

T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

**1982 ANAYASASI'NA GÖRE SİYASİ
PARTİLERE DEVLET YARDIMI
YAPILMASI DÜZENİ**

Yüksek Lisans Tezi

Agah Emre DEMİR

Danışman

Prof. Dr. M. EMİN RUHİ

Erzincan 2019

TEZ BİLDİRİMİ

“1982 Anayasası’na G6re Siyasi Partilere Devlet Yardımı Yapılması D6zeni” isimli “**Y6ksek Lisans**” tezim tarafımca intihal programı ile incelenmiştir. Buna g6re tezimde bilimsel etik ihlali ve intihal olarak nitelendirilebilecek herhangi bir durum olmadığını taahh6t ederim.

Bu çalışmadaki t6m bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir biçimde elde edildiğini; aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın 6z6nde olmayan t6m materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans g6sterdiğimi beyan ederim. 10/09/2019


Agah Emre DEMİR

TEZ KABUL TUTANAĞI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Agah Emre DEMİR'e ait "1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilere Devlet Yardımı Yapılması Düzeni" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalının Kamu Hukuku Bilim Dalında **Yüksek Lisans** Tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman / Jüri : Prof. Dr. M. Emin RUHİ



Jüri : Dr. Öğr. Üyesi M. Akif ETGÜ



Jüri : Dr. Öğr. Üyesi Ömer GEDİK



1982 ANAYASASI'NA GÖRE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI YAPILMASI DÜZENİ

Agah Emre DEMİR

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu
Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Eylül 2019.

Tez Danışmanı: Prof. Dr. M. Emin RUHİ

ÖZET

“1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilere Devlet Yardımı Yapılması Düzeni” adlı yüksek lisans tezi giriş bölümü, üç ana bölüm ve sonuç bölümünden meydana gelmektedir.

Bu çalışmada, 1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilere Devlet Yardımı Yapılması Düzeni konusu işlenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde devlet yardımının dünyadaki örnekler de göz önünde bulundurularak gelişimi, gerekçeleri, uygulanması ve eleştirilen kısımları anlatılmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde ise Türkiye'de siyasi partilere yapılan devlet yardımının, Türk Hukuku'ndaki anayasal ve yasal süreç içerisindeki gelişimi Anayasa Mahkemesi (AYM) kararları da göz önünde bulundurularak incelenmiş ve uygulamanın eleştirilen yönlerine değinilerek, çözüm yolları gösterilmeye çalışılmıştır.

Bu doğrultuda birinci bölümde, siyasetin finansmanından bahsedilmekte, karşılaştırmalı hukukta ve Türkiye'de siyasetin normal zamanlarda ve seçim zamanlarında finanse ediliş biçimi incelenmekte, uygulamada karşılaşılan sorunlara çözümler önerilmektedir. İkinci bölümde, devlet yardımı uygulamasının tarihsel gelişimine yer verilmekte, uygulamadaki durum, karşılaştırmalı hukuktaki örnekler referans alın-

arak incelenmekte, Türk Hukuku'nun devlet yardımı uygulamasıyla tanışmasından, uygulamanın anayasal ve yasal süreç içerisinde geçirdiği değişimlerden, AYM'nin uygulamaya karşı gösterdiği tutumdan ve devlet yardımına yöneltilen eleştirilerden bahsedilerek, çözüm önerileri getirilmektedir. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de siyasi partilerin mali yönden denetlenmelerinin gerekliliğine, mali denetimin anayasal ve yasal süreç içerisinde gelişimine, uygulamada mali denetim sırasında karşılaşılan sorunlara değinilerek, çözüm önerileri getirilmektedir.

Anahtar Kelimeler; Siyasi Partiler, Devlet Yardımı, 1961 Anayasası, 648 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 1982 Anayasası, 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu, Anayasa Mahkemesi.

**THE IMPLEMENTATION OF THE STATE AID SCHEME FOR THE
POLITICAL PARTIES IN THE FRAMEWORK OF
THE CONSTITUTION OF 1982**

Agah Emre DEMİR

**Erzincan Binali Yıldırım University, Graduate School of Social Sciences,
Department of Public Law, Master Degree Thesis, September 2019.**

Thesis Supervisor: Prof. Dr. M. Emin RUHİ

ABSTRACT

This master thesis regarding “*The Implementation of the State Aid Scheme for the Political Parties in the Framework of the Constitution of 1982*” consists of three main sections and the result.

In this study, the issue of the state aid to the political parties in the framework of the Constitution of 1982 in Turkey has been addressed. In the first section, the development of the state aid, the reasons for it, its implementation, and the criticism directed at it are unfolded by taking the examples from around the globe into account. In the second section, the progress made on the state the state aid to the political parties in Turkey during the the constitutional, and legal processes are discussed in detail by taking the verdicts of the Constitutional Court into consideration; and the appropriate solutions are offered for the criticism directed at it.

In this regard, the first section underlines the political finance; analyzes the way the political parties are financed during the period when the politics is regular, and also the period when there are elections in association with the comparative law; and offers solutions for the implementation problems. In the second section, the his-

torical development of the state aid is underlined; the implementation process is examined based on the examples in the comparative law. This paper studies the Turkish Law dealing with the state aid procedures; the changes taking place during the constitutional and legal processes; the reaction given by the Constitutional Court; the criticism directed at the state aid; and the solutions offered. The third section mentions the need of financially monitoring of the political parties in Turkey; the development of financial monitoring during the constitutional and legal processes; the implementation problems encountered during the financial monitoring; and the solutions offered.

Keywords: Political Parties, the State Aid, the Constitution of 1961, 648 Numbered Law on Political Parties, the Constitution of 1982, the Law no. 2820 on Political Parties, the Constitutional Court.

İÇİNDEKİLER

TEZ BİLDİRİMİ.....	I
TEZ KABUL TUTANAĞI.....	II
ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR.....	XV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI.....	6
I. SİYASETİN FİNANSMANININ TANIMI, KAPSAMI VE SİYASET İLE PARA ARASINDAKİ İLİŞKİ.....	6
A. Genel Olarak Siyasetin Finansmanı.....	6
B. Siyasetin Finansmanının Tanımı ve Kapsamı	7
C. Siyaset ve Para Arasındaki İlişki	8
1. Siyasette Paranın Önemi.....	8
2. Siyasette Paranın Gücü.....	10
3. Siyasette Paranın Adil Rekabete Etkisi ve Genç Parti (GP) Örneği ...	11
4. Partilerin Seçim Kampanyaları ve Para İlişkisi	15
5. Siyasette Paranın Sınırlandırılmasına Duyulan İhtiyaç	17
II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA SİYASETİN FİNANSMANI VE ÜLKE ÖRNEKLERİ.....	19
A. Karşılaştırmalı Hukuktaki Genel Durum	19
B. Çeşitli devletlerden örnekler	20
1. Almanya.....	20
2. ABD.....	22
a) Watergate Olayı.....	23

b) Buckley- Valeo Olayı	23
c) Enron Olayı	24
d) 2008 Krizi	24
3. Fransa.....	25
4. İsveç.....	27
5. Birleşik Krallık.....	28
6. İspanya.....	29

III. TÜRKİYE’DE SİYASETİN FİNANSMANI, TARİHÇESİ, GELİŞİMİ VE KAPSAMI.....30

A. 1961 Anayasası Öncesinde Siyasetin Finansmanı	30
B. 1961 Anayasası Döneminde Siyasetin Finansmanı	35
C. 1982 Anayasası Döneminde Siyasetin Finansmanı	37
1. Genel Olarak Siyasi Partilerin Gelirleri.....	37
2. 2820 sayılı SPK Kapsamında Siyasi Partilerin Gelirleri	38
a) Aidatlar.....	39
(1) Giriş ve Üyelik Aidatı	39
(2) Milletvekili Aidatı.....	45
(3) Milletvekili, Belediye Başkanlığı, Belediye Meclis Üyeliği ve İl Genel Meclis Üyeliği Aday Adaylığı Aidatı.....	46
b) Bağışlar	48
c) Ticari Faaliyet, Kredi ve Borç Alma Yasağı.....	55
d) Satış Gelirleri ve Parti Malvarlığından Elde Edilen Gelirler	56
e) Sosyal Faaliyet Gelirleri.....	57
f) Devlet Yardımı.....	58
3. Siyasi Partilerin Gelir Sağlama Usulü	58
4. Siyasi Partilerin Giderleri	60

IV. SEÇİM KAMPANYALARININ FİNANSMANI VE KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTAN ÖRNEKLER.....65

A. ABD	65
1. Genel Durum.....	65

2. Mevzuattaki Durum.....	66
C. İtalya	70
D. Hırvatistan	71
E. Almanya.....	72
V. TÜRKİYE’DE SEÇİM KAMPANYALARININ FİNANSMANI, MEVZUAT VE UYGULAMADAKİ DURUM İLE CUMHURBAŞKANI SEÇİM HESABI.....	73
A. Mevzuattaki Durum	73
B. Cumhurbaşkanı Seçim Hesabı	75
1. Cumhurbaşkanı Seçim Hesabının Denetimi	78
C. Uygulamadaki Durum	81
VI. SİYASETİN FİNANSMANI KONUSUNDA UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	81
A. Siyasetin Finansmanı Konusunda Uygulamada Yaşanan Sorunlar	81
1. Seçim Kampanyalarında Yaşanan Sorunlar	81
2. Bağışlar Konusunda Yaşanan Sorunlar	85
3. Üye Aidatı Konusunda Yaşanan Sorunlar	87
4. Şeffaflık Konusunda Yaşanan Sorunlar	88
B. Siyasetin Finansmanı Konusunda Çözüm Önerileri	89
1. Mevzuat Konusunda Öneriler	89
2. Seçim Kampanyaları Konusunda Öneriler	90
3. Bağışlar Konusunda Öneriler	92
4. Üye Aidatı Konusunda Öneriler.....	94
5. Şeffaflık Konusunda Öneriler	94
6. Diğer Sorunlar Konusunda Öneriler.....	96

İKİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI YAPILMASI.....99

I. DÜNYADA DEVLET YARDIMININ TARİHÇESİ, GELİŞİMİ, KAPSAMI VE UYGULANMASI.....99

- A. Genel Olarak Devlet Yardımı Uygulaması.....99
- B. Doğrudan Devlet Yardımları.....103
- C. Dolaylı Devlet Yardımları106
- D. Devlet Yardımı Yapılırken Gözetilen Ölçütler..... 111
- E. Devlet Yardımının Gerekçeleri 120
 - 1. Siyasi Partilerin Demokratik Yaşamın Vazgeçilmez Unsurları Olması..... 120
 - 2. Siyasi Partilerin Ekonomik Açıdan Güçlü Kişilerin Etkisinden ve Yolsuzluklardan Korunması.....123
- F. Devlet Yardımına Yöneltilen Eleştiriler 125

II. TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI YAPILMASININ, TARİHSEL GELİŞİMİ, KAPSAM VE UYGULAMASI.....139

- A. 1924 Anayasası Dönemi..... 139
- B. 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK Dönemi 140
 - 1. Devlet Yardımının Türk Hukukuna Girişi: 648 sayılı SPK (1965) .. 141
 - 2. MGS'ye Girmeyen Partilere de Devlet Yardımı Yapılması: 1017 sayılı Kanun (1968).....145
 - 3. Devlet Yardımının Adil Olmadığının Tescil Edilmesi: 1017 sayılı Kanunun İptali (1969).....147
 - 4. Devlet Yardımının Yeniden Düzenlenmesi:1219 sayılı Kanun (1970).....149
 - 5. Devlet Yardımının “İlke Olarak” Anayasaya Aykırı Olduğunun Tescil Edilmesi(1971).....149

6. Devlet Yardımının Anayasal Dayanağa Kavuşturulması: 1421 sayılı Kanun(1971).....	153
7. Anayasada “Geçici” Bir Düzenleme: 1699 sayılı Kanun (1973).....	154
8. Anayasal Düzenlemeler Işığında Kanuni Düzenleme: 1802 sayılı Kanun (1974).....	154
9. 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK Dönemi: Değerlendirme	157
C. 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK Dönemi	159
1. Doğrudan Devlet Yardımı	159
a) Tarihsel Gelişim	159
(1) Devlet Yardımının 2820 sayılı SPK’ya Girmesi: 3032 sayılı Kanun (1984).....	161
(2) TBMM’de Grubu Olan Partilere de Yardım Yapılması: 3349 sayılı Kanun (1987).....	165
(3) Devlet Yardımının Anayasaya Uygunluğunun Tescil Edilmesi: 3349 sayılı Kanun (1988).....	167
(4) MGS’de En Az % 7 Oy Alan Partilere de Devlet Yardımı Yapılması: 3470 Sayılı Kanun (1988).....	169
(5) Mecliste 10 veya Daha Fazla Milletvekili Olan Partilere de Devlet Yardımı Yapılması: 3673 sayılı Kanun (1990).....	171
(6) Devlet Yardımı Miktarının Geçici Bütçe ve Bütçe Kanunlarıyla İki Katına Çıkarılması: 3765 ve 3790 sayılı Kanunlar (1991 ve 1992).....	172
(7) Mecliste 3 Veya Daha Fazla Milletvekili Bulunan Partilere de Yardım Yapılması: 3789 Sayılı Kanun (1992).....	173
(8) Devlet Yardımının Anayasal Dayanağa Kavuşturulması: 4121 Sayılı Kanun (1995).....	176
(9) Devlet Yardımının Bölüştürülmesinde “Oy Oranı” Ölçütünün Kabulü: 4445 sayılı Kanun (1999).....	177
(10) Devlet Yardımından Yoksun Bırakma Yaptırımının 1982 Anayasasına Girişi: 4709 Sayılı Kanun (2001).....	178

(11) Devlet Yardımından Yoksun Bırakma Yaptırımının 2820 sayılı SPK'ya Girişi: 4748 sayılı Kanun (2002).....	179
(12) Yardımın Kapsamının Daraltılması (Sadece MGS'de % 7'den Fazla Oy Alan Partilere Yardım Yapılması): 5341 sayılı Kanun (2005).....	180
(13) Yardımın Kapsamının Daraltılması (Sadece MGS'de % 3'den Fazla Oy Alan Partilere Yardım Yapılması): 6529 sayılı Kanun (2014).....	182
b) Partilere Doğrudan Devlet Yardımı Yapılırken Gözetilen Ölçütler.....	182
(1) Yeterli Düzeyde ve Hakça Yardım İlkesi	182
(a) Genel Olarak	182
(b) "Yeterli Düzeyde" İlkesi	184
(c) "Hakça" İlkesi	187
(2) Devlet Yardımının Partiler Arasında Paylaştırılması	188
(3) Devlet Yardımının Miktarı, Yapılma Zamanı ve Yardımın Yapılacağı Parti Organı.....	191
(a) Devlet Yardımının Miktarı	191
(b) Devlet Yardımının Yapılma Zamanı.....	192
(c) Devlet Yardımının Hangi Parti Organına Verileceği Hususu.....	193
(4) Devlet Yardımının Paylaştırılması Hususunda İki Örnek: ÖDP ve HDP.....	194
2. Dolaylı Devlet Yardımları	197
a) Kamuya Ait Kitle İletişim Araçlarından Faydalanma	197
b) Vergi Muafiyetleri	202
c) Diğer Dolaylı Devlet Yardımları	204
d) Genel Değerlendirme	209
e) Türkiye'de Devlet Yardımının Olumlu ve Olumsuz Yönleri	213
(1) Olumlu Yönleri.....	214
(2) Olumsuz Yönleri.....	215

(a) Kartelleşme	215
(b) Devletleşme	218
(c) Milletvekili Transferleri.....	223
(d) Diğer Olumsuz Yönler	226
f) Devlet Yardımı Konusunda Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	236
(1) Uygulamada Yaşanan Sorunlar	236
(2) Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri.....	240

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ 245

I. MALİ DENETİMİN KAPSAMI, GEREKLİLİĞİ VE SİSTEMLERİ 245

A. Genel Olarak Mali Denetim	245
B. Mali Denetimin Sebebi.....	246
C. Mali Denetim Sistemleri.....	250
1. Siyasi Partilerin Hesaplarını Kamuoyuna Açıkladıkları Sistem	251
2. Siyasi Partilerin Bir Devlet Organına Hesap Verdikleri Sistem	252
D. Mali Denetimi Yapacak Organ.....	253

II. TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ, TARİHÇESİ, KAPSAMI VE UYGULAMADAKİ DURUM..... 254

A. Türkiye'de Mali Denetimin Tarihsel Gelişimi	254
1. 1961 Anayasası Dönemi	254
2. 1982 Anayasası Dönemi	258
B. Mali Denetimin Kapsamı ve Konusu	265
C. Uygulamadaki Durum	268
1. Mali Denetim Öncesi İşlemler	268
a) Kesin Hesapların Hazırlanması	268
b) Birleşik Kesin Hesabın Hazırlanması	269
c) Birleşik Kesin Hesabın AYM'ye Gönderilmesi.....	269

2. Kesin Hesabın Verilmemesinin Sonuçları.....	270
a) Partiye İhtar Verilmesi	271
b) Siyasi Partinin Devlet Yardımından Kısmen veya Tamamen Yoksun Bırakılması.....	272
c) Sorumlulara Hapis ve Para Cezası Verilmesi.....	274
d) Siyasi Partinin Kapatılması	276
3. Malî Denetimin Yapılmasında Usul.....	277
a) İlk İnceleme	278
b) Esas İnceleme	282
4. Malî Denetimin Sonuçları.....	285
a) Hesabın Doğruluğuna ve Kanuna Uygunluğuna Karar Verilmesi	285
b) Önerilerde Bulunma	286
c) Hazinece El Koyma	287
d) Paraya Çevirme	290
5. Mali Denetime İlişkin Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....	292
a) Uygulamada Yaşanan Sorunlar	292
b) Çözüm Önerileri	295
SONUÇ.....	298
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	304
İNTERNET KAYNAKLARI.....	314
MAHKEME KARARLARI.....	320
EKLER	325

KISALTMALAR

A.Y	: Anayasa
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BP	: Birlik Partisi
BBP	: Büyük Birlik Partisi
Bkz.	: Bakınız
Bs.	: Baskı
Bundestag	: Alman Federal Meclisi
C.	: Cilt
CDU	: Hristiyan Demokrat Birliği
CGP	: Cumhuriyetçi Güven Partisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
CNCCFP	: Siyasi Finansman ve Kampanya Hesapları Ulusal Komisyonu
CSA	: The Conseil Supérieur de L'audiovisuel

CSTD	: Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi
CSU	: Hristiyan Sosyal Birliği
Çev.	: Çeviren
DEHAP	: Demokratik Halk Partisi
DEP	: Demokrasi Partisi
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Derl.	: Derleyen
DMP	: Demokrat Merkez Parti
DM	: Danışma Meclisi
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DP	: Demokrat Parti
DSP	: Demokratik Sol Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.	: Esas
E.T.	: Erişim Tarihi
Ed.	: Editör
FDP	: Hür Demokrat Parti
FEC	: Federal Seçim Komisyonu
FECA	: Federal Seçim Finansmanı Kanunu
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GP	: Genç Parti
GP	: Güven Partisi
GRECO	: Yolsuzlukla Mücadele Eden Devletler Grubu
GSMH	: Gayri Safi Millî Hasıla

HADEP	: Halkın Demokrasi Partisi
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
HEP	: Halkın Emek Partisi
HP	: Halkçı Parti
HRK	: Hırvatistan Kunası
HYP	: Halkın Yükselişi Partisi
IDEA	: Uluslararası Demokrasi ve Seçim Yardımı Enstitüsü
IDP	: İslahatçı Demokrasi Partisi
İİBF	: İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
İP	: İyi Parti
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
LDP	: Liberal Demokrat Parti
LFAS	: Hukuki, Finansal ve Yönetim Hizmetleri Dairesi
m.	: Madde
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MÇP	: Milliyetçi Çalışma Partisi
MDP	: Milliyetçi Demokrasi Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MGS	: Milletvekili Genel Seçimi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MIT	: Massachusetts Teknoloji Enstitüsü

MİGS	: Mahalli İdareler Genel Seçimi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MP	: Millet Partisi
MSP	: Milli Selâmet Partisi
MÜHFY	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
NDP	: Alman Ulusal Demokrat Partisi
ÖDP	: Özgürlük ve Dayanışma Partisi
PAC	: Siyasi Eylem Komitesi
PDS	: Demokratik Sosyalizm Partisi
PPERA	: Siyasi Partiler, Seçim ve Referandum Kanunu
R.G.	: Resmi Gazete
RP	: Refah Partisi
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
S.K	: Sayılı Kanun
SODEP	: Sosyal Demokrasi Partisi
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
SMS	: Kısa Mesaj Hizmeti
SP	: Saadet Partisi
SPD	: Almanya Sosyal Demokrat Partisi
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu

ss.	: Sayfa Sayısı
T.	: Tarih
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TL	: Türk Lirası
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UBP	: Ulusal Birlik Partisi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
Vb.	: Ve benzeri
Vd.	: Ve diğer
VUK.	: Vergi Usul Kanunu
Y.	: Yıl
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu
YTL	: Yeni Türk Lirası
YTP	: Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ

Siyasal iktidarın hür, adaletli, düzenli ve yarışmacı serbest seçimler ile belirlenmesi ve halka hesap vermesi, demokratik siyasal düzenlerin en önemli niteliğidir.¹ Siyasal iktidara sahip olabilmek amacıyla yarışan siyasi partiler, yarışmaya dayalı bu rolleri sebebiyle, Peter Burnell gibi bazı siyaset bilimcileri tarafından, “*demokrasinin sinir merkezi*” olarak kabul edilmektedir.²

Modern anlamda siyasi partilerin siyaset sahnesine çıkışları epey yeni sayılır.³ Siyasi partiler 18. yüzyılın sonlarında, Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’de ve 19. yüzyılın ilk yarısında (1832 seçim reformunun ardından) İngiltere’de ortaya çıkmış ve takip eden iki yüzyılda, özellikle de geçen yüzyılda yaygınlaşmışlardır. Günümüz demokrasilerinde, bu siyasal kurumların siyasi hak ve hürriyetlerin kullanılmasında en etkili vasıta oldukları inkâr edilmemekte ve “*çağımızın siyasal hayatının baş aktörleri*” şeklinde nitelendirilmektedirler.⁴ Fransız Kamu Hukukçusu Georges Vedel de “*Demokrasi, siyasi partiler olmaksızın yaşayamaz, ancak siyasi partiler yüzünden de son bulabilir*”⁵ sözü ile partilerin demokratik yaşam açısından taşıdıkları önemi belirtmektedir. Bu açıdan siyasi partiler, her çeşit değer yargısının ilerisinde, modern devletin mutlak olguları olarak kabul edilmelidirler.⁶

Liberal devletin siyasal temsili bireycilik ve parlamentoculuk ilkeleri üzerine temellendirmesi ve siyasi partileri, vatandaşların siyasal tercih özgürlüğünü sınırlandıracak kuruluşlar olarak görmesi nedeniyle partiler, hukukun düzenleme alanı dışında bırakılmışlardır. Avrupa’da Hitler ve Mussolini faşizminin yaşanması sonucu,

¹ Ömer Faruk Gençkaya, *Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması*, A. Çarkoğlu, T. Erdem, M. Kabasakal, Ö.F. Gençkaya, (edts), Siyasi Partilerde Reform, (129-201), Tesev Yayınları, İstanbul 2000, s. 129.

² Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 129.

³ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 57. Bs., BB101 Yayınları, Ankara 2018, s. 175.

⁴ Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. Bs., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975, s. 353; Erdoğan Teziç, *100 Soruda Siyasi Partiler*, 1. Bs., Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976, s.14, 17.

⁵ Teziç, *100 Soruda*, s. 381.

⁶ Kapani, s. 175.

siyasi partilerin demokratik düzen açısından taşıdığı önemin anlaşılması ve partisiz bir demokrasi düşünmenin imkânsız olduğunun kabulüyle, ülkeler II. Dünya Savaşı'ndan sonra partileri anayasal düzenlemelere konu ederek, demokrasilerini koruma altına almaya çalışmışlardır. Dolayısıyla, önceleri liberal devlet anlayışı gereği siyasi partileri hukuk düzeni dışında tutan ülkeler, Almanya ve İtalya örnekleriyle yaşanan acı tecrübelerin ardından, bu düşüncelerinden hızla dönüş yapmışlardır. Liberal devletin partileri hukuk dışında bırakmasını Tunaya, “*Liberal Devletin başını kuma gömmesi*” olarak nitelendirmiştir.⁷ Liberal demokrasilerin, siyasi partileri hukuk düzeni içerisinde tanımaları ise ancak II. Dünya Savaşı'nda yaklaşık altmış beş milyon insanın yaşamını yitirmesiyle mümkün olabilmıştır.⁸

Gerçekten de, II. Dünya Savaşı'nı takip eden yarım yüzyıllık zaman diliminde siyasi partilerin önem ve görevleri epey artmıştır. Partilerin demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsuru haline geldikleri ve siyasete katılma, iktidarı kullanma ve karar alma süreçlerini etkileme yönünden “*rakipsiz bir rol ve ağırlığa*” sahip oldukları kabul edilmektedir. Maurice Duverger'in de ifade ettiği gibi:

*“Klasik anayasa hukukunu bilen, fakat partilerin rolünü bilmeyen bir kimse çağdaş siyasal rejimler hakkında yanlış bir görüş sahibidir; partilerin rolünü bilen, fakat klasik anayasa hukukunu bilmeyen bir kimse ise, çağdaş siyasal rejimler hakkında eksik, fakat doğru bir görüş sahibi olur.”*⁹

Siyasi partiler çoğulcu demokratik bir rejimde yaşamsal görevlere sahiptirler. Toplumsal istekleri devşirirler, sistemli şekle getirirler ve uyumlaştırarak siyasal düzene ulaştırırlar. Bu şekilde, vatandaş ile siyasal düzen arasındaki etkileşime aracılık yaparlar. Aynı biçimde değişik siyasal düşünceleri teşkilâtlandırarak siyasal düzenin çoğulculaşmasına katkıda bulunurlar. Öte yandan, siyasal alaka ve yeteneği olan bireyleri saptayarak, siyasal konularda eğitirler ve devlet idaresine hazırlarlar. Seçimler

⁷ Tunaya, *Siyasi Müesseseler*, s. 359.

⁸ <https://onedio.com/haber/kanli-bir-tarih-ii-dunya-savasi-ile-ilgili-15-onemli-bilgi-657284>, (E.T. 28.05.2019).

⁹ Teziç, *100 Soruda*, s. 25.

yoluyla toplumsal istencin ortaya çıkmasına ve bu istencin devlet idaresine katılmasına aracılık yaparak, ulusal egemenliği yaşama geçirirler.¹⁰

Siyasi partilerin yarışmacı seçimler yoluyla iktidara gelebilmelerinde olmazsa olmaz unsurun başında, para gelmektedir. Siyasi partiler, gerek normal zamanlarda gerekse seçim zamanlarında paraya ihtiyaç duyarlar. Partilerin esas güçlerini gösterdikleri dönemler olan seçim zamanlarında, paraya duyulan bu ihtiyaç daha da fazla hissedilir. Gelişen teknoloji, yeni kampanya teknikleri, siyasi partilerin zamanla gönüllü çalışanlarını kaybetmeleri, seçim dönemlerinde paraya olan ihtiyacı daha da artırmıştır. Dolayısıyla bu durum partilerin seçimlerde rakip partilerin önüne geçme aracı olarak parasal gücü referans almaya başlamalarına neden olmuştur. Tarihsel gelişim sürecinde demokratik rejimlerde ortaya çıkan siyaset ve para arasındaki ilişkiden kaynaklanan yolsuzluk skandalları, seçimlerin adil yarış ortamında yapılmasına bozucu etkide bulunacak seviyeye ulaşmış ve bu durum insanların siyasete olan güvenini sarsmıştır. Demokrasiye duyulan inanç da bu güvensizlikten nasibini almıştır.

Siyasetin finansmanında yaşanan yolsuzluk skandallarının ardından ülkeler hukuk sistemlerinde düzenleme yapma yoluna gitmişlerdir. Yaptıkları yasalar ile siyasi partilerin harcamalarının ve partilere yapılan bağışların sınırlandırılmasının yanı sıra, partilere devlet yardımıyla bulunulması gibi çareler üreterek demokrasinin finansmanında yaşanan sıkıntıları çözmeye çalışmışlardır.

Modern demokrasilerde, siyasi partilerin demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmeleri, partileri sermaye çevrelerinin baskısından koruyarak özgür politika üretmelerini sağlama amacı ve yolsuzlukları önleme düşüncesiyle, partilere devlet yardımı yapılmaya başlanmıştır. Doğrudan ve dolaylı devlet yardımı olmak üzere iki şekilde yapılan bu yardım, partilerin günlük faaliyetlerini yerine ge-

¹⁰ Osman Can, *Demokratikleşme Serüveninde Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması*, 1. Bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s. 28 vd.

tirmelerini sağlama amacıyla yıllık olarak yapılan mali yardım ile seçim dönemlerinde yapılan mali yardım olmak üzere iki yolla yapılmaktadır.¹¹

Bu çalışmada “1982 Anayasası’na Göre Siyasi Partilere Devlet Yardımı Yapılması Düzeni” konusu ele alınmaktadır. Türk Hukuku’na 1965 yılında dâhil olan devlet yardımı kurumu, Federal Almanya’da 1959-1965 yılları arasında siyasi partilere yapılan devlet yardımından ilham alınarak düzenlenmiştir. Devlet yardımının Türk Hukuku’nda yaklaşık elli yıllık bir geçmişi vardır. Çalışmada, 1961 Anayasası döneminde siyasi partilere yapılan devlet yardımının anayasal ve yasal süreç içerisinde ne gibi değişiklikler geçirdiği ve bu dönemde AYM’nin devlet yardımına ilişkin nasıl bir tutum izlediği incelenmektedir. Ayrıca devlet yardımının uygulanma gerekçesi, dağıtım ölçütleri göz önünde bulundurularak devlet yardımı uygulamasına ilişkin sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmaktadır. Çalışmanın Türkiye’de 1982 Anayasası döneminde siyasi partilere devlet yardımı yapılmasından bahsedilen kısımda ise; devlet yardımının 1982 Anayasası döneminde anayasal ve yasal süreç içerisinde uğradığı değişimler, AYM kararları da göz önünde bulundurularak incelenecektir. Ayrıca devlet yardımının dağıtım ölçütlerinin, yasama çoğunluğu tarafından tamamen siyasal saikler ile sürekli değişime uğramasıyla, devlet yardımının amacından saparak bir “*siyasal silaha*” dönüştürüldüğü fikri yanında, siyasal parti sisteminde kartelleşmeye neden olduğu, partileri devletleştirdiği yönündeki düşünceler ile partilerin tabanı ile arasındaki iletişimi yok ederek yapısal değişiklikler geçirmelerine sebep olması gibi eleştiriler üzerinde durularak çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışma giriş bölümü, üç ana bölüm ve sonuç bölümünden meydana gelmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın, “*Siyasi Partilerin Finansmanı*” başlıklı birinci bölümünde, siyasetin finansmanı kavramı kısaca ele alınarak, demokrasinin finansmanı anlamına da gelen bu süreçte siyaset ve para arasındaki ilişkinin boyutlarına değinilmektedir. Karşılaştırmalı hukuktaki ülke örneklerine de yer verilerek, siyasetin gerek seçim dönemlerinde, gerekse normal dönemlerde finanse edilmesinden

¹¹ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 129-145.

bahsedilmektedir. Son olarak Türkiye’de siyasetin finansmanının tarihsel gelişimi, 1924 Anayasası döneminden itibaren 1982 Anayasası dönemini de kapsayacak şekilde incelenmektedir. Türkiye’de siyasetin finansmanında yaşanan sorunlardan bahsedilerek, çözüm önerileri getirilmeye çalışılmaktadır.

Çalışmanın, “*Siyasi Partilere Devlet Yardımı Yapılması*” başlıklı ikinci bölümünde, siyasi partilere devlet yardımı yapılmasına genel olarak değinilerek, partilere devlet yardımı yapılması düşüncesinin temel gerekçelerinden bahsedilmiş, devlet yardımı modelleri ülke örnekleri nazarında incelenerek, uygulamaya getirilen eleştirilere değinilmiştir. Çalışmanın Türkiye’yi ilgilendiren kısmında, 1961 Anayasası döneminde uygulanmaya başlanan devlet yardımı uygulamasının, 1961 Anayasası ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (SPK) döneminde yapılma sebebi, dağıtım ölçütü, sorunlu yönleri anayasal ve yasal düzenlemeler ile AYM’nin devlet yardımı uygulamasına karşı gösterdiği tutum göz önünde bulundurularak incelenmektedir. Çalışmanın esasını oluşturan, 1982 Anayasası döneminde siyasi partilere devlet yardımı yapılmasının anlatıldığı kısımda ise, 1982 Anayasası döneminde ve 2820 sayılı SPK döneminde devlet yardımının, anayasal ve yasal süreçte uğradığı değişimler, AYM’nin 1961 Anayasası dönemine kıyasla uygulamaya karşı bu dönemde gösterdiği ılımlı tutum incelenmiştir. 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK dönemi de göz önünde bulundurularak devlet yardımı uygulamasına yöneltilen eleştirilere, uygulamaya ilişkin sorunlara çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın, “*Siyasi Partilerin Mali Denetimi*” başlıklı üçüncü bölümünde ise, malî denetimin gerekliliği ve sebeplerinden bahsedilerek, 1961 Anayasası döneminden başlayarak, 1982 Anayasası dönemini de kapsayacak şekilde Türkiye’de siyasi partilerin malî yönden denetlenmeleri gibi konular üzerinde durulmaktadır. Son olarak 1982 Anayasası döneminde partilerin mali yönden denetimi sürecinde uygulamada karşılaşılan sorunlara değinilerek, çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI

I. SİYASETİN FİNANSMANININ TANIMI, KAPSAMI VE SİYASET İLE PARA ARASINDAKİ İLİŞKİ

A. Genel Olarak Siyasetin Finansmanı

Siyasi partilerin demokratik siyasal sistemler açısından önemi yadsınamaz bir gerçektir. Günümüzde siyasi partilerin olmadığı bir demokrasiyi düşünmek olanaksız hale gelmiştir. Siyasi partilerin demokrasi açısından taşıdığı bu vazgeçilmez olma özelliği, siyasi partilerin finansmanı konusunu da demokrasiler açısından önemli bir sorun haline getirmektedir. Ancak, bununla birlikte, tartışmaları siyasi partilerin finansmanı hususuna yönlendiren farklı konular da mevcuttur. İlk olarak, siyasi partilerin finansmanı konusu, partilerin seçimlerde ve diğer demokratik süreçlerde üstlendikleri fonksiyonlar nedeniyle aynı zamanda seçimlerin ve demokrasinin finansmanı anlamına da gelmektedir. Bu yönüyle siyasi partilerin finansmanı konusu, yalnızca mali bir sorun değildir. Ülkenin tüm siyasal rejimini ilgilendirebilecek düzeyde önemli bir meseledir. Ayrıca, seçimlerin partiler ve adaylar arasında eşit ve adil yarış koşulları altında yürütülmesi demokrasinin en ciddi öğelerinden biridir. Kampanya tekniklerinin gelişmesi ve profesyonelleşen parti yönetimleri ile beraber, seçimlerde partiler arasında adil yarış koşullarının tesis edilmesi noktasında, malî kaynakların taşıdığı önem, günden güne daha fazla ön plana çıkmaktadır. Son olarak, siyasi partilerin karıştıkları yolsuzluk skandallarının, gelişmiş demokrasilerde daha önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmesi, siyasi partilerin finansmanı konusunun anayasal boyutta tartışılması sonucunu da doğurmuştur.¹² Dolayısıyla siyasetin finansmanı konusu, yalnızca malî boyutu olmayan, ülke siyasetine ve demokrasisine de etki eden bir konudur. Ülkeler siyasetin finansmanı sürecinde yaşadıkları yolsuzluk skandalları karşısında, demokrasiyi ekonomik güç karşısında koruma yoluna giderek, siyasetin

¹² Cem Duran Uzun, “Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri”, *TBB Dergisi*, S. 91, Y. 2011, s. 237-238.

finansmanı konusunu anayasal boyutta işlemiş ve bu konunun önemini ortaya koymuşlardır.

B. Siyasetin Finansmanının Tanımı ve Kapsamı

“*Siyasetin finansmanı*” (political finance) kavramı, hem parti finansmanını (party finance) hem de seçim kampanyası finansmanını (campaign finance) kapsamaktadır. Bu tanımlamada bulunan iki alt kavram, bazı noktalarda birbirinden ayrılmaktadır. Bu ayrımın temelinde ise hükümet şekillerinden kaynaklanan farklılıklar yatmaktadır. Şöyle ki, parlamenter sistemler büyük çoğunluk ile parti merkezliken, başkanlık sistemleri aday merkezlidir. Bu farklılıklar dolayısıyla, parlamenter sistemlerde ‘*parti finansmanı*’, başkanlık sistemlerinde ise ‘*kampanya finansmanı*’ terimi tercih edilmektedir.¹³

Bir başka anlatımla siyasetin finansmanı konusu, siyasi partiler yönünden iki değişik açıdan incelenmektedir: Birincisi, siyasi partilerin seçimler için, seçim kampanyalarını finanse etmek amacıyla para kullanımı, ikincisi de siyasi partilerin genel harcamaları için para kullanımınıdır. Buna göre, siyasetin finansmanı kavramı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde açıklanabilir. Siyasetin finansmanı kavramı dar anlamda, seçim dönemlerinde parti ve adayların yani, seçim kampanyasının finanse edilmesi olarak düşünülmektedir. Geniş anlamda ise, seçim ve seçim dönemleri dışında kalan dönemlerde, siyasi partilerin yaşamlarını sürdürebilmesi ve faaliyetlerini devam ettirebilmesi amacıyla mali desteğe ihtiyaç duymaları durumu kastedilmektedir.¹⁴ Ayrıca, siyasetin finansmanı denilince akla gelen şey, siyasi partilerin ve seçimlerin finansmanı olsa da, unutulmamalıdır ki siyasi partiler siyaset yapan tek kuruluşlar değildirler. Zaten, sivil toplum kuruluşları ve baskı gruplarının veya medyanın siyasi amaçlarla yaptıkları harcamalar, geniş anlamda siyasetin finansmanı kavramı içerisinde düşünülebilir. Bunun yanında, partinin aday olma amacıyla yapı-

¹³ Rengül Ekizceleroğlu, *Türk Hukukunda Siyasi Partilerin Finansmanı ve Siyasi Rekabette Eşitlik*, 1. Bs., Legal Yayıncılık, İstanbul 2016, s. 49.

¹⁴ Çağatay Orçun, Mehmet Can Demirtaş, “Milletvekili Adaylarının Seçim Kampanyalarının Finansmanı: 2011 Genel Seçimlerine İlişkin Bir İnceleme”, *Ege Akademik Bakış*, C. 13, S. 1, Y. Ocak 2013, s. 54; Sadık Kırbaş, *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk Siyasetin Finansmanı*, 1. Bs., Phoenix Yayınevi, Ankara 2012, s. 164.

lan ferdi harcamalar veya parti liderliği amacıyla yapılan harcamalar da geniş anlamda siyasetin finansmanı kavramının kapsamı içerisinde. Öte yandan harcama kalemlerinin fazla olması, siyasetin finansmanı konusunda yapılan araştırma ve tanımlama yapma hususunda sorunlara neden olmasının yanında, bu alanda denetim yapılmasını da güçleştirmektedir.¹⁵

Dolayısıyla siyasetin finansmanı, “*yasal, yasadışı ya da usule aykırı fonların politik aktivitelerde kullanımı, politik amaçlarla devlet kaynaklarının kullanımı, seçim kampanyaları sırasında medyanın kullanımı, partilerin gelirleri ve giderleri*” gibi türlü konuları içerisine alan geniş bir kavramdır.¹⁶

C. Siyaset ve Para Arasındaki İlişki

1. Siyasette Paranın Önemi

Para ve siyaset arasındaki sıkı ilişki yadsınamaz bir gerçektir. Daha doğru bir anlatımla, yaşadığımız bu haberleşme ve kitle iletişimi çağında, siyaset sahnesine çıkma gibi bir niyet söz konusu olduğunda para kaçınılmaz bir şekilde en önemli gündem maddesi olmaktadır.¹⁷ Bu bağlamda Claude Leyrit, “*Siyasi partiler ve Para*” adlı eserinde “*para politikanın siniridir*” demektedir.¹⁸ Demokrasilerde konuşma hürriyeti vardır. Fakat konuştuğunuz zaman sesinizi kitlelere duyurmayı arzuluyorsanız bunun bir ücreti vardır. 1848’lerin Fransa’sında Lamennais şöyle haykır-

¹⁵ Ekizceleroğlu, s. 49-50.

¹⁶ Ekizceleroğlu, s. 50.

¹⁷ Siyasette harcanan paranın boyutuna örnek vermek açısından burada Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) örneği verilebilir. 1993 yılının Eylül ayında, İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) skandalı patlamasının ardından, SHP Genel Başkanı Murat Karayalçın, 1983-1993 yılları arasında partisinin elde ettiği gelirleri açıklamak mecburiyetinde kalmıştı. Buna göre, partinin kurulduğu zamandan bu yana elde ettiği toplam gelir 114 Milyar Türk Lirası’ydı. Her ne kadar partinin amaçları doğrultusunda harcadığı toplam para miktarını tespit etme olanağı imkânsız olsa da bir partinin seçim kampanyaları sürecinde para harcamak mecburiyetinde olduğu kalemlerin (bir milletvekilinin genel ve yerel düzeyde reklâm ajanslarıyla anlaşması yaklaşık olarak 1-2 milyardan 8-10 milyara kadar çıkabilmekteydi). Dolayısıyla yüksek maliyeti ve diğer parti harcamaları da göz önünde bulundurulduğunda, basit bir hesaplama sonucunda gerçek parti harcamalarının Murat Karayalçın tarafından verilen rakamların çok çok üstünde bir miktar olduğu kolayca anlaşılabilir. Erdoğan Yıldırım, *Türkiye’de Siyaset Süreci ve Profesyonel Siyasette Benliğin Kurulması SHP Örneği*, 1. Bs., Ark Yayınevi, Ankara 1995, s. 64.

¹⁸ Mehmet Dülger, “Siyasetin Finansman Kaynakları”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I*, S. 13, Y. Ocak-Şubat 1997, s. 315.

maktaydı: “Konusabilmek hakkını kullanabilmek için altın gerekiyor, hem de çok altın. Biz ise yeterince varlıklı değiliz. Yoksullara susmak düşüyor!”¹⁹

Dolayısıyla çok partili siyasal yaşamda, partilerin bağımsızlıklarını sağlamak, diğer yandan da partilerin karşılaşacakları mali sorunlara çare bulmak, çözülmesi epey tartışmalı ve güç bir durumdur.²⁰

Demokratik bir sistemde partilerin hâkim güçler karşısında varlıklarını muhafaza edebilmeleri için, ekonomik yönden bağımlı olmamaları gerekir. Partiler arasındaki iktidar yarışı, gelir kaynaklarındaki eşitliğin büyük oranda bozulmadığı bir ortamda gerçekleşmelidir. Özetle, iktidar yarışı eşit şartlar altında gerçekleşebilmelidir.²¹

Sürekli kuruluşlar olan siyasi partilerin ayakta kalabilmeleri, varlıklarını devam ettirebilmeleri için teşkilâtlarının da güçlü olması gerekmektedir. Parti teşkilâtı denilince de ilk olarak, bina, araç gereç ve devamlı personel anlaşılır. Bunlar için de paraya ihtiyaç duyulur. Buna bir de seçim kampanyaları dâhil edildiğinde, paranın partiler açısından önemi yaşamsal bir boyuta ulaşmaktadır.²² Çünkü seçim demek para demektir. Parti kurmak, partiyi çalıştırmak, seçimlerde aday gösterebilmek için kuşkusuz paraya ihtiyaç vardır.²³ Toplum zenginleşip, çağdaş ve karmaşık bir vaziyete geldikçe, bu ihtiyaç daha da artmaktadır.²⁴

Fisher ve Eisenstadt gibi yazarlar da birbirleriyle yarış içerisinde olan partilerin, üç neden dolayısıyla paraya ihtiyaçları olduklarını ifade etmektedir. Bu nedenler; seçim kampanyalarını devam ettirmek, seçime uygun teşkilatlar oluşturmak, parti

¹⁹ Kırbaş, s. 163; <https://yesileldiven.wordpress.com/2012/07/18/siyasal-sistemler-siyasal-catisma-ve-uzlasma/> (E.T. 18.04.2019).

²⁰ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 21. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2017, s. 387-388.

²¹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 388.

²² Mustafa Koçak, *Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları*, 1. Bs., Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 122; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 388.

²³ Erdal Abdulkakımoğulları, “ Türkiye’de Siyasi Partilere Yapılan Devlet Yardımı ve Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, *Liberal Düşünce*, C. 7, S. 27, Y. 2002, s. 169; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 388.

²⁴ Dülger, s. 316.

liderleri, parti mümessillerine araştırma ve başkaca hususlarda yardımcı olmaktadır.²⁵ Devlet idaresinde söz sahibi olma gayreti içerisinde olan orta ve alt tabakaların, siyasal katılma arzularının artması giderek oy hakkının genişletilmesi sonucunu doğurmuş; seçmen kitlesinin genişlemesiyle birlikte seçim kampanyalarını yürütecek meclis dışı örgütlerin kurulması da zorunlu hale gelmiştir.²⁶ Seçim finansmanını tedarik edemeyecek partilerin, seçime katılmaları ve seçim kampanyası faaliyetinde bulunmaları imkânsızdır. Yeterli geliri bulunmayan siyasi partiler yönünden, seçimlerin yapılmasının, uygulamada pek de bir anlamı bulunmamaktadır. İşte bu gibi durumlar karşısında, Almanya, İtalya, Yunanistan, Portekiz, İspanya gibi ülkelerde, siyasi istikrarı temin etmenin bir yolu olarak, partilerin fonksiyon ve görevlerinin bir bölümü devlet tarafından yapılan yardım ile desteklenme yoluna gidilmiştir.²⁷

Özetle, para konusu, partilerin hem yaşamlarını sürdürebilmeleri hem de siyasal iktidarı demokratik seçimler yoluyla ele geçirerek programlarını uygulayabilme gücüne sahip olabilmeleri için önemlidir.²⁸

2. Siyasette Paranın Gücü

Demokratik siyasal rejimlerde epey uzun bir geçmişi olan siyaset ve para arasındaki ilişkinin, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra önemi artmıştır. Parti örgütlerinin profesyonelleşmesi ve kampanya yöntemlerinin çeşitlenmesi, siyasi partilerin paraya duyduğu ihtiyacın artmasına sebep olmuştur.

Türkiye'de milletvekili adaylarının bir dönem giysi, imaj, siyasal danışmanlık, adaylık başvurusu, tanıtım etkinlikleri, stratejik iletişim planlaması, kamuoyu araştırması benzeri giderler için ayrılmaları gereken bütçenin en az elli bin lira olduğu

²⁵ Orçun, Demirtaş, s. 54.

²⁶ Ergun Özbudun, *Siyasal Partiler*, 3. Bs., Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s. 35.

²⁷ Fazıl Sağlam, *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, 1. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 1999, s. 28; Mesut Aydın, "Türkiye'de Siyasal Partilere Devlet Yardımı", *AÜHFD*, C. 54, S. 4, Y. 2005, s. 239.

²⁸ Bu konuda 1895 yılında Amerikan Senatörü Mark Henna'nın parlamentoda ironi ile söylediği şu söz bu iddiayı doğrular niteliktedir: "*Politikada önemli iki şey vardır. Birincisi paradır, ikincisinin ne olduğunu hatırlamıyorum.*" Tuncer Özyavuz, *Türkiye'de Siyasetin Finansmanı*, (Danışman: Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2007, s. 19.

belirtilmektedir.²⁹ Dolayısıyla siyasi faaliyetler, emek yolundan sermaye yoluna doğru bir ivme kayması yaşamıştır.³⁰

Çağdaş kitle iletişim araçlarıyla beraber gittikçe daha da tek tipleşen, birbirine benzeyen toplumsal bakış açılarını cevaplayabilmek, toplumsal ihtiyaçları karşılayabilmek için siyasi partiler, devamlılığı olmayan popülist siyasetler yürütme gayreti içine girmektedirler. Böylece daha genel sıkıntılar üstünden politika yapmakta, daha geniş kitlelere hitap ederek, tüm katmanları içine alan programlar oluşturmaktadırlar. Böylesi bir rejimde iktidar koltuğuna oturabilmenin yegâne yolu da geniş halk yığınlarına sesini duyurabilmekten geçmektedir. Oysaki basın ve medya harcamaları; ulaşım, reklam ve propaganda harcamalarını aşan bir duruma gelmiştir. Siyasi partileri, özel çevrelerden malî kaynak bulmaya iten neden de budur. Piyasa ekonomisinin uygulandığını varsayarsak, siyasi partiler de “*kazan-kazan*” siyasetiyle davranmakta, iktidara geldiklerinde kendilerinden türlü desteklemeler bekleyen iktisadi güç çevreleriyle bu finans açığını kapamaktadırlar. Dolayısıyla, siyasetin maliyetinin artması para ve siyaset arasındaki ilişkinin bozulmasına neden olmuştur. Siyaset yapmanın epey para gerektirmesi nedeniyle, siyasetçiler kaçınılmaz olarak, parayı ellerinde bulunduranlara muhtaç hale gelmektedirler. Finansman arayışı partiyi, partiliyi ve adayları, ihtiyaç duyulan parayı iş adamlarından bulmaya sevk etmektedir.³¹

3. Siyasette Paranın Adil Rekabete Etkisi ve Genç Parti (GP) Örneği

Paranın partiler arasındaki adil rekabet ortamını etkileyen bir gücü vardır. Demokrasinin sınır merkezi olarak görülen partiler arasındaki yarış, demokratikleşme

²⁹ Kırbaş, s. 164-165.

³⁰ Türkiye’deki siyasi partilerin Ocak-Mayıs 1999 döneminde yazılı medya giderlerinin yaklaşık olarak 13 Trilyon Lirayı bulduğu belirtilmişti. Bu çarpıcı örnek siyasi faaliyetlerdeki emek unsurunun sermaye unsuru karşısında değer kaybı yaşadığının da bir göstergesiydi. Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak Alanlar Şeffaflık ve Denetim”, *Görüş Dergisi*, Y. 2000, s. 24; Kırbaş, s. 164.

³¹ Dülger, s. 316-317; Müge Yüce, “Siyasetin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri”, s. 25; www.baskanlikreferandumu.siyasaliletisim.org/wp-content/uploads/2008/07/siyasetinfinansmanisorunuvecozumonerileri.pdf, (ss. 1-32).

(E.T. 18.02.2019).

sürecinde çok önemli bir işlev görmektedir.³² Siyasette fırsat eşitliğini sağlamanın birincil kaynağı olan para, çeşitli kaynaklardan temin edilebilmektedir. Gençkaya'ya göre, ilk kaynağı bilinmeyen ve her çeşit metaya dönüştürülebilen para, nihayet siyasal iktidarı elde etmeye yarayan bir vasıta haline gelebilmektedir.³³

Siyasetin günümüz şartlarında epey masraflı bir iş haline gelmesi, siyaset ile meşgul olacak kişinin önemli miktarda paraya sahip olması gerektiği düşüncesinin, Türk siyaset yaşamına hâkim olmasına neden olmuştur. Bu durumun, zamanla siyaseti bir zengin uğraşısı haline getirdiği söylenebilir. Ülkemizdeki siyasi yarışta adayların birikimleri, tecrübeleri, siyasi düşünceleri ve partisinin itibarı bir kenara bırakılarak maddi imkânlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Dülger'e göre, adaylardan biri siyaset terazisinin bir kefesine siyasi itibarını koyarken, bir başka aday diğer kefeye malî itibarını koymakta, sonuçta ise banka defterindeki hesabının sıfırı fazla olan aday ağır gelmektedir.³⁴ Özetle, Türkiye'de siyaset koltuğunda siyasetçinin değil de ticaret erbabının oturduğu söylenebilir. Böylece, ülke yönetimi, zengin fakat siyasi tecrübe ve bilgisi olmayanların idaresine bırakılmakta, faturayı ise milletimiz ödemek zorunda kalmaktadır. Hâlbuki siyasetin bu olmadığı, siyaseti iyi bilen karşısında, servetin bir anlam ifade etmediği bilinmelidir. I. Dünya Savaşından önce Fransa siyasi tarihine mührünü vurmuş olan siyasal deha “*Kaplan*” lakaplı Clemenceau'nun, odun parası olmadığından dolayı, evinde palto ile oturduğu herkesçe bilinmektedir.³⁵

Türkiye'deki seçimlerde paranın seçmen davranışını etkilemede ve siyasal rekabette ön plana çıkmada önemli etken olduğunun anlaşılması ise 2002 Milletvekili Genel Seçimi (MGS) ile fark edilmiştir. 2002 MGS'de özellikle GP Genel Başkan'ı Cem Uzan'ın yürüttüğü seçim kampanyası, bu saptamayı doğrulamaktadır. Burada Cem Uzan'ın yürüttüğü seçim kampanyasından kısaca bahsetmek yararlı

³² Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 24.

³³ Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı ve Siyasi Partiler”, s. 1; <http://genckaya.bilkent.edu.tr/DEVPAR.htm>, (ss. 1-19). (E.T. 18.02.2019).

³⁴ Dülger, s. 317.

³⁵ Dülger, s. 318.

olacaktır. Şirketinin 46. yıl dönümü sebebiyle kutlamalar yapan, işletmelerinin olduğu şehirlerde Türkiye'nin popüler ses sanatçılara konserler verdiren Uzan, halkın kendisine gösterdiği teveccühü siyasi güce dönüştürmeye çalışmıştır. Temmuz 2002 ayında erken seçimin yapılacağı belli olmasıyla da GP'yi kurarak siyasete adım atar. Türk siyaset sahnesinin yabancı olduğu, şirket partisi görünümündeki bu partide GP Genel Başkanı Cem Uzan dışında, ikinci bir adam yoktur. Partinin tüm harcamaları gayri resmi olarak Uzan'a ait şirketler tarafından karşılanmıştır. Uzan grubuna ait medya kolu da seçim kampanyalarında büyük rol üstlenmiştir. Gazeteler, dergiler, radyolar ve televizyon kanalları Cem Uzan'dan bahsetmiş, mitingleri canlı yayınlanmış ve gazetelerde manşet olmuştur. GP'nin trilyonlarca liralık propaganda yaptığı ve en büyük finansman kaynağının Uzan grubuna ait GSM şirketi olan "Telsim" olduğu AYM'ye ait malî denetim bilgilerinden ortaya çıkmıştır. 3 Kasım 2002 MGS öncesinde ünlü sanatçılara konserler verdirmesinin yanı sıra, seçmenlere gıda yardımı da bulunan Cem Uzan liderliğindeki GP'nin, finans kaynaklarının hemen hemen tamamını şirket gruplarının oluşturduğu, siyasi çalışmalarının faturalarının da bu grup şirketlerince ödendiği ortaya çıkmıştır.³⁶

Bir başka anlatımla GP'nin 2002 seçim kampanyası, siyasetin medya merkezli hal almasında, görsel şova dönüşmesinde bir dönüm noktası olmuştur. Bu faktörler "neo-faşist bir kitle ruhu anlayışı" ve "ajitatif akılsızlaştırma" doğrultusunda iş görmenin bir örneğini teşkil etmektedir.³⁷

Kurulduğu dönemde henüz bir kaç aylık bir parti iken GP, 3 Kasım 2002 MGS'de % 7.25 oy alarak, paranın siyasette filtre edilemediği bir ortamda neleri başarabileceğini kanıtlaması bakımından ilginç bir örnek teşkil etmektedir. 2002 MGS'ye giren bir başka parti ise Büyük Birlik Partisi (BBP) idi. BBP'nin yaklaşık 30 yıllık siyasi geçmişe sahip Genel Başkanı Muhsin Yazıcıoğlu, partiler arasındaki adil yarış ortamını bozan bu durumu eleştirmiştir: "Bu millet Cem Uzan'a % 7 oy verdi. Ama bize % 1.5 verdi.... Bu ülkede dürüstlük başa bela ama benim için dürüst-

³⁶ Özyavuz, s. 306-307.

³⁷ Tanıl Bora, "Şirket Konserlerinden Partiye", *Birikim Dergisi*, S. 162, Y. Ekim 2002, s. 58.

lük başımın belası değil, başımın tacı ve şerefidir."³⁸ Yazıcıoğlu, siyasetin para ve görselleşmenin tahakkümü altında kaldığı, adil rekabet ortamının sermaye çevreleri lehine bozulduğu bu koşullar altında, maneviyatın sandığa yansıyan oy sayısından daha fazla önemli olduğunun altını çizerek, 2002 MGS özelinde Türk siyasetinde yaşanan kırılmaların siyasal ahlâk boyutuna göndermede bulunmaktadır.

Yukarıdaki ifadelerden Türkiye’de zenginlerin siyaset yapmasına karşı olma gibi bir düşünce anlaşılmalıdır. Ancak zenginlerin siyaseti para ile tahakküm altına almalarının ve siyasetin ticaretin tekeline girmesini önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu bağlamda Amerika örneği verilebilir. Amerika’da zengin aday, adaylığı süresince, parasının yönetimini, Maliyece tespit edilen bir kayyuma bırakmaktadır. Bu dönemde kendi çekine attığı imza geçerli değildir. Seçilmesi halinde de kayyumun görevi devam etmektedir.³⁹

Görüldüğü üzere siyasette fırsat eşitliği ile siyasetin finansmanı arasında kuvvetli bir bağ bulunmaktadır. 1970’li yıllara gelindiğinde⁴⁰ siyasi partilerle ilgili yaşanan yolsuzluk skandalları, siyasetin finansmanı konusuna ilişkin düzenlemelerin yapılmasına neden olmuştur. Bu düzenlemeler çerçevesinde siyasi partilerin tipi, siyasal düzen ve seçim sistemi, sorunlar ve seçenek finansman modelleri algısı yönünde

³⁸ https://jolygram.com/profile/uctug_1071/photo/2008350989896984178_4240280228, (E.T.09.05.2019).

³⁹ Dülger, s. 319.

⁴⁰ 1970’ten itibaren, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT)’nin ülke düzeyinde izlenebilir bir hale gelmesi Türkiye’deki siyasal iletişimde yeni bir sayfa açmıştır. Parti liderleri, TRT’nin tanıdığı tüm imkânlardan faydalanma yoluna giderek hem sesleri hem de görüntüleriyle seçmene ulaşma gayretindedirler. Televizyondan propaganda amaçlı olarak partilerin bedelsiz olarak faydalanmaları ise ancak 1977 MGS ile mümkün olmuştur. 298 sayılı Seçim Kanunu’nda yapılan değişiklik ile radyonun yanı sıra televizyon yoluyla da partilerin seçmene ulaşmaları sağlanmıştır. İlk kez 1977 seçimlerinde, büyük siyasi partilerin yanında, marjinal sol partiler de içerisinde olmak üzere, seçimlere katılan bütün partiler Yüksek Seçim Kurulu (YSK)’nın tespit ettiği oranlarda televizyonda propaganda yapmışlardır. Dolayısıyla Türkiye’de seçim kampanyalarında televizyonun kullanılmaya başlanması, seçim propagandalarının partilerin bu televizyondan faydalanmalarının yasal alt yapıya kavuşturulması, siyasetin Türkiye’de görselleşeceğine ve bu durumun partilerin harcamalarının artmasına ve mali kaynak arayışlarının hızlanmasına neden olacağına bir işarettir. Nitekim, 5 Haziran 1977 MGS’ye hazırlanan Adalet Partisi (AP), seçim kampanyası kapsamında 20 Milyon Liralık reklam harcaması yapmıştır. Haziran 1977’de 1 ABD Doları’nın 17.50 TL’ye karşılık geldiği düşünüldüğünde kampanyanın yaklaşık olarak 1.150.000. ABD doları tuttuğu belirtilmiştir. Necati Özkan, *Seçim Kazandıran Kampanyalar*, 4. Bs., MediaCat, İstanbul 2014, s. 53, 56.

değişikliğe uğramıştır. Bunların yanında makul bir siyasi finansman sistemi tasarlanırken, anayasal düzen, coğrafi ve demografik yapılar göz önüne alınan ölçütler olarak kabul edilmiştir. Siyasi finansman modelleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, bu konuya ilişkin yapılan reformların ana temasında daha açık ve şeffaf bir sistemin kurulması vardır.⁴¹

4. Partilerin Seçim Kampanyaları ve Para İlişkisi

1980’li yıllardan⁴² günümüze kurulan siyasi partilerin sayısındaki ciddi artışla birlikte, siyasi yarışma ortamı da şekillenmeye başlamıştır. Bu yarış ortamında üstünlüğü para ile elde etmeyi düşünen partilerin, teknolojik yeniliklerin de tesiriyle iktisadi ve malî yapılarında önemli bozulmalar ortaya çıkmıştır. Özellikle seçim zamanlarında “*ne kadar fazla tanıtım yapılırsa o kadar fazla oy alınır*” fikrinin partilerin gider kalemlerinde önemli artışlara neden olması ve bu gider kalemlerinin parti gelir kaynakları aracılığıyla tedarik edilemeyecek seviyelere ulaşması, partilerin farklı gelir kaynakları aramasına neden olmuştur.⁴³

Günümüzde seçim kampanyalarında yazılı ve görsel medyanın daha fazla ön planda olduğu bir gerçektir. Bunun doğal sonucu olarak da siyaset yapmanın maliyeti artmaktadır. Yeterli malî kaynağı olmayan partilerin seçmenlerine ulaşarak politi-

⁴¹ Ayfer Dağdelen, “Siyasal Yozlaşma Olgusu ve Siyasetin Finansmanı Arasındaki İlişkiye Genel Bir Bakış”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 6, S. 2, Y. 2013, s. 303.

⁴² 1987 MGS ve 1989 MİGS ile başlayan şova benzer kampanyalar 1991 seçimlerinde zirveye ulaşmış, partiler olağanüstü harcamalar yapmışlardır. Partiler çeşitli pop sanatçılarından, popüler parçalarının telifini alma rekabetine girmişlerdir. El ilanları, afişler, billboardlar, gazete ve dergi ilanları, radyo, televizyon ve sinemada da ücretli reklamlar kullanılmıştır. Bunun yanında gelişen teknolojinin verdiği imkânlar, ses ve video kasetleri neredeyse tüm seçim bölgesinde kullanılmıştır. 1991 MGS siyasette reklamın, seçim kampanyalarının bundan sonraki süreçte olmazsa olmazı olacağını göstermiştir. 1990’ların başında yıkılan “*Berlin Duvarı*” Türkiye’de de partiler arasındaki ideolojik duvarları yıkmıştır. Türkiye’deki partiler de tıpkı Batı ülkelerindeki partiler gibi, ideoloji ve program yönünden birbirlerine yaklaşmışlardır. Partilerin birbirlerine benzer bir hale gelmelerinde siyasette reklamın ölçüyü kaçıran bir boyuta ulaşması en büyük etken olmuştur. Artık siyaset sahnesinde ideolojiler ve toplumsal taleplerin yerini parasal gücün sunduğu imkân ölçüsünde görselleşen siyasal şölenler almıştır. Özkan, *Seçim Kazandırın*, s. 130-131.

⁴³ Orçun, Demirtaş, s. 54, 57.

kalarını anlatabilmeleri zorlaşmaktadır.⁴⁴ Ayrıca kadro partilerinin yerini kitle partilerinin alması ve siyasi partilerin seçim kampanyaları için yaptıkları giderlerin artması nedeniyle partiler daha çok malî desteğe ihtiyaç duymaya başlamıştır. Medyanın, seçim kampanyalarında aktif ve yoğun biçimde kullanılması, yüksek fiyatlı kampanya tekniklerinin kanıksanması, partilerin giderlerinde artışa neden olmuştur.⁴⁵

Türkiye’de siyasi yarış olgusunun artış eğilimi içerisinde bulunduğu günümüz şartlarında, partilerin malî kaynakları harcamalarını karşılamaya yetmemektedir.⁴⁶ Örneğin bir zamanlar iktidarda olan ANAP, birçok benzer partinin de yaşadığı gibi, bir dönem teşkilat merkezlerinin giderlerini karşılayamaz hale gelmiş ve kapanma tehlikesiyle karşılaşmıştır. Bu sebeple partiler için dış kaynak bulmak büyük bir önem taşımaktadır. Dolayısıyla siyasi partileri, illegal yollardan gelen malî kaynaklardan korumak ve kamusal fonksiyonlarını yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla, bir sonraki bölümde de görüleceği üzere devlet tarafından partilere mali destekte bulunulması kaçınılmaz hale gelmektedir.⁴⁷

⁴⁴ Mehmet Karakaş, *Siyasetin Finansmanı*, 1. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2015, s. 45; Siyasetin ne kadar masraflı bir hal aldığına ispatlayan bir örnek olması açısından, 18 Nisan 1999 MGS öncesi Anavatan Partisi (ANAP)’tan Erzurum milletvekili adayı olmak için Gelirler Genel Müdürlüğü’ndeki görevinden istifa eden bir bürokratin yaşadıkları gerçekten ilginçtir. Bu bürokrat, arkadaşının ofisini kullanmasına karşın, seçim bütçesi olarak ayırdığı 8 milyon yetersiz kaldığını, bu miktarın o günkü koşullarda yalnızca poster ve afişte harcandığını ifade etmiştir. Bürokrat ayrıca basına yaptığı açıklamada;

“Parası olmayanın aday olup mücadele etmesi mümkün değil. Elden paraların dağıtıldığı ve bunun hiçbir denetiminin yapılmadığı bir ortamda siyasi etikten nasıl bahsedilebilir? Batı’da olduğu gibi Hazine yardımları yerine, özel sektörün yaptığı bağışların masraftan düşülmesi gibi bir uygulama daha şeffaf bir yapı sağlayacaktır. Böylece kayıt dışı yardımların önü kesilecektir”

diyerek kendi siyasal tecrübesi özelinde Türk siyasetinde paranın “pul” haline dönüşmesine vurguda bulunmaktadır. Özyavuz, s. 74.

⁴⁵ Şafak Evran Topuzkanamış, “Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, *DEÜHFD*, C. 14, S. 2, Y. 2012, s. 168-170.

⁴⁶ Orçun, Demirtaş, s. 61.

⁴⁷ Hüseyin Özcan, Murat Yanık, *Siyasi Partiler Hukuku*, 2. Bs., Der Yayınları, İstanbul 2011, s. 117.

En az seçim dönemlerinde olduğu kadar, seçimlerin yapılmadığı zaman dilimi de siyasetin finansmanında önem taşımaktadır.⁴⁸ Kamusal kaynakların dağıtılmasında yetki sahibi olan iktidar, bu kaynakları siyasetin finansmanına kanalize edebilmektedir. Ekonomik güçlerini siyasi güce çevirerek siyasi iktidarı tesiri altına almak isteyen kişi ve gruplar her zaman vardır. Dolayısıyla siyasetin finansmanı konusunun gizli ve açık, birbirleriyle ilişkili ama değişik tarafları ve sonuçları bulunmaktadır.⁴⁹

5. Siyasette Paranın Sınırlandırılmasına Duyulan İhtiyaç

Para ve siyaset arasındaki ilişki demokratik hükümetlerin en önemli sıkıntılarında birini oluşturmaktadır. Siyasetin finansmanında para kullanımının sınırlandırılmadığı bir ortamda sağlıklı siyasal ilişkiler ağını meydana getirmek zordur. Demokratikleşme dalgaları, seçim süreçlerinin karmaşıklığının artması, yolsuzluk ile ilgili farkındalığın artması, siyasetin finansmanı konusunun ülke kamuoylarında tartışılan başat konulardan biri haline gelmesine neden olmuştur.⁵⁰

Siyasal iktidarı ele geçirme yolunda para vazgeçilmesi mümkün olmayan bir araçtır. Dolayısıyla siyasetten parayı tamamen dışlanması mümkün değildir. Ancak demokrasinin zarar görmemesi, ekonomik gücün siyasi güce dönüştürülmesine demokratik kurallar çerçevesinde müsaade edilebilmesi de gerekmektedir. Bu yönüyle siyasette paranın etkisini azaltmak için dünyanın birçok ülkesinde düzenlemeler yapılmaktadır. Siyasetin finansmanı konusuna ilişkin düzenlemeler yapılırken, ülkenin siyasal tarihi göz önünde bulundurulmalıdır. Bu düzenlemeler (siyaseti mali yönden destekleyen kaynaklar, seçim kampanyaları, parti faaliyetleri vb. göz önünde bulundurulmakta) vasıtasıyla; eşitlik, doğruluk, şeffaflık sağlanmaya ve sonuç olarak bütünlüklü bir yapı oluşturulmaya çalışılmalıdır. Bu konuya ilişkin düzenlemeler yapılırken, başka ülkelerin uygulamaları olduğu gibi alınarak aynen uygulanmaya çalışılmamalı, ülkenin koşullarını ve özelliklerini bünyesinde barındıran bir model mey-

⁴⁸ Genççaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 24; Genççaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 1.

⁴⁹ Genççaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 24.

⁵⁰ Karakaş, s. 43.

dana getirilmelidir.⁵¹ Sonuç olarak, siyasetin finansmanı hususunda, her ülkenin içerisinde bulunduğu özel şartları göz önünde bulundurarak bir sistem tesis etmesi, sistemden istenilen verimin alınmasını sağlayacaktır.

Paranın siyaseti hâkimiyeti altına alması, demokrasinin tehdit altında olması anlamına gelir. Bu tehdidi azaltmak için paranın siyasetteki önemi ve etkisinin en aza indirgenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Paranın siyaset üzerindeki olumsuz etkisi şöyle açıklanabilir:

1. Mali kaynakların gerek elde edildiği yer ve gerek de paylaştırılması adayların ve partilerin seçmenlere ulaşmasına etkide bulunmaktadır. Kaynakların orantısız olarak paylaştırılması, seçim sonuçlarına ilişkin kaygı duyulmasına sebep olmaktadır.

2. Para hem adaylara hem de partilere çok geniş avantajlar sağlamaktadır. Şöyle ki, siyasi güç sadece ekonomik güç vasıtasıyla gösteriliyorsa “*bir kişi, bir oy*” (one man, one vote) ilkesinin önemi olmaktadır. Bir diğer ifadeyle, siyasal güce karşı seçenек bir güç meydana getirilmektedir. Bu gücün adı ekonomik güçtür. Bir sonraki aşamada ise, ekonomik güç siyasal gücü kontrolü altına almaktadır.

3. Para, bağışta bulunanlar ile siyaset yapanlar arasında kavgaya sebep olmaktadır. Şöyle ki, yüksek meblağda bağışta bulunan bağışçılar kendi istekleri doğrultusunda düzenleme yapılmasını arzu etmektedirler. Bu durum geniş halk kitlelerinin zararına bir sonuç doğurmaktadır. Bir başka anlatımla, siyaset yapanların halkla entegrasyonuna ve özerkliğine zarar vermektedir. Adeta onları belli bir topluluğun lehine karar almaya mecbur bırakmaktadır.⁵²

⁵¹ Karakaş, s. 1-2.

⁵² Karakaş, s. 43-44.

II. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA SİYASETİN FİNANSMANI VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

A. Karşılaştırmalı Hukuktaki Genel Durum

Siyasetin finansmanı ile ilgili olarak dünyada ilk yasal düzenleme, seçim kampanyaları kapsamında 1867 yılında ABD’de yapılmıştır. 1883’te de İngiltere’de adayların seçim bölgelerinde yapacakları harcamaların sınırlandırılması kapsamında yasal düzenleme yapılmıştır.⁵³ Siyasetin finansmanı konusuna ilişkin kanuni düzenlemeler, II. Dünya Savaşı’nın ardından demokratik ülkelerin büyük bir kısmında gündeme gelmiş; fakat konuya ilişkin esas gelişmeler siyasetin finansmanı konusuyla ilgili ortaya çıkan skandallar sonrasında yaşanmıştır. Bu yolsuzluk olaylarına burada kısaca değinmekte yarar vardır.

Eski Batı Almanya’da Bonn Bölge Mahkemesi’nde 1981 yılında partilere yapılan bağışlara ilişkin görülen bir davada, Flick Şirketi’nin partilere yaptığı bağışların % 26’sını politik çıkar karşılığında doğrudan siyasetçilere verdiği ortaya çıkmıştır.⁵⁴ Almanya’da 1999 yılının son aylarında Hristiyan Demokrat Birliği (CDU) eski başbakanı ve eski Almanya başbakanı Helmut Kohl, hakkındaki bağış skandalı ile gündeme gelmişti. Kohl, aranan bir silah kaçakçısından 1 milyon Alman Markı tutarında bağış aldığını ve söz konusu parayı on yıl boyunca partisinin gizli banka hesabında sakladığını kabul etti.⁵⁵ Amerika’da ortaya çıkan ve hükümet krizine dönüşen Watergate ve Enron skandalları, siyaset ve para arasındaki ilişki üzerinde dikkatlerin toplanmasına sebep olmuştu.⁵⁶ Fransa’da 1970’li yıllarda “*Emlak Gaullisliği*” olarak bilinen partilerin illegal gelir kaynaklarına ilişkin skandalın ardından, 1980’lerin ikinci yarısında çeşitli partilerin dâhil olduğu sahte fatura davaları gündeme gelmiş-

⁵³ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 131; Dağdelen, s. 304.

⁵⁴ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 131.

⁵⁵ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 131; “Almanya eski Başbakanı Helmut Kohl öldü”, *Milliyet*, 16.6.2017. <http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-almanya-eski-dunya-2469740/>, (E.T. 17.05.2019).

⁵⁶ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 131.

ti.⁵⁷ İtalya’da ise 1945-1987 döneminde, kamusal kaynakların yasa dışı şekilde kullanıldığı 101 yolsuzluk olayı tespit edilmişti.⁵⁸ Mafya karşıtı yargıç Giovanni Falcone’nin, 1992 Mayıs ayında öldürülmesinin ardından İtalya’da gündeme gelen soruşturmalarda pek çok politikacı, bürokrat ve iş adamı sorgulanmıştı. 1992-1994 döneminde hakkında soruşturma yürütülen 228 milletvekilinden 111’inin dokunulmazlığı kaldırılmıştı.⁵⁹ Japonya’da ise 1955 yılından 1993’e gelinceye kadar Liberal Demokrat Parti’nin on beş başbakanından dokuzu hakkında yolsuzluk iddiaları veya soruşturmaları gündeme gelmişti.⁶⁰ 1976 yılında ortaya çıkan Lockheed skandalı sebebiyle eski başbakanlardan Kakuei Tanaka dört yıl hapse mahkûm edilmişti.⁶¹

Türkiye’de ise Refah Partisi (RP)’nin karıştığı Mercümeç olayı (Kayıp Trilyon Davası), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)’nin karıştığı İSKİ skandalı gibi örnekler, siyasetin finansmanı hususunda ülkelerin hukuki düzenlemeler yapmalarında etkili olmuştur. Bu konuya ilişkin yapılan düzenlemelerin çeşitli yolsuzluk olaylarının ardından yapılması da konunun taşıdığı önemin bir başka boyutudur.⁶² Yaşanan yolsuzluk olayları sebebiyle, ülkelerin siyasetin finansmanı konusunda yasal düzenleme yapma yoluna gitmeleri, demokrasiyi kontrolü altına almaya çalışan kontrolsüz paraya karşı geliştirilen bir refleks olarak düşünülebilir.

B. Çeşitli Devletlerden Örnekler

1. Almanya

1949 Federal Almanya Anayasası, siyasi partileri ayrı bir madde halinde düzenlemiştir (m. 21). Buna göre, partiler, siyasi iradenin meydana gelmesinde katkıda bulunmaktadır. Tüzüklerinin demokratik ilkelere aykırı olmaması şartıyla parti kurmak serbesttir. Partiler gelir kaynaklarıyla ilgili olarak kamu önünde hesap ver-

⁵⁷ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 131-132.

⁵⁸ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 132.

⁵⁹ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 132.

⁶⁰ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 132.

⁶¹ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 132.

⁶² Ekizceleroğlu, s. 93; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 24; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 1.

mekle yükümlüdürler. Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinin ardından Alman Federal Meclisi'nde toplam altı siyasi parti bulunmaktadır. Bu partiler, Hristiyan Demokrat Birliği (CDU), Almanya Sosyal Demokrat Partisi (SPD), Hür Demokrat Parti (FDP), Hristiyan Sosyal Birliği (CSU), Demokratik Sosyalizm Partisi (PDS) ve İttifak 90/ Yeşiller Ortak Listesidir.⁶³

Almanya'da siyasi partilerin gelirlerinin üçte birini üye aidatları oluşturmaktadır. Almanya'nın bağışlarla ilgili yasaklar ve sınırlandırmalar konusunda, diğer birçok Avrupa ülkesine kıyasla daha özgür bir politika izlediği söylenebilir. Devlet kuruluşlarının partilere ve adaylara bağışta bulunması yasaktır. Almanya'da 500 Avro üzerinde bağışta bulunanların tanımlanması, 10.000 Avro üzerinde bağışta bulunanların ise kimliklerinin açıklanması zorunluluğu bulunmaktadır. Siyasi partilerin ve adayların giderleri için bir üst sınır ise yoktur.⁶⁴

Almanya'da partilerin her yıl hesaplarını yayımlama zorunluluğu bulunmaktadır. Bu hesaplarda, içerik olarak üyelerden alınan aidatlar, mal varlıklarından elde edilen gelirler, hibeler, borç olarak alınan paralar, devletten alınan yardımlar bulunmalıdır. Hesaplar her yıl Bundestag (Alman Federal Meclisi) Başkanı'na verilir. Öte yandan, hesaplar ibraz edilmeden partilere iade avansları ödenemez. Partilerin hesapları Resmi Gazete'de yayımlanır.⁶⁵

Bundestag Başkanı her iki yılın sonunda, partilerin malî durumlarıyla hesap raporlarına ilişkin Federal Meclise bilgi verme zorunluluğu altındadır. Hesap raporlarında şüpheli görülen durumlar mevcutsa, Bundestag Başkanı bağımsız denetçiler aracılığıyla denetim yaptırma yetkisine sahiptir. Siyasi partilerin bu hususta yaptıkları açıklamalar yetersiz görülürse, devlet yardımından yoksun bırakılmalarına veya üç

⁶³ Karakaş, s. 70; Abdullah Mutlu, Kurumsallaşmış Demokrasilerdeki Siyasi Partiler Sistemi İle Ülkemizdeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi ve Özgün Model Arayışları, *Uzmanlık Tezi*, Ankara 2005, s. 92.

⁶⁴ Karakaş, s. 70; Mutlu, Kurumsallaşmış, s. 92; Ömer Faruk Gençkaya, Umut Gündüz, Damla Cihangir-Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, Transparency International, Ocak 2016, s. 40; www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin-finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf, (ss. 1-88). (E.T. 19.02.2019).

⁶⁵ Karakaş, s. 70-71; Pulat Tacar, *Siyasetin Finansmanı*, 1. Bs., Doruk Yayıncılık, Ankara 1997, s. 52.

katına kadar geri ödeme cezasına çarptırılmalarına karar verilebilmektedir.⁶⁶ Siyasi partilerin seçim kampanyaları ile ilgili olarak finansman raporlarını ibraz etme mecburiyeti ise bulunmamaktadır.⁶⁷

1983 yılında çıkartılan yasa, partilerin tüm kademelerinin mal varlıklarının saydamlığını zorunlu kılmıştır. Partilere yakın olan dernek veya vakıfların, meslek kuruluşlarının para toplayıp katkıda bulunmaları yasaklanmıştır. Son yıllarda yapılan bağışların miktarında bir azalma yaşanmıştır. Söz konusu azalmanın nedeni bağışlar hususunda yaşanan skandallardır.⁶⁸

2. ABD

Amerika’da siyasetin finansmanı kamu kaynakları ve özel kaynaklardan yapılan yardımlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başkan adaylarının kamu finansmanından faydalanabilmesi için özel finansman kaynaklarından vazgeçmesi gerekmektedir. Amerika’da seçim kampanyalarını finanse etmenin çok yüksek miktarda para gerektirdiği herkesçe bilinmektedir. Dolayısıyla kamu finansmanı seçim kampanyalarının finanse edilmesinde yetersiz kalmakta ve Başkan adaylarının özel finansman kaynaklarına yönelmesine sebep olmaktadır.⁶⁹

ABD’de tüzel kişilerin doğrudan siyasi partilere ve adaylara yardımda bulunması yasaktır. Fakat “*Political Action Commitees*” (PACS) ismi verilen komiteler aracılığıyla, adayların seçim kampanyalarına finansman desteği sağlanması mümkün olmaktadır.⁷⁰

Amerikan Kongresi, 1975 yılında Federal Seçim Kanunu’nun uygulanması amacıyla Federal Seçim Komisyonu’nu kurmuştur. Bu Komisyon, seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili bilgileri açıklamak, mali desteklerle ilgili limit ve yasa-

⁶⁶ Karakaş, s. 71; Recep Kaplan, “Bazı Yabancı Ülkelerde Siyasi Partilerin Mali Denetimini Yapan Kurumlar ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Maliye Dergisi*, S. 162, Y. 2012, s. 366-367.

⁶⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 18.

⁶⁸ Karakaş, s. 71; Tacar, s. 52-53.

⁶⁹ Karakaş, s. 79; Mutlu, Kurumsallaşmış, s. 110.

⁷⁰ Karakaş, s. 79; Tacar, s. 58.

ların uygulanmasını sağlamak ve seçim döneminde yapılan kamu yardımlarının gözetilmesiyle görevlidir. Komisyon, Başkan'ın atadığı ve Senato'nun onayladığı altı üyeden teşekkül etmektedir. Üyeler altı yıl süreyle görev yapmaktadırlar. Komisyonun karar yeter sayısı en az dört oydur.⁷¹

1978 yılında çıkarılan Ahlak Yasası ile birlikte, Kongre üyelerinin mal varlıklarının detaylı olarak yayınlanması zorunluluğu getirilmiştir. Yüksek hâkimler, başkan, başkan yardımcısı, bakanlar ve yüksek dereceli memurların mal varlıklarını açıklama zorunluluğu vardır. Her yılın Mayıs ayının on beşinde kongre üyelerinin mal varlıkları Meclis'e ve Kongre'ye sunulmaktadır. Sayıştay Başkanı'nın ibraz edilen bu belgelerle, ilgili gereken işlemleri yapma yükümlülüğü bulunmaktadır.⁷²

Aşağıda, ABD'de siyasetin finansmanı ile ilgili ortaya çıkan olaylar üzerinde kısaca durulmaktadır.⁷³

a) Watergate Olayı

Watergate skandalı, ABD'de siyasetin finansmanı ile ilgili önemli bir örnektir. Başkan Richard Nixon, süt üreticileri lobisi tarafından sağlanan kampanya desteği sebebiyle, süt ile ilgili destekleme fiyat politikasında değişiklik yapmıştı. Seçim kampanyasında yüksek bağışların yapıldığının meydana çıkması ve seçim kampanyasında kanunların izin verdiğinden çok daha yüksek gider yapıldığı belgelenmişti. Sonuçta Nixon başkanlık koltuğunu terk etmek mecburiyetinde kalmıştı.⁷⁴

b) Buckley- Valeo Olayı

ABD'de siyasetin finansmanına ilişkin bir başka olay ise 1976 tarihli Buckley-Valeo davasıdır. Söz konusu davada Yüksek Mahkeme verdiği kararda, konuşma hürriyetini garanti altına alan önceki anayasa değişikliğini esas alarak kampanya giderlerindeki üst sınırın iptaline karar vermiştir. Davada, partiler, adaylar ve bağış

⁷¹ Karakaş, s. 79; Kaplan, s. 368.

⁷² Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: Karakaş, s. 79; Tacar, s. 59-60.

⁷³ ABD'deki seçim kampanyalarına ilişkin bkz.: Özkan, *Seçim Kazandıran*, s. 299-314.

⁷⁴ Karakaş, s. 78; Özkan, *Seçim Kazandıran*, s. 299.

yapanlar arasındaki ilişki incelenmiştir. Daha sonraki davalarda da bu karara atıf yapılmış ve federal düzeyde kurallar getirilmesine özen gösterilmiştir.⁷⁵

Watergate skandalı sonrasında çıkarılan 7 Şubat 1972 tarihli yasa, Yüksek Mahkeme'nin Buckley/Valeo davasında aldığı karar ile değiştirilmiştir. Ayrıca 1976 ve 1980 yıllarında çıkarılan yasalar da seçim kampanyalarının finansmanı yönünden oldukça önemlidir.⁷⁶

c) Enron Olayı

Amerika'da siyasetin finansmanına ilişkin önemli örneklerden biri de Enron Şirketi ile ilgilidir. İlk görüşte Enron Şirketi ile ilgili olay, bir şirketin iflası görüntüsündedir. Ancak esas sebep, Başkan Bush'un Enron'dan 3 milyon Amerikan Doları aldığı ortaya çıkmasıyla ilgilidir. Enron Şirketi'nin iflas etmeden hemen önce Başkan Bush'tan yardım etmesini istemesi basında geniş yer bulmuştur. Enron'un 1990-2002 yılları aralığında yaptığı siyasi nitelikli bağışların toplamda 6 milyon Amerikan Doları'na ulaştığı tahmin edilmektedir.⁷⁷

d) 2008 Krizi

Yakın zamanda Amerika kaynaklı meydana gelen ekonomik kriz de siyasetin finansmanı açısından önem ifade eden bir durum oluşturmaktadır. 2008 yılındaki ekonomik krizin ortaya çıkmasında, Amerika'da siyasetin finansmanına önemli düzeyde kaynak aktarmakta olan finans kesimine ilişkin regülasyonların⁷⁸ kaldırılmasının büyük katkısı olmuştur. Politikacılar ve finans kesimi arasında iflas edemeyecek kadar büyük değil (not too big to fail), iflas ettirilemeyecek düzeyde içiçe geçmiş

⁷⁵ Karakaş, s. 78.

⁷⁶ Karakaş, s. 78.

⁷⁷ Karakaş, s. 78-79.

⁷⁸ "Regülasyon, geniş anlamda sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan her türlü anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeleri ve diğer her türlü kamusal politikaları ve yapılan uygulamaları ifade etmektedir." Bkz. : www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm>, (E.T. 24.4.2019).

(too interconnected to fail) bir tablo söz konusudur.⁷⁹ Daron Acemoğlu da ABD’de siyasetçilerin seçim kampanyası bağışlarının ciddi bir kısmının finans çevresinden geldiğini, siyasetçilerin finans sektöründeki aşırılıklardan beslendiklerini ifade ederek 2008 ekonomik krizinin bu nedenden kaynaklandığını ileri sürmüştür.⁸⁰

Bu durum 2008 Krizini meydana getiren sürecin bir özetidir. Politikacılar ve finans kesimi arasındaki yakın ilişkiye bakıldığında, her iki kesimin karşılıklı şekilde birbirlerine hareket edecekleri alanlar yarattıkları söylenebilir.⁸¹

3. Fransa

Fransa’da seçim kampanyalarını ve siyasi partilerin finansmanını düzenleyen yasalar 1988-1994 yılları arasında çıkarılmıştır. 11 Mart 1998 tarihli Siyasi Hayatın Finansal Şeffaflığı Kanunu⁸², siyasi partilere yardım yapılması, seçim kampanyalarının finansmanı, kampanya harcamalarının üst sınırı ve seçilmiş olanların malvarlıklarının kamuoyuna açıklanması ile ilgilidir.⁸³ Fransa’da siyasi partilerin finansmanı, devlet yardımıyla özel finansmandan meydana gelmektedir. Ülkede devlet yardımı, siyasi partilerin finansman kaynağının temelini oluşturmaktadır.⁸⁴

Fransa’da şirketlerin, sendikaların, yabancıların bağışta bulunması ve anonim olarak yardım yapılması yasaktır. Bağışlar sınırlandırılmıştır. Bir bağışçının bir siyasi partiye bir yıl içinde yapabileceği bağış tutarı en fazla 7 bin beşyüz Avro, bir adaya yapabileceği bağış tutarı ise 4 bin altı yüz Avro’dur.⁸⁵

⁷⁹ Karakaş, s. 46; Deniz Gökçe, *Akşam Gazetesi*, 22. 05. 2011.

⁸⁰ Kırbaş, s. 196.

⁸¹ Karakaş, s. 46.

⁸² Tacar, s. 60.

⁸³ Karakaş, s. 72; Tacar, s. 60-61.

⁸⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 18-19.

⁸⁵ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 18-19.

1988 yılında çıkarılan yasa denetim hususunda yetersizdi. Bundan dolayı 15 Ocak 1990 ve 10 Mayıs 1990 tarihlerinde yapılan yasal düzenlemelerle denetime ilişkin eksiklikler ortadan kaldırılmaya çalışılmıştı.⁸⁶

Bu kapsamda 1990 yılında Siyasi Finansman ve Kampanya Hesapları Ulusal Komisyonu (Commission Nationale Des Comptes de Campagne et des Financement Politiques, CNCCFP) kurulmuştur. Komisyon, siyasetin finansmanının ve şeffaflığının denetimini yapan bağımsız bir idari kurum niteliğindedir. Her adayın, seçim sonrası gelir ve giderlerini gösteren raporu, bu komisyona ibraz etme zorunluluğu vardır. Komisyon, raporların iletildiği tarihten itibaren altı ay içerisinde gerekli incelemeyi yapmakta; raporun kabulüne, reddine veya yeniden incelenmesine hükmedebilmektedir. Yine seçim kampanyasına ait raporun basitleştirilmiş bir nüshası Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır. Komisyon, harcama sınırını aşan adayları, aştıkları miktar nispetinde cezayı ödemeye mahkûm eder. Bundan başka, Komisyon tarafından belirlenen ilkelere aykırı davrananlar hapis ya da para cezasıyla cezalandırılmaktadır.⁸⁷

Seçim harcamalarının kontrol altına alınması için aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır:

1. Harcama üst sınırı tespit edilmesi,
2. Harcama üst sınırına uyulup uyulmadığının denetiminin yapılması,
3. Kurallara riayet edilmemesi durumunda yaptırım uygulanması.

Yapılan düzenlemelerle birlikte başkaları tarafından adaylar namına yapılan giderlerin de hesap kapsamına alınması sağlanmıştır. Bunun yanında, partilerin adaya yaptıkları yardımlar da dâhil edilmiştir. Yine adaylar, elde ettikleri tüm maddi ve aynî kazanım değerlerini, yaklaşık olarak hesaplayarak bildirmek zorundadırlar.⁸⁸

Seçimleri kazanan adaylar, seçim sonuçlarını izleyen iki aylık sürede kampanyaya ilişkin hesaplarını Siyasal Partilerin Finansmanı Ulusal Komitesi’ne teslim

⁸⁶ Karakaş, s. 72; Tacar, s. 62.

⁸⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 18-19.

⁸⁸ Karakaş, s. 72; Tacar, s. 62; Zeki Öztürk, *Seçimlerde Paranın Gücü*, 1. Bs., Ebabel Yayıncılık, Ankara 2006, s. 264-268.

etmek zorundadırlar. Bahsi geçen Komite, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay'dan seçilen üçer üyeden oluşmaktadır. Dokuz üyeden oluşan Komite, mahkeme statüsünde değildir. Fakat özerk bir otorite olarak görevde bulunmaktadır. Kendisine ibraz edilen belgeleri incelemekte ve gerekli gördüğü durumlarda olayı yargıya intikal ettirebilmektedir.⁸⁹

1990 yılında çıkarılan kanunla, saydamlığı temin etmek amacıyla seçim kampanyaları için toplanacak yardımların, bir malî yetkili veya oluşturulacak bir birim eliyle idare edilmesi istenmektedir. Seçim için yapılacak giderler, malî yetkili tarafından veya birim tarafından gerçekleştirilecektir. Seçimlerde kullanma maksadıyla, bankada tek bir seçim hesabı açılacaktır. Bu hesap seçim giderlerine ilişkin bilgileri içeren dosyanın teslim edilme tarihinden itibaren üç ay sonra kapatılacaktır. 29 Ocak 1993 tarihli Rüşvetin Önlenmesi Yasası'na göre; gerek adaylara gerekse siyasi partilere yardım yapan gerçek ve tüzel kişilerin adlarıyla birlikte, yaptıkları yardım meblağını açıklama zorunluluğu bulunmaktadır. Yine bu bilgilerin Resmi Gazete'de yayınlanması gerekmektedir.⁹⁰

4. İsveç

İsveç'te siyasi partilerin gelirleri arasında devlet tarafından yapılan yardımın dışında, özel finansman kaynakları ile parti faaliyetlerinden sağlanan gelirler bulunmaktadır.⁹¹

Yabancı kaynaklardan bağış elde etme yasaktır. Bağışlar ve harcamalara ilişkin bir üst sınır yoktur. Ayrıca adaylar ve siyasi partilerin seçim kampanyalarına ilişkin finansmanlarını açıklama mecburiyetleri de bulunmamaktadır.⁹²

Hukuki, Finansal ve Yönetim Hizmetleri Dairesi (Legal, Financial and Administrative Services Agency, LFAS), 2014 yılından beri siyasetin finansmanını denetleme sorumluluğuna sahip özgür bir kurum halinde çalışmalarda bulunmaktadır. İs-

⁸⁹ Karakaş, s. 73; Tacar, s. 63; Kaplan, s. 367.

⁹⁰ Karakaş, s. 73; Tacar, s. 64-65.

⁹¹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 21.

⁹² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 21.

veç'te siyasi partilerin finansmanına ilişkin hususlar kanuni düzenlemeyle ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Buna rağmen siyasi partiler gönüllü olarak katıldıkları Ortak Sözleşme (Joint Agreement) yoluyla partilerin gelirlerinin kamuoyuna elden geldiğince açık olmasına faydada bulunmaktadır.⁹³

İsveç'in siyasetin finansmanı konusunda, yolsuzluğun en az yaşandığı Avrupa ülkeleri arasında yer alması, siyasi partilerin kendi kendilerini düzene sokmaları ve siyasetin şeffaflaşması gayesinde olmaları açısından güzel bir örnektir. Böylesine bir siyasal kültürün meydana gelmesi ise kanunlar ve düzenlemeler yoluyla değil uzun vadeli bir eğitim sürecine ilaveten toplumsal ve siyasal kültür ile de yakından alakalıdır.⁹⁴

5. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık, siyasetin finansmanı konusunda özel bir öneme sahiptir. Ülkede siyasi partilerin kamusal kaynakları “*hesapsızca kullanması*” ve yolsuzluk olaylarının artması nedeniyle bu duruma yasa ile engel olunmak istenmiştir. Bu amaç doğrultusunda, 1883 yılında “*Yolsuzlukla Mücadele Yasası*” yapılmıştı. Söz konusu yasa, bürokraside liyakatin temel alınmasına ve kampanya maliyetlerinin düşmesine ortam hazırlamıştı. Öte yandan parti örgütleri düzenli bir şekilde gelir sağlamaya başlamışlardı. Bunun sonucunda seçimlerin demokratik finansmanına faydada bulunmuştu.⁹⁵

Birleşik Krallıkta siyasi partilerin harcamaları ve seçim giderlerinin ulusal seviyede sınırlandırılması, 2000 tarihli Siyasi Partiler, Seçim ve Referandum Kanunu (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, PPERA) ile gerçekleşti.⁹⁶ Birleşik Krallık'ta siyasi partilerin finansman kaynakları, üyelik aidatları, bağışlar ve devletçe yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Seçim ve Referandum Kanunu ile kurulan Seçim Komisyonu (Electoral Commission), siyasi parti ve seçim finansmanını

⁹³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 21.

⁹⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 21.

⁹⁵ Karakaş, s. 73.

⁹⁶ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 19.

düzenleyen ve denetleyen bağımsız bir kurum statüsündedir. Siyasi partilere yapılan 5 bin Sterlin, yerel düzeydeki partilere ise 2 bin Sterlin'in üzerinde yapılan bağışların rapor edilme zorunluluğu vardır. Birleşik Krallık'ta bağış yasakları hususunda diğer birçok ülkeye kıyasla daha özgür bir politika izlenmektedir. Bağışlar ile ilgili olarak yalnızca yabancı kaynaklardan bağış elde edilmesi yasaktır. Bunun dışında adaylara veya siyasi partilere yapılacak bağışlar hususunda herhangi bir yasal sınırlama bulunmamaktadır.⁹⁷

İngiltere'de siyasi partilere yapılan bağışlardan vergi alınmamaktadır. Seçimlere katılan her adayın seçim kampanyası hesabı tutması gerekmekte ve seçim hesabına ilişkin bir sorumlu tayin edip ilgili birime bildirmesi gerekmektedir. Yapılan işlemler yetkili makamlar tarafından denetlenip ilan edilmektedir.⁹⁸

2000 yılında çıkarılan İngiliz Siyasi Partiler, Seçimler ve Referandumlar Kanunu'nun 43. maddesi ile siyasi partilerin hesaplarına ilişkin yıllık denetimin yapılması usulü düzenlenmiştir. Aynı maddeye göre, bir siyasi partinin herhangi bir malî yıldaki brüt gelirinin veya giderinin 250 bin Sterlin'i geçmesi halinde hesapların denetçi tarafından denetlenmesi zorunludur. Parti hesapları belirtilen miktarları geçerse bile Seçim Komisyonu'nun kararı ile ilgili partinin hesapları denetlenebilmektedir. Yine aynı kanunun 45. maddesiyle gelir veya giderlerinin toplamları ne olursa olsun siyasi partilerin yıllık hesaplarına ilişkin ilgili Seçim Komisyonu'na rapor ibraz etmeleri mecburiyeti bulunmaktadır. Sonuç olarak, Seçim Komisyonu'nun hedefinin partilerin ve seçimlerin finansmanının saydam ve kanunlara uygun bir biçimde işlemlerini tesis etmek olduğu söylenebilir.⁹⁹

6. İspanya

İspanya siyasetin finansmanı hususunda gerek devlet yardımı ve bağışlara yönelik getirilen sınırlamalar, gerekse de denetim konusunda önemli seviyede düzen-

⁹⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 19.

⁹⁸ Karakaş, s. 74; Mutlu, Kurumsallaşmış, s. 77.

⁹⁹ Karakaş, s. 75; Kaplan, s. 367.

lemeler yapmıştır. Söz konusu bu düzenlemelerin perde arkasında 1980'li yıllarda yaşanan siyasal nitelikli yolsuzlukların önemli etkisi bulunmaktadır.¹⁰⁰

İspanya'da siyasi partilere devletçe yardımda bulunulması konusunda ikili bir ayırım yapıldığı görülmektedir. Bütçeden ayrılan ödeneğin 1/3'ü parlamentoda temsil edilen partilere temsilcilerinin sayısına göre, kalan 2/3 ödenek ise seçime katılan ve en az % 3 oy toplayan partilere aldıkları oy nispetinde paylaşılır.¹⁰¹

İspanya'da partilerin seçim kampanyası hesaplarından sorumlu bulunan bir bölge görevlisi vardır. Ayrıca, partilerin genel merkez örgütünde seçim hesaplarından sorumlu sayman bulunmaktadır. Saymanlar gelir ve giderlerin şeffaflığını sağlamakla sorumludurlar. Hangi harcamaların seçim harcaması çerçevesinde değerlendirileceği kanun ile belirlenmiştir.¹⁰² Bunlar; seçimlerde kullanılan oy pusulalarının ve zarfların giderleri, doğrudan veya dolaylı olarak yapılan tanıtım giderleri, seçimlerde kullanılan lokallerin kira ücretleri, seçim kampanyalarında görev yapan personele ilişkin ücretler, yolluk giderleri, haberleşme (telefon, fax vb.) amaçlı olarak yapılan giderler, bankalardan alınan kredilerin faizleri, seçim bürolarının diğer gelirleridir.¹⁰³

III. TÜRKİYE'DE SİYASETİN FİNANSMANI, TARİHÇESİ, GELİŞİMİ VE KAPSAMI

A. 1961 Anayasası Öncesinde Siyasetin Finansmanı

Türkiye'de siyasi partilerin tarihçesi, 19. yüzyılın başlarına değin uzanmaktadır. Siyasi amaçlarla kurulan ilk örgütler, azınlıkların kendi özgürlükleri amacıyla kurdukları ihtilal komiteleriydi.¹⁰⁴ I. Meşrutiyetten evvel Türkler tarafından kurulan ve anayasal bir idare tesis etme amacıyla mücadele eden derneklerin öncüsü Fedailer

¹⁰⁰ Karakaş, s. 75.

¹⁰¹ Karakaş, s. 75.

¹⁰² Karakaş, s.75; Tacar, s. 54-55.

¹⁰³ Karakaş, s. 76.

¹⁰⁴ Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler 1859-1952*, Doğan Kardeş Yayınları Basımevi, İstanbul 1952, s. 79.

Cemiyeti'ydi. Bu cemiyetin 1859 yılında öğrenilip dağıtılması ve üyelerinin cezalandırılmasının ardından Yeni Osmanlılar ve Jön Türkler diye adlandırılan ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin tarihsel kökenini meydana getiren hareket tarih sahnesine çıkmıştı.¹⁰⁵ Bu hareketin de tesiriyle 1876'da Meşrutiyet ilan edilmiş ve Anayasa kabul edilmişti. Yaşanan bu gelişmelere karşın Kanuni Esasi'nin dernek kurma hürriyetini tanımaması, 1877 yılının başında açılan Meclis-i Umumi'nin 1878 başlarında dağıtılması, siyasal faaliyet yapacak derneklerin ortaya çıkmasına ve gelişmesine olanak tanımamıştı. Nitekim Meclisin kapatılmasının ardından Jön Türkler de dağıtılmış ve cemiyet, yeraltı faaliyetleriyle yaşamını sürdürmüştü. 1908 yılında Jön Türk Hareketi başarılı olmuş ve yeniden Meşrutiyet ilan edilerek Kanun-i Esasi yürürlüğe girmişti.¹⁰⁶

Siyasi partiler açısından II. Meşrutiyet'in taşıdığı önem, belirli sınırlar içinde de olsa, kitleleri siyasal yaşamla buluşturması ve 1909 değişikliğiyle Anayasanın 120. maddesinde Cemiyet kurma hürriyetinin tanınmasıdır.¹⁰⁷ Siyasi partiler bu dönemde Cemiyetler Hukuku'na tabiydi. 3 Ağustos 1325 (1909) tarihli Cemiyetler Kanunu, Anayasa'daki bu maddeyle aynı doğrultuda, izin almadan cemiyet kurulabileceğini hüküm altına almıştır. Söz konusu dönemde yirmi beş civarında siyasal amaçlı cemiyet kurulmuştur.¹⁰⁸

Meşrutiyet dönemindeki siyasi partilerin tarihçesi hususunda geniş bir literatür bulunmasına rağmen finansmana ilişkin bilgiler son derece sınırlı düzeydedir. Tunaya'nın, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gelir ve giderleriyle ilgili değişik kaynaklardan aktardığı bilgiler bu konuyu biraz aydınlatmaktadır.¹⁰⁹ İttihat ve Terakki Partisi'ni yönetenler malî hususlarda son derece özenli hareket etmişler ve hileli her çeşit hareketi yapmaktan kaçınarak, bunu bir şeref meselesi haline getirmişlerdir.

¹⁰⁵ Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler*, s. 90.

¹⁰⁶ Cem Duran Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, 1. Bs., Adalet Yayınevi, Ankara 2010, s. 91; Ekizceleroğlu, s. 105.

¹⁰⁷ Doğu Perinçek, *Anayasa ve Partiler Rejimi: Türkiye'de Siyasi Partilerin İç Düzeni ve Yaşanması*, 4. Bs., Kaynak Yayınları, İstanbul 2008, s. 34.

¹⁰⁸ Arif Payaşlıoğlu, *Türkiye'de Siyasi Partiler*, SBF Yayınları, Ankara 1961, s. 8.

¹⁰⁹ Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*, C. 3, İstanbul 2000, s. 264-265.

Partinin gelir ve giderleriyle ilgili kayıtların oldukça titiz tutulduğu, en ufak harcamaların bile kayıt altına alındığı, partiye ilişkin hesapların Kongreye sunulduğu ve Encümence bu hesapların aklandığı da bilinen bir gerçektir. İttihat ve Terakki'nin gelir sağladığı temel kaynaklar; parti üyelerinden ve milletvekillerinden toplanan aidatlar, taşra örgütünün kendi harcamalarından artan gelirlerinden merkeze aktardığı kaynaklar ve türlü yardım ve bağışlardı. Bunların yanında, Selânik'te partinin sahip olduğu önemli miktardaki gayrimenkul ve Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra Sultan Abdulhamit tarafından partiye hediye edilen gayrimenkuller de partinin bütçesinde önemli bir yer tutmaktaydı.¹¹⁰ Meşrutiyet döneminde partilerin finansmanı hususunda yasal bir düzenleme bulunmamasına karşın, İttihat ve Terakki Cemiyeti'ni yönetenlerin partinin maliyesi konusunda oldukça özenli hareket etmelerinde, vicdani muhasebenin etkili olduğu ve partilerin finansmanı hususundaki bu yasal boşluğun maneviyat ile doldurulduğu söylenebilir.

1946 yılında ilk çok partili seçim yapılana kadar devam etmiş olan tek parti devrinde siyasi partiler, diğer Batı ülkelerinde de olduğu gibi özel bir siyasi partiler yasasına değil, cemiyetler hukukuna tabi olmuş ve özel hukuk tüzel kişisi kapsamında kabul edilmişlerdi. 1924 Anayasası'nın 70. maddesi uyarınca, cemiyet kurma hakkının ve cemiyet kurma hürriyetinin kanunla sınırlanacağı öngörülmüştü. 1924 Anayasası'ndaki bu hükümlere ilaveten 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu, bir takım değişikliklere uğradı ve 1938 yılına kadar uygulanmaya devam edildi. Söz konusu Kanunda yapılan önemli değişikliklerden birisi de 20.12.1923 tarih ve 387 sayılı Kanunla, Hükümete cemiyetlerin idari hesap ve işlemlerini inceleme ve denetleme yetkisi verilmesiydi.¹¹¹

28.6.1938 tarih ve 3512 sayılı yeni Cemiyetler Kanunu, 1909 tarihli Kanuna göre genel olarak cemiyetler ve özeldir siyasi cemiyetler açısından daha sınırlayıcı hükümler ihtiva etmekteydi. 3512 sayılı Kanun, siyasi cemiyetlerin tüzük ve bildirimlerini Dâhiliye Vekâletine vermelerini, faaliyete geçebilmek için tescil edildikle-

¹¹⁰ Uzun, "Anayasa Önerilerinde", s. 92; Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*, C. 3, s. 264.

¹¹¹ Ekizceleroğlu, s. 106.

rine ilişkin belge almak mecburiyetinde olduklarını ve bazı durumlarda gazeteye ilan yükümlülüğünü hükme bağlamıştı. Kurulması yasak cemiyetleri düzenleyen 9. maddede ise, siyasi partiler yönünden önemli sınırlamalar öngörmekteydi. Dolayısıyla 3512 sayılı Kanun'un mevcut haliyle tek parti yönetimine uyum sağlamayan cemiyetlere yaşama olanağı tanımadığını söylenebilir.¹¹² Kanun, siyasi partilerin finansmanı kapsamında incelendiğinde, sınırlı da olsa bazı düzenlemeler içermekteydi. Bunlar başlıca, yılda yüz yirmi lirayı geçmemek kaydıyla üyeler tarafından verilecek aidat miktarının cemiyet ana nizamnamesinde belirtilmesinin mecburi tutulması (m. 2/9), cemiyetlerin tüm gelir ve giderlerinin varidat (gelir) ve sarfiyat (gider) defterlerine açık bir şekilde kaydedileceği ile gelir ve giderlerinin makbuz ve müsbit evrak karşılığında yapılacağı, bunların dip koçanlarının saklanacağı (m. 6/d), cemiyetlerin ikamet gayeleri için zorunlu olanlar dışında mülk edinemeyeceği, bağışlama ya da vasiyet yoluyla intikal eden gayrimenkullerin Hükümetin tanıyacağı süre içerisinde paraya çevrilmesinin zorunlu olduğu (m.17), cemiyetlerin muameleleri, defterleri ve hesaplarının mahalli hükümet tarafından her zaman teftiş ve tetkik edilebileceği (m. 28) şeklindeki hükümlerdi.¹¹³

10.06.1946 tarihinde kabul edilen 4919 sayılı Kanun ile Cemiyetler Kanunu'nda kapsamlı değişiklikler yapılarak, eskiye kıyasla daha özgürlükçü hükümler getirilmişti. Fakat çok partili yaşama geçiş yapılan bu dönemde de partilerin finansmanı hususundaki sınırlı yasal çerçevede bir değişiklik olmamıştı. Bu döneme ilişkin CHP ve Demokrat Parti (DP) tüzüklerinde incelemelerde bulunan Uzun'un saptamasına göre, partiler yalnızca gelir ve giderlerini saymakla sınırlı kalmıştı. Partilerin gelirlerinin aidat ve bağışlardan oluştuğu görülmektedir.¹¹⁴

3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'nda belirtilen gelir kalemlerinden biri olan üye aidatlarının üst sınırı, yüzyirmi lira olarak belirlenmişti. Cemiyetler bu üst eşiği

¹¹² “Sınıf ve cins esasına dayanma yasağı ile emekçi ve kadın dernekleri yasadışı sayılıyordu. Siyasi birliği bozan dernek yasağı, tek parti rejiminin çoğulculuğu reddeden anlayışının ifadesiydi. 'Devlet rejimine aykırı maksat' yasağı ise, istenildiği gibi yorumlanmaya elverişliydi.” Ekizceleroğlu, s. 106; Perinçek, s. 44-45.

¹¹³ Ekizceleroğlu, s. 106-107.

¹¹⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 93-96; Ekizceleroğlu, s. 107.

geçemeyecek biçimde aidat miktarını tüzüklerinde belirtmek mecburiyetindedir (m.2/9). Kanun, bağışlar hususunda ise herhangi bir sınırlama getirmemişti. Bunun yanında yabancı kişi ve kuruluşların cemiyetlere bağış yapmasının önünde de yasal bir engel yoktu.

Siyasi partilere yapılan doğrudan devlet desteği bu dönemde yoktu. Ancak dolaylı desteklerin bazıları bulunmaktaydı. Bunlardan birisi olan kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanma bu dönemde partilere yapılan bir destek niteliğindedir. Bu bağlamda 24 Mayıs 1949 tarih ve 5392 sayılı Basım Yayın Turizm Genel Müdürlüğü Kanunu¹¹⁵ ile siyasi partilere seçim dönemlerinde radyodan propaganda amaçlı yararlanma olanağı tanınmıştır.¹¹⁶

Bu dönemde siyasi partilere yapılan bir diğer dolaylı devlet desteği ise vergi muafiyetleridir. 1950 yılında çıkarılan 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu ile birlikte siyasi partilerin yaptıkları giderlere sınırlı düzeyde de olsa bir vergi muafiyeti uygulanacağı düzenlenmişti. 5545 sayılı Kanun'un 52. maddesine göre; *“Propaganda için kullanılan duvar ilanları ve el ilanı mahiyetindeki matbualar seçim zamanına mahsus olmak üzere her türlü harç ve resimden muaftı.”*

Siyasi partilerin gelir kaynaklarına ilişkin bu sınırlı düzeydeki düzenlemelerin yanı sıra, partilerin giderlerine ilişkin de çeşitli usul kuralları haricinde hiçbir kanuni düzenleme yoktu. Yalnızca, yapılan harcamaların doğruluğunu kanıtlayan belgelere dayanması ve bu belgelerin saklanması hüküm altına alınmıştı. Cemiyetler Kanunu'nda siyasi partilerin mali denetimine ilişkin herhangi bir hüküm yoktu. Ancak, söz konusu Kanun'un 28. maddesine göre; cemiyetlerin muameleleri, defterleri ve hesaplarının her zaman mahalli Hükümet tarafından, denetlenebileceği ve incelenebi-

¹¹⁵ 5392 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre; Radyodan propaganda yapma olanağına, en az 10 il merkezinde teşkilatlanmış ya da TBMM'de üç temsilcisi bulunan ve üç il merkezinde teşkilatı bulunan partiler sahipti. Bu özellikleri taşıyan partiler, seçimden 15 gün evvel yapacakları yayınları savcılık denetiminden geçirilmek şartıyla radyodan faydalanmaktaydılar.

¹¹⁶ Ekizceleroğlu, s. 107.

leceği belirtilmekteydi. Uygulama açısından bakıldığında da bu dönemde siyasi partiler mali yönden denetime tabi tutulmamışlardır.¹¹⁷

B. 1961 Anayasası Döneminde Siyasetin Finansmanı

II. Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da siyasi partiler hukukunda yaşanan gelişmelerden ülkemiz de etkilenmiştir. Dolayısıyla siyasi partiler, Türk Hukuk düzeni tarafından anayasal ve yasal çerçevede koruma altına alınmış, detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, 1961 Anayasası'nın 56. maddesi, siyasi partilerin “*ister iktidarda, ister muhalefette olsunlar demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları*” olduklarını, “*izin almadan kurulup, serbestçe faaliyette bulunabileceklerini*” hüküm altına almıştı. Yine 1961 Anayasanın 57. maddesinde siyasi partilerin uyacakları esaslar, kapatma sebepleri ve mali denetimleri düzenlenmişti. Anayasanın 57/1. maddesinde “*...Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesi'ne hesap verirler*” denmişti.

1961 Anayasası'nın 55. ve 56. maddelerinin emredici hükümlerine rağmen, siyasi partilere ilişkin özel yasa çıkarmakta dört yıl gecikilmişti. Nihayet 13 Temmuz 1965 Tarih ve 648 sayılı SPK çıkarılarak bu yasal boşluk doldurulmuştur. 648 sayılı SPK, getirdiği pek çok yeniliğin yanı sıra, partilerin gelir kaynakları ve harcamaları, devlet yardımı ve partilerin mali yönden denetimi gibi düzenlemelere de bünyesinde yer vermişti.

648 sayılı SPK'nın hükümleri incelendiğinde, siyasi partilerin o dönemde kânenen sahip olabileceği gelir kaynaklarıyla, günümüzdeki gelir kaynakları arasında ciddi bir farklılık olmadığı görülmektedir.¹¹⁸ Bu dönemde 648 sayılı SPK, parti gelir-

¹¹⁷ Ekizceleroğlu, s. 108.

¹¹⁸ 648 sayılı SPK'nın 65. maddesine göre siyasi partilerin gelir kaynakları şu şekildeydi:

1. Parti üyelerinden alınan giriş aidatı ve yıllık veya aylık aidat;
2. Partiye mensup Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden alınan aidat;
3. Adaylık için başvuranlardan önseçime veya yoklamaya girmeden önce alınan özel aidat;
4. Parti yayınlarının satış bedelleri;
5. Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzlarının satışından sağlanan gelirler;

lerinde olduğu gibi parti giderlerinde de ciddi bir sınır koymamış, seçim giderleri ise kontrol altına alınmamıştır.¹¹⁹ SPK'nın 76. maddesine göre, yüz liraya kadar olan harcamaların belgelendirilmesine gerek yoktu. Partiler uzun harcama listelerinde çeşitli kalemlerle gösterdiği giderlerle, yüksek miktartlı harcamaları denetim dışında bırakma olanağına sahiptiler. Hem partilere hem de adaylara yönelik seçim harcamalarının kontrol dışında bırakıldığı bu durum karşısında, partiler arasındaki eşitliği bozan ve pahalı milletvekilliğine sebep olan bir sonuç ortaya çıkmıştı.¹²⁰ Öte yandan, 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinin ardından 5 yıl boyunca AYM herhangi bir mali denetim de yapmamıştır.¹²¹

Özetle, 648 sayılı SPK döneminde, siyasi partilerin gelir ve giderlerine yönelik yasal bir sınır çizilmiş görüntüsü verilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Çünkü partiler yüz liraya kadar yaptıkları harcamaları belgelendirmemekte ve harcamalarını denetim dışı bırakabilmekteydiler. Partilerin ve adayların özellikle en çok harcama yaptığı ve malî açıdan denetlenmelerinin daha çok önem taşıdığı dönemler olan seçim dönemlerinde, gerekli denetimin yapılmaması da malî denetim konusunda gevşek bir tutum izlendiğini göstermektedir. Ayrıca 1961 Anayasası'nın yürürlük tarihinden sonraki beş yıllık zaman diliminde AYM'nin malî denetime yanaşmaması bunun en somut göstergesidir. Bu dönemde partilerin, gelir ve giderlerini, hem yasal

6. Parti hüviyet cüzdanlarının ve parti makbuz, defter ve kâğıtlarının sağlanması karşılığında alınan paralar;

7. Parti lokallerinin işletilmesinden elde edilen gelirler;

8. Partice tertiplenen balo, eğlence, müsامرة, konser, spor müsabakası ve konferans gibi faaliyetlerden sağlanan gelirler;

9. Partinin tertiplelediği piyango gelirleri;

10. Parti mamelekenden elde edilen gelirler;

11. Bağışlar;

12. Krediler;

13. Kanuna veya yasama meclisleri iç tüzüklerine göre Devletçe sağlanan yardımlar.”

Daha fazla bilgi için bkz.: Kudret Bosuter, *Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi*, Ulusal Basımevi, Ankara 1969, s. 126-132; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 97-100.

¹¹⁹ Bosuter, s. 132; Ekizceleroğlu, s. 109.

¹²⁰ Bosuter, s. 132.

¹²¹ Ekizceleroğlu, s. 109.

anlamda sınırlandırarak hem de mali denetime yönelik ciddi yaptırımlar getirecek düzenlemelerin yetersizliği sebebiyle, siyasette paranın kontrolsüz olarak dolaşması-na müsaade edildiği, bu durum partiler arasındaki adil yarış ortamını bozarak millet-vekilliğinin maddi yönden güçlü kesimlerin elde edebileceği bir statüye dönüşmesine yol açtığı söylenebilir.

C. 1982 Anayasası Döneminde Siyasetin Finansmanı

1. Genel Olarak Siyasi Partilerin Gelirleri

Siyasi partiler amaçlarına aykırı olmamak kaydı ile faaliyetlerini sürdürebilmek ve özellikle de seçim dönemlerinde propaganda faaliyetlerini iyi bir şekilde yapabilmek amacıyla gelir kaynaklarına ihtiyaç duyarlar.

Siyasi partilerin mali kaynakları, sosyolojik ve iktisadi yapı, parti sistemi ve seçim kampanyalarında tercih edilen yöntemlere göre, ülkeler arasında değişiklik göstermektedir. Genel olarak siyasi partilerin başta gelen gelir kaynakları; üyelere toplanan aidatlar, özel kişi ve kuruluşlarca yapılan bağışlar, devlet yardımları, mevduat, kira vb. gelirler, parti yayınları, rozet ve flama satışları, konserler, yemek ve balo benzeri faaliyetler, rüşvet ve komisyonlar, uluslararası kuruluşlarca sağlanan eğitim amaçlı desteklemelerdir.¹²² Bu gelirler içerisinde “*rüşvet ve komisyonlar*” yasa dışı gelir kaynaklarıdır. Bu bağlamda, siyasi partilerin finansmanına ilişkin Venedik Komisyonu’nun hazırladığı bir raporda da ifade edildiği üzere, siyasi partilere yapılan yasa dışı bağışlar, İtalya, Federal Almanya, Fransa ve ABD’yi çalkalayan olağanüstü büyük yankı uyandıran olayların açığa çıkmasına sebep olmuştur.¹²³

Siyasetin finansmanı yönünden partilerin yasal yollardan gelir elde etmeleri doğru ve kabul edilen bir yoldur. Ancak partiler, yasal olmayan yollardan finansman elde etmelerinin yanında yasal olarak elde ettikleri finansman kaynaklarını yasal olmayan amaçları doğrultusunda da kullanabilmektedirler. Siyasi partilerin harcamalarını genel olarak, parti üyelerinden toplanan ödentiler, meclis üyeleri ve yerel yöneti-

¹²² Aydın, s. 238; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 1; Abdulkakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 169.

¹²³ Aydın, s. 238.

cilerden toplanan ödentiler, partiye sempati duyan gerçek ve tüzel kişilerin yaptıkları bağışlar, kamu fonlarından yapılan parasal desteklemeler oluşturmaktadır.¹²⁴

2. 2820 sayılı SPK Kapsamında Siyasi Partilerin Gelirleri

SPK'nin "*Mali Hükümler*" başlığını taşıyan Üçüncü Kısımının Birinci Bölümünde "*Partilerin Gelirleri*" düzenlenmektedir. Söz konusu maddenin başlığı daha önceleri "*Gelir Kaynakları*" olarak düzenlenmişken, 1999 tarihli 4445 sayılı Kanun ile "*Gelirler ve Kaynakları*" olarak değişikliğe uğramıştı. 22 Nisan 1983 tarihli 2820 sayılı SPK'nın 61. maddesine göre partilerin gelir kaynakları şunlardır:¹²⁵

- a. *Parti üyelerinden alınacak giriş aidatı ile üyelik aidatı,*
- b. *Partili milletvekillerinden alınacak milletvekilliği aidatı,*
- c. *Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidat,*
- d. *Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler,*
- e. *Parti yayınlarının satış bedelleri,*
- f. *Üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar,*
- g. *Partice tertiplenen balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler,*
- h. *Parti mal varlığından elde edilecek gelirler,*
- i. *Bağışlar,*
- j. *Devletçe yapılan yardımlar."*

¹²⁴ Dağdelen, s. 300.

¹²⁵ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 23. Bs., Ekin Yayınevi, Bursa 2019, s. 162; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 105-132; Ali Yaşar Sarıbay, *99 Soruda Siyasal Partiler*, Radikal, Şubat 1997, s. 70-71.

Türkiye’de siyasi partilerin gelir kaynaklarına genel olarak bakıldığında; partilerin finansmanında, üye aidatlarının düşük bir oran olduğu görülmektedir. Bağışlar ve devletçe yapılan yardımlar ise partilerin asıl iki gelir kaynağını oluşturmaktadır. Ayrıca, seçim dönemlerinde milletvekilliği ve yerel seçimler için aday olan delegeler tarafından yatırılan zorunlu ücretler de partilerin bütçelerinde en önemli üçüncü gelir kaynağını oluşturmaktadır.¹²⁶

2820 sayılı SPK’nın 61. maddesinde, Anayasa’daki hükümlerle aynı doğrultuda bir düzenleme olarak “*Siyasi partilerin gelirleri, amaçlarına aykırı olamaz*” hükmüne yer verilmektedir.

2820 sayılı SPK’nın 61. maddesinin son fıkrasının (h) bendinde belirtilen mal varlığından elde edilen gelirler dışında, “*diğer bentlerde yazılı kaynaklardan elde edilen gelirlerden, hiçbir surette vergi, resim ve harç alınmaz*” denilmektedir. Dolayısıyla siyasi partilerin mal varlıklarından elde ettikleri gelirler haricindeki tüm gelir kaynaklarının vergiden muaf olduğu belirtilmektedir.

Aşağıda siyasi partilerin 2820 sayılı SPK’nın 61. maddesi uyarınca elde edebileceği gelir kaynakları incelenecektir.

a) Aidatlar

2820 sayılı SPK’nın 61. maddesinde partilerin aidatları; “*giriş ve üyelik aidatı*”, “*milletvekili aidatı*” ve “*milletvekili aday adaylığı aidatı*” olarak belirlenmiştir.

(1) Giriş ve Üyelik Aidatı

Siyasi partilerin ilk ortaya çıktıkları zamanlarda, özellikle de temelinde sınıfsal rekabet bulunan partiler açısından üyelik aidatları önemli bir gelir kaynağı teşkil ediyordu. Zaten, partilerin toplumsal farklılaşmalarını içeren, demokrasinin kökleşmesi açısından zorunlu olan kurumlar oldukları düşünüldüğünde, parti üyelerinin maddi yönden etkinliklere iştirak etmesi kaçınılmazdı. Böylece üyeler kendilerini

¹²⁶ Harald Schüler, *Türkiye’de Sosyal Demokrasi, Particilik, Hemşehrilik, Alevilik*, 1. Bs., İletişim Yayınları, İstanbul 1999, s. 71.

partiye özdeşleştirebilmekte ve parti idaresi tarafından alınacak kararlarda söz söyleme hakkı elde etmekteydiler.¹²⁷

1965 tarihli 648 sayılı SPK'da, hem giriş aidatına hem de üyelik aidatına ilişkin alt ve üst sınırlar belirlenmişti (m. 66). 2820 sayılı SPK'da ise böylesi bir sınırlamaya yer verilmemiştir. SPK'nın 62. maddesinin ilk fıkrası; "*Parti üyelerinden alınacak giriş aidatının miktarı ile üyelik aidatının alt ve üst sınırları parti tüzüğünde gösterilir*" denilerek, parti üyelerinden alınacak olan giriş veya üyelik aidatları açısından açıkça bir sınır öngörmemiş, alt ve üst sınırların tespiti parti tüzüklerine bırakılmıştır. Nitekim 2820 sayılı SPK'da benzer şekilde aidat miktarlarının belirlenmesi hususunda partilere geniş bir özgürlük tanımıştır. Aynı maddede, partiye kayıt olurken her üyenin aylık ya da yıllık olarak üyelik aidatı ödemeyi kabul etme mecburiyetinde olduğu da hüküm altına alınmıştır. Partilerin üyelerinden alacakları aidatlara ilişkin alt ve üst sınırların yasayla belirlenmesi, ülkemizde aidat ödeme alışkanlığının olmaması dolayısıyla ödeme konusunda zorlayıcı bir etken olabilirdi. Parti içi demokrasinin yerleşmesinde önemli bir rol oynayan aidatların tüzüklerin düzenlemesine terk edilmesi keyfiyete yol açacaktır.

Ayrıca parti üyelerinin aidat ödememeleri durumunda uygulanacak yaptırımlar da parti tüzüklerine bırakılmıştır.¹²⁸ Ancak SPK, partiye borçlu olduğu yıla ilişkin

¹²⁷ Yüce, s. 26.

¹²⁸ Bu hususta siyasi parti tüzükleri farklı düzenlemeler içermektedir:

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Tüzüğü'nün 134. maddesinin hükmü şu şekildedir: "*Aidat borcu olması, aksi Merkez Karar ve Yönetim Kurulu'na kararlaştırılmış olmadıkça, Parti içi kademe seçimleri ile aday yoklamalarına katılmaya engel değildir. Bu konuda yapılacak kayıtlamanın geçerli olması için borçlu üyeye 10 günlük süre içeren yazılı uyarı yapılmış olması gerekir.*" Bkz. www.akparti.org.tr/media/279929/cep-boy.pdf, (E.T. 24.04.2019).

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) Tüzüğü'nün 95. maddesi AKP Tüzüğü'ne benzer biçimde şu hükmü içermektedir: "*Parti üyesinin, aidatının bir kısmını veya tamamını ödemiş olması, kongrelerde oy kullanmasını veya delege seçilmesini hiçbir şekilde engellemez ve borçlu olması partiden çıkarılmasına sebep teşkil etmez.*" Bkz. www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/mhp_parti_tuzugu_2009_opt.pdf, (E.T. 24.04.2019).

DP Tüzüğü'nün 70. maddesinin birinci fıkrasına göre;

"Partiye aidat borcunun tamamını veya bir kısmını ödemeyen parti üyesi hakkında partiden geçici veya kesin çıkarma cezaları uygulanamaz. Ancak yapılacak yazılı tebligata rağmen birikmiş aidat borcunun 10 gün içinde ödemeyen üyeler Büyük Kongreye delege seçilemezler.

aidatın tümünü ya da bir kısmını ödemeyen parti üyesi hakkında, partiden geçici ya da kesin olarak çıkarma cezasının uygulanamayacağını belirtmiştir (m. 62/4). Aidatını ödemesi için yapılan yazılı tebligata rağmen belirtilen süre içinde ödeme yapmayan üye hakkında yapılacak işlem ve üyelikten çıkarma dışındaki uygulanacak yasaklamalar parti tüzüğünde gösterilir. Böylece parti üyelerinin ölçsüz bir yaptırım ile karşı karşıya kalmaları önlenmeye çalışılmıştır.¹²⁹

Kırca'ya göre, iki yıllık aidatını ödemeyen parti üyesi, parti içerisinde delege-lik de dâhil olmak üzere hiçbir görev alamamalı ve hiçbir seçimde göreve aday gösterilmemelidir. Bunun yanında parti üyesinin biriken aidatlarına da gecikme faizi uygulanmalıdır. Yazara göre, “*partilerin içindeki tufeyli zümresini siyasi sistem dışına atmak, ancak böyle mümkün olabilir.*”¹³⁰ Bu bakış açısına göre, siyasal hayat ve siyasi partiler, yalnızca üye aidatı ödeme gücü olanlara açık olmalıdır. Oysaki bu anlayış, çağdaş-çoğulcu demokrasi anlayışına zıttır. Nitekim demokrasi yalnızca aidat ödemeye kabil insanların katılımına açık bir yönetim şekli değildir. Aidat ödeme gücüne sahip olmayanların da belli oranda siyasal çalışmalara katılması gerekir.¹³¹ Dolayısıyla siyasal yaşamın kapılarını yalnızca parasal yönden güçlü olan insanlara açmak ve parasal yönden zayıf insanları demokratik yaşamın dışına itmek, çoğulcu anlayışın malî ölçütlerle sınırlandırılması anlamına gelecektir.

Ülkemizde siyasi partilerin tüzükleri incelendiğinde, genel olarak aidatlara ilişkin alt ve üst sınırların tüzüklerde belirtildiği, alt sınırların epey sembolik miktarlarda belirlendiği görülmektedir. Türkiye’de parti üyelik aidatları epeyce düşük mik-

Üyelik aidatını ödemeyen üyelerin delege seçimlerinde tüm aday yoklamalarında ve her kademede kongrelerde seçme ve seçilme hakkını kullanmaları konusunda karar vermeye Genel İdare Kurulu yetkilidir.” Bkz. <http://www.demokratparti.org.tr/Upload/pdf/15012011-dptuzuk.pdf>, (E.T. 22.05.2019).

¹²⁹ Özcan, Yanık, s. 121.

¹³⁰ A. Coşkun Kırca, *Devlette Yozlaşmayı Yenmek*, 1. Bs., Milliyet Yayınları, C. 1, İstanbul 1994, s. 294.

¹³¹ Özcan, Yanık, s. 121.

tarlar olarak belirlenmesine karşın ne partilerin aidat toplama ne de üyelerin aidat ödeme gibi bir alışkanlıklarının olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.¹³²

Demokratik birçok ülkede, siyasi partilerin gelir kaynaklarına bakıldığında en önemlisinin üye aidatı olduğu görülür. Üye aidatları üye olunması karşılığında yıllık ya da aylık taksitler halinde ödenen ve devamlılığı ve miktarı yönünden önemli bir finansman kaynağı olma özelliğine sahiptir. Türkiye'deki seçmenlerin yaklaşık olarak ¼'ünün bir siyasi partiye üyelikleri söz konusu olduğu halde üye oldukları parti-nin finansmanına katkıları neredeyse hiç yoktur.

Siyasi partilerin geleneksel gelir kaynaklarından olan giriş ve üyelik aidatı, bir gelir kaynağı olmasından öte parti üyelerinin siyasete katılımının bir vasıtası olarak görülmektedir. Aidatlar vasıtasıyla parti ile üye arasındaki bağın kuvvetleneceği ve bu çeşit bir finansmanın parti içi demokrasi¹³³ açısından besleyici bir özellik taşıyacağı belirtilmektedir. Bu konuya ilişkin pratiklerden en fazla ön plana çıkan ise devletçe partilere yapılan yardımların partilerin topladıkları üye aidatlarına göre verilmesidir.¹³⁴

Parti üyelerinden alınan aidatın, parti içi demokrasi anlayışını besleyen bir özelliğe sahip olduğu daha önce belirtilmişti. Alman partilerinden SPD, üye aidatı konusunda yaptığı düzenleme yönünden örnek bir parti olma özelliğine sahiptir. Şöyle ki, SPD'de üye aidatları üyenin kazancına göre belirlenmektedir. Örneğin aylık

¹³² Ekizceleroğlu, s. 113; Özcan, Yanık, s. 121; AKP Tüzüğü'nün 134. maddesine göre, giriş aidatı 1 TL ilâ 5.000 TL arasında değişmektedir. Aynı maddeye göre üyelik aidatı ise, 1 TL ilâ 1.000 TL arasında değişmektedir. Bkz. : www.akparti.org.tr/media/279929/cep-boy.pdf, (E.T. 24.04.2019). CHP Tüzüğü'nün 5. maddesine göre ise, üyelerin partiye 12 ilâ 600 TL arasında aidat ödemeleri gerektiği belirtilmiştir. Bkz. : content.chp.org.tr/file/chp_tuzuk_10_03_2018.pdf, (E.T. 24.04.2019). MHP Tüzüğü'nün 102. maddesine göre ise, parti üyelerinden üst sınırı 50 TL olan giriş aidatı, üyelik aidatı olarak ise yıllık 60 TL ilâ 120 TL arasında aidat alınmaktadır. Bkz. : www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/mhp_parti_tuzugu_2009_opt.pdf, (E.T. 24.04.2019). İYİ Parti (İP) Tüzüğü'ne göre, partinin kendisinin belirleyebileceği biçimde giriş aidatı en az 10 TL, en fazla 25.000 TL'dir. Parti üyelerinden yıllık 60 TL ilâ 600 TL arasında üyelik aidatı alınmaktadır. Bkz. : <http://iyipartist.com/iyi-parti/iyi-parti-tuzugu-mali-hukumler/>, (E.T. 27.04.2019).

¹³³ Parti içi demokrasi hakkında bilgi için bkz. Murat Yanık, *Parti İçi Demokrasi*, 1. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2002, s. 95-124.

¹³⁴ Karakaş, s. 83; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 109-110.

gelirleri, 5 bin Avro'nun üstündekiler, ayda yüzyirmi Avro; 3 bin- 4 bin Avro arasındakiler, altmış Avro; işsiz olanlar ve işsizlik yardımından yararlananlar ise ayda üç Avro aidat öderler. Partinin kasasına giren aidat toplamı yüz Avro olarak ele alınırsa, bunun yedi buçuk Avro'su, üyenin bağlı olduğu en alt teşkilat birimine; beş Avro'su bir üst birime; yedi buçuk Avro'su, belde teşkilâtına; beş Avro'su ilçe teşkilatına; altmış Avro'su il teşkilatına; geri kalan kısmı da genel merkeze gitmektedir. Görüldüğü gibi Alman demokrasisinde üye aidatı, çok eski ve sağlam bir geleneğe sahiptir. 1870'lerde ve 1930'larda, yani örgütün yer altına indiği dönemlerde; üye aidatı, bir 'sadaikat' sembolü olarak kabul edilmesinin yanı sıra üyenin etik anlayışının da bir işareti olarak kabul edilmişti. Aidatını ödemeyen üyenin gerek parti içerisinde gerekse parti hakkında söz söylemesi bir ahlaki zafiyet olarak görülmüşdü. Bundan dolayı aidatını ödemeyen üyelere hoş bakılmıyor ve belli bir zaman geçmesinin ardından da üyeliği kendiliğinden düşüyordu.¹³⁵ Ayrıca bu tür partilerde üye gelirlerinin miktarı ve toplanmasının yanında bu gelirlerin harcanacağı yerler de saptanarak, epeyce adaletli, şeffaf ve demokratik bir içyapı tesis edilmeye çalışılmıştır.¹³⁶

Demokratik ülkelere bakıldığında parti üyelerinin sayısında kesin bir azalma söz konusu olmakla birlikte, parti içi demokrasinin tesisinde büyük rol oynayan düzenli üyelik ve üyelik aidatı önemini korumaya devam etmektedir. Parti içi demokrasinin bir ön şartı olarak, partilerin gelirleri içerisinde üye aidatlarının anlam ifade eden bir seviyede bulunması da zorunludur.¹³⁷ Lider sultasının kırılması, muhalif düşüncelerin parti içerisinde yeşermesi, üyelerin düşüncelerini özgürce ifade edebilmeleri, hiç kuşkusuz partinin gelir kaynaklarına katkıda bulunmalarıyla yakın ilişki içerisinde.¹³⁸

Avrupa ülkeleri ile Türkiye partilerin sahip olduğu üye sayısı yönünden karşılaştırıldığında; Türkiye'deki partilerin sahip olduğu üye sayısının ülkedeki kayıtlı

¹³⁵ Özcan, Yanık, s. 121-122.

¹³⁶ Özcan, Yanık, s. 122.

¹³⁷ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 3.

¹³⁸ Yüce, s. 26.

seçmen sayısından da fazla olduğu görülmektedir.¹³⁹ Buna karşın, partilerin üye sayısındaki bu fazlalık ile üyelerden toplanan aidat miktarı arasında ters orantı bulunmaktadır. Yani kayıtlı üye sayısı ile elde edilen aidat arasında dengesizlik vardır.¹⁴⁰ Batı demokrasilerindeki partilerin sahip oldukları kayıtlı üye sayısı kayıtlı seçmen sayısı ile karşılaştırıldığında ise bu oran yaklaşık olarak % 5 olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise bu oran % 25’e yakındır. Batı Avrupa demokrasilerine bakıldığında, üyelerin partiye yaptıkları katkı ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber bu oran % 40’a yakındır. Türkiye’de ise bu oran % 1-2 civarında olduğu görülmektedir.¹⁴¹ Dolayısıyla ülkemizde partiye kayıt olan üye sayısı hususunda bir sorun bulunmamakla birlikte, toplanması beklenen aidatın üye sayısına göre yetersiz olduğu görülmektedir.

Siyasi partiler diğer gelir kaynaklarıyla ihtiyaçlarını karşılayabildikleri ve malî sıkıntı çekmedikleri sürece, üyelerinden üyelik aidatı almaya pek yanaşmamaktadırlar. Bu gelir kaynağı büyük partilerin gelirleri içinde önemli bir yer tutmamaktadır.¹⁴² 2820 sayılı SPK, parti üyeliği bulunanların üyelik aidatı ödemesine ilişkin mecburiyet şart koşmamışsa da ülkemizde siyasi partilerin üyelerden aidat toplamaya yanaşmadıkları görülmektedir. Aynı isteksizlik üye aidatlarının ödenmemesi halinde üyelere karşı bir yaptırım uygulanmaması noktasında da görülmektedir. Partilerin aidat tahsilatı konusunda gösterdikleri istemsizlik eğiliminin arka planında her yıl düzenli olarak yapılan yüksek miktarda devlet yardımları bulunmaktadır. Devlet yardımından faydalanan partiler, harcamalarının büyük ve ciddi bir kısmını bu sayede elde etmekte, kaynak arayışında üyelik aidatlarına ihtiyaç duymamaktadır. Nitekim Genççaya’nın da ifade ettiği gibi söz konusu devlet yardımı olduğunda “*devleşen*” partiler; parti içi demokrasi anlayışını besleyen ölçütlerinden biri olan üye aidatları söz konu-

¹³⁹ Genççaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 7; 1997 sonu itibariyle Türkiye’de partilere kayıtlı üye sayısı yaklaşık olarak 13 milyondur.

¹⁴⁰ Karakaş, s. 84; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 111-112.

¹⁴¹ Cüneyt Yüksel, *Siyasette Etik: Dünya’da ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2010, s. 197.

¹⁴² Karakaş, s. 84; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 112-113.

su olduğunda “cüceleşmişlerdir.”¹⁴³ Görüldüğü üzere üye aidatı konusu ülkemizde, partilerin gerek gelir kaynakları içerisinde sahip oldukları yer açısından gerekse partilerin ihtiyaçlarını karşılayan bir gelir kaynağı olma yönünden önemli bir konuma hali hazırda erişememiştir.

Devlet yardımından faydalanan partilerin gelir toplamına bakıldığında, aidatlardan sağlanan gelirlerin düşük seviyede olduğu göze çarpmaktadır. Ülkemizdeki partilerin gelirleri içinde; devletçe yapılan yardımlar, bağışlar, faiz ve mal varlığından sağlanan gelirlerin ardından üye aidatlarının geldiği görülmektedir.¹⁴⁴

(2) Milletvekili Aidatı

2820 sayılı SPK, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyelik aidatının belirlenmesiyle ilgili olarak Mecliste parti grubu olan ve olmayan partiler yönünden bir ayırım yapmıştır. Buna göre; Mecliste grubu bulunan partiler için aidatın miktarı ve elde edilen gelirin ne kadarının grup faaliyetlerine ayrılacağı ne kadarının parti merkezine aktarılacağına ilişkin kararı verme yetkisi TBMM parti grubuna aittir. Milletvekilinden alınacak bir yıllık aidat toplamı tutarı milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarından fazla olamaz (SPK m. 63/1). Grubu bulunmayan partiler açısından ise mil-

¹⁴³ Yüce, s. 26-27; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 7; Gençkaya’nın 1983-1998 yıllarını kapsayan çalışmasının sonuçlarına göre; üye aidat gelirinin il ve parti toplam net gelirin oranları ortalama olarak merkez sağ ve merkezin sağındaki partiler için şu şekildeydi: ANAP % 2 ve % 1, BBP % 27 ve % 14, DYP % 2 ve % 6, MÇP-MHP % 11 ve % 4, RP % 22 ve % 14. Üye aidat gelirleri merkez sol ve merkezin solundaki partiler açısından da epey düşük seviyelerdeydi. Buna göre, CHP % 12 ve % 4, DSP % 19 ve % 9, HP-SHP % 19 ve % 8 seviyelerdeydi.

Türk siyasetinde 2000’li yıllara gelindiğinde ise üye aidatlarına ilişkin oranların yukarıda belirtilen oranların da aşağısında seyrettiği görülmektedir. Örneğin, CHP’nin parti genel merkezi ve il örgütleri tarafından toplanan üye aidatlarının, partinin elde ettiği toplam gelire oranı 2003-2006 yılları arasında sırasıyla şu şekildeydi: 2003 yılı: % 2.5, 2004 yılı : % 10, 2005 yılı : % 2, 2006 yılı: % 3. Bkz.: AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2005/24 ve K. 2008/81 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/40020951-f428-4516-9fc6-7bfd99c5ad3d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019). AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2006/28 ve K. 2008/82 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d3de935e-4bc1-4ceb-859c-0fca8c1398c5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019). AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2007/21 ve K. 2008/83 sayılı kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/dbc213a8-871b-4584-bae1-6bcf06911156?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019).

¹⁴⁴ Karakaş, s. 84; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 111-112.

letvekili tarafından ödenecek aidatın yıllık toplamı, milletvekili ödeneğinin bir aylık tutarını geçmemek kaydıyla parti merkez ve yönetim kurulunca belirlenir (SPK m. 63/2).¹⁴⁵

Türkiye’de milletvekili aidatı, özellikle de yüksek meblağda devlet yardımı alan partiler açısından parti gelirleri içinde genel olarak ihmal edilebilir bir seviyede seyretmektedir. Ülkemizde devlet yardımı alan partilerin milletvekillerinden aidat toplama hususunda gevşek davrandıkları ve bu gelir kaynağını toplamaya yanaşmadıkları görülmektedir.¹⁴⁶ Örneğin, CHP’nin AYM’ye verdiği 2003, 2004, 2005 ve 2006 yıllarına ait hesaplarda¹⁴⁷, milletvekili geliri beyanında bulunmamıştı. Zaten milletvekili aidatının toplandığı varsayımında bulunsak bile bu gelir kaynağı yalnızca milletvekili sayısı çok olan partiler açısından önemli bir anlama sahip olabilir.

(3) Milletvekili, Belediye Başkanlığı, Belediye Meclis Üyeliği ve İl Genel Meclis Üyeliği Aday Adaylığı Aidatı

Milletvekilliği aday adaylığı aidatı, yasa uyarınca milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını geçmemek şartıyla parti içi yönetmeliklerinde gösterilir (SPK, m. 64).¹⁴⁸ Uygulamaya bakıldığında adaylık aidatının epeyce yüksek miktarlarda olabildiği görülmektedir. Bu miktar partilerin büyüklüğü ve seçimlerde elde edecekleri başarı beklentisi nispetinde değişiklik göstermektedir.¹⁴⁹ Söz konusu aidatlar, SPK’nın 64. maddesindeki esaslar kapsamında siyasi partilerin yetkili merkez karar organları tarafından tespit edilmekte ve tahsil olunmaktadır.

Bu aidat sayesinde partiler, milletvekili aday adaylarının yanı sıra belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, il genel meclis üyeliği aday adaylarından da adaylık bedeli toplama olanağına kavuşmuşlardır. Siyasi partilerin aday adaylarından

¹⁴⁵ Kırbaş, s. 171.

¹⁴⁶ Kırbaş, s. 171; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 116.

¹⁴⁷ AYM, 27.1.2006 Tarih, E. 2004/22 ve K. 2006/7 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/183abbc6-e348-43ed-bd40-e44d892f7c95?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 15.05.2019).

¹⁴⁸ Kırbaş, s. 171-172.

¹⁴⁹ Ekizceleroğlu, s. 114; Özcan, Yanık, s. 122.

gelir toplamasıyla, gerek partinin büyüklüğü gerek de adayların seçilebilme şansları arasında doğru orantı vardır. Bunun yanında seçimlerde barajı aşan partilerin aday adaylarından gelir toplama imkânlarının fazla olduğu da burada ifade edilmelidir. Bütün bu faktörler bir arada değerlendirildiğinde, söz konusu şartları taşıyan partilerin aday adaylarından daha fazla gelir toplama fırsatlarının olduğu görülmektedir.¹⁵⁰

Partiler, seçim dönemlerinde çok fazla paraya ihtiyaç duyarlar. Seçim dönemlerinde toplanan bu aidatların her seçim döneminde farklı miktarlarda belirlendiği görülmektedir. Söz konusu aidatın miktarı seçilme şansının yüksek olduğu partilerde daha yüksek olabilmektedir.¹⁵¹ Örneğin AK Parti'nin 2019 MİGS için belirlediği adaylık aidatları şu şekildeydi:

Büyükşehir belediye başkan aday adaylarından 10 bin TL, nüfusu yüz binin üzerindeki illerin il belediye başkanı aday adayları olanlardan 5 bin TL, nüfusu yüz bin ve daha az olan il belediye başkanı aday adayları olanlardan 3 bin TL, nüfusu iki yüz binden fazla olan ilçe belediye başkanı aday adayları olanlardan 3 bin TL, belde belediye başkanı aday adayları olanlardan ise bin TL adaylık aidatı alınacağı kararlaştırılmıştı. Bunun yanında kadın ve genç adayların ise tespit edilen aidatların % 50'sini, engelli olan adaylar ise % 25'ini ödemeleri kararlaştırılmıştı.¹⁵²

Aday adaylığı aidat miktarının yüksek olması, "seçilme hakkı" nı kullanmak isteyen vatandaşlar açısından aday adayları olmak hususunda bir ön engel oluşturmaktadır. Kaldı ki, SPK'de aday adaylığı aidatı için bir üst sınır belirtilmesine karşın,

¹⁵⁰ Karakaş, s. 85; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 115-116.

¹⁵¹ Ekizceleroğlu, s. 114.

¹⁵² www.evrensel.net/haber/365062/akpde-aday-adayligi-basvurulari-icin-alinacak-aidat-belirlendi, (E.T. 09.02.2019.); <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/ak-partide-yerel-secimler-aday-adayligi-sureci-belli-oldu-41007533>, (E.T. 28.04.2019).

7 Haziran 2015 MGS'de AKP'den milletvekili olabilmek için 6.223 kişi başvurmuştu. Erkek adaylardan 5 bin TL, kadın adaylardan 2 bin 500 TL aday adaylığı ücreti talep eden parti, engellilerden ücret almamıştı. Başvurulardan AKP'nin kasasına 28 Milyon 515 bin TL girmişti. <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/akpnin-adaylik-geliri-285-milyon-tl>, (E.T. 28.4.2019.)

siyasi partilerin bu sınırı geçtiği, sınırın üstüne çıkan miktarı ise bağış olarak kayıt altına aldıkları görülmektedir.¹⁵³

b) Bağışlar

Siyasi partiler, hem gündelik faaliyetlerini yerine getirebilmek hem de seçim dönemlerinde yaptıkları harcamaları karşılayabilmek için bağışlara ihtiyaç duyarlar. Partilere devletçe yardımda bulunulmadığı dönemlerde, partiler ihtiyaçlarını üyelerinden aldıkları üye aidatları ve yapılan yardımlar vasıtasıyla karşılamaktaydılar.¹⁵⁴ Dolayısıyla bağışlar, siyasi partilerin kurumsallaşmaya başlamalarının ilk dönemlerinde oldukça önem taşıyan bir gelir kaynağıydı. Dünyadaki uygulama örneklerine göz atıldığında da muhafazakâr, liberal ve sağ partilerin bağışlardan, sol partilerin ise üyelik aidatlarından önemli ölçüde gelir elde ettikleri görülmektedir.¹⁵⁵ Türkiye’de devlet yardımı uygulanıncaya değin siyasi partilerin kayıtlarında bağışlar % 20 civarındayken, sonraları son sıralara doğru gerilemiştir.¹⁵⁶

Günümüzde çoğu devlette partiler yalnızca yapılan bağışlar yoluyla gelir sağlamaktadırlar. Modern dönemde seçim giderlerinin artması ve diğer giderler, partilere yapılan bağışların üst sınırının yükselmesine neden olmuş, bu durum bağış yapan kişi veya kurum ile bağışta bulunan siyasi parti arasında siyaset ahlakına aykırı ilişkilerin doğmasına sebep olmuştur. Bundan dolayı partilere yapılacak olan bağış miktarlarına yasal düzenlemeler getirilmesi yoluna gidilmiş ve bu sorun partilere devlet yardımı yapılması uygulamasının hayata geçirilmesiyle çözümlenmeye çalışılmıştır.¹⁵⁷ Dolayısıyla, bağışların, siyasi partilerin bilançoları içerisinde toplumda en fazla şüphe uyandıran kalem olduğu söylenebilir. Bu durum yalnızca ülkemize has bir sıkıntı değildir. 1980’li yıllar boyunca partilerin finansmanındaki düzensizlik hali toplumun gündeminde yoktu. AYM partilerin defterlerini zaman zaman denet-

¹⁵³ Ekizceleroğlu, s. 114.

¹⁵⁴ Yüce, s. 17.

¹⁵⁵ Kırbaş, s. 173.

¹⁵⁶ Kırbaş, s. 173.

¹⁵⁷ Yüce, s. 17.

lemekte, bu denetim sonucunda partiler, kaynağını belgelendiremedikleri bağışları devletin kasasına aktarmak mecburiyetinde kalmaktaydılar.¹⁵⁸ Bununla ilgili olarak İSKİ skandalı örneği verilebilir. SHP 1993 yılında yaşanan İSKİ skandalı sebebiyle kamuoyunda tartışmaların merkezi olmuştu. İSKİ Genel Müdürü Ergun Göknel, kişisel servet edinmekle suçlanmış, partinin yasadışı şekilde finanse edilip edilmediği tartışması çıkmıştı. Dolayısıyla SHP yöneticileri bu tartışmaları bertaraf etmek ve parti teşkilâtı üzerinde oluşan olumsuz atmosferi yok etmek için bağışlarını denetleme mecburiyeti hissetmişlerdi. SHP Genel Başkanı Murat Karayalçın yaptığı bir basın açıklamasında, partiye kurulduğu zamandan o güne değin hemen hemen 21 milyar TL bağışta bulunulduğunu,¹⁵⁹ AYM tarafından yapılacak bir denetim olmaksızın, 1.235 Milyon TL'lik (Eylül 1993'te yaklaşık 100.000 ABD Doları) kaynağı belgelenemeyen bir tutarı hazineye devretmeyi teklif etmişti.¹⁶⁰

Benzer bir durum da Yeşiller Partisi'nde yaşanmıştı. Düşük miktarda bir meblağın partinin muhasibince belgelenememesi karşısında parti, 1994 yılında kurallara aykırı defter tutması nedeniyle AYM tarafından kapatılmıştı.¹⁶¹

Bağışlar, 2820 sayılı SPK'nın 61. maddesinde düzenlenmiştir. Bağışlar, üye aidatları ile beraber siyasi partilerin gelir kaynakları arasında önemli bir yere sahiptirler.¹⁶² Ülkemizde, bağışlar özellikle, partilerin kuruluş aşamalarında ve devlet yardımıyla faydalanılamadığı dönemlerde daha fazla önemli hale gelmektedirler. Özellikle yeni kurulan partilerin kurumsallaşmasını tamamlaması ve mali yönden

¹⁵⁸ Schöler, s. 76.

¹⁵⁹ Schöler, s. 78.

¹⁶⁰ Schöler, s. 78.

¹⁶¹ AYM, 10.2.1994 Tarih, E. 1992/2 ve K. 1994/1 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bedaf0f6-409e-40a3-995a-a7a1ab026cd9?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 21.04.2019).

¹⁶² Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 6; Gençkaya'nın 1983-1998 yıllarını kapsayan çalışmasına göre, merkez sağ ve merkezin sağındaki partilerde toplam bağış gelirlerinin parti toplam net gelirine oranı ortalama % 20'di. Merkez sol partiler yönünden bu değer % 15 civarındaydı. İSKİ skandalının yaşandığı 1993 yılından sonra tüm partilerin, özellikle de sol partilerin bağış gelirlerinde hissedilir bir azalma yaşanmıştı.

rahatlaması sonrasında bağışların, parti gelirleri içerisindeki yerinin arka sıralara doğru kaydığı görülmektedir.¹⁶³

2820 sayılı SPK'nın 66. maddesinde siyasi partilere bağışta bulunamayacak bazı kişiler ve kuruluşlar belirtilmiştir:¹⁶⁴

*“Genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler ve muhtarlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla veya özel kanunla verilen yetkiye dayanılarak kurulmuş bankalar ve diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmamakla beraber ödenmiş sermayesinin bir kısmı Devlete veya bu fıkra adı geçen kurum, idare, teşebbüs, banka veya kuruluşlara ait müesseseler, siyasi partilere hiçbir suretle taşınır veya taşınmaz mal veya nakit veya haklar bağışlayamaz ve bu gibi mal veya hakların kullanılmasını bedelsiz olarak bırakamazlar; bağlı oldukları kanun hükümleri dışında siyasi partilere aynı hakların devrine dair tasarruflarda bulunamazlar. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatifler, özel kanunlarında yer alan hükümlere uymak koşuluyla siyasi partilere maddi yardım ve bağışta bulunabilirler.”*¹⁶⁵

2820 sayılı SPK'nın yürürlüğe girmesinin ardından partiler, 1983 ve 1984 yıllarındaki seçimler için malî kaynak aramaya başlamışlardı. Kuruluşlarını yeni tamamlayan partiler, geniş bir üye ve taraftar kitlesinin desteğini kazanamadıklarından dolayı malî yönden 1983 ve 1984 seçimlerine hazırlanırken sorun yaşamışlardı. Ni-

¹⁶³ Karakaş, s. 85; 1983 -1998 yılları arasında Türkiye'yi tek parti veya koalisyon ortağı olarak yöneten partilerin toplam bağış gelirlerinin parti toplam gelirleri içerisindeki oranlarının ortalaması şu şekildedir : ANAP % 20, CHP % 14, DSP % 23, DYP %22, HP-SHP % 23 ve RP % 44. Bu tabloya göre “*iktidar partilerine daha fazla bağış verilir*” savı Türkiye için yanlıştır. Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 7.

¹⁶⁴ Gözler, s. 162.

¹⁶⁵ Schöler, s. 72; 648 sayılı SPK döneminde bazı kurum ve kuruluşlardan bağış alınması yasaklanmıştı. Bu yasağın kapsamında devlet kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve iktisadi devlet teşekkülleri, çalışmaları özel kanunlarla düzenlenmiş banka ve diğer kuruluşlar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, işveren kuruluşları ve bunların üst birlikleri bulunmaktaydı. 2820 sayılı SPK, bu yasaklara vakıfları ve kooperatifleri, yabancı devletleri, uluslararası kuruluşları, yabancıları ve yabancı dernekleri, grupları kuruluşları da dâhil ederek ilgili kanunun kapsamını genişletmiştir. Ayrıca 2820 sayılı SPK, başka sınırlamaları da bünyesinde bulundurmaktaydı: Partiler artık lotaryalardan ve parti lokallerinin işletilmesinden gelir sağlayamayacak ve kredi kullanamayacaklardı.

tekim ANAP, Milliyetçi Demokrasi Partisi (MDP), SODEP ve HP bu sorunu aşamamışlar ve kurulmalarının daha ilk yıllarında iflasın eşiğine gelmişlerdi.¹⁶⁶

*“Yukarıdaki fıkranın dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin her birinin, bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette aynî veya nakdi bağışta bulunması veya yayınlarını kullandırması yasaktır.”*¹⁶⁷ Bu hüküm ile siyasi partilere aynî yardımda bulunabilecek olan çıkar çevrelerinin partileri etki altında bırakmasına engel olunmak istenilerek, yapılacak olan aynı yardımlara sınırlama getirilmiştir.¹⁶⁸ Devlet kurumları haricinde, sendika ve kooperatiflerin partileri malî yönden desteklemelerine konan yasak 1999 yılında kaldırılmıştı (SPK, m. 66). Partiler, nitekim belli sınıf ve toplulukların menfaatlerini savunma amacıyla vardılar; dolayısıyla malî açıdan onların desteklemeleri ile siyasal hayatta var olacaklardır. Zengin kesimlerce desteklenen partiler yanında sendika ve kooperatiflerde teşkilatlanmış çalışan kitlelerin de desteklediği partiler olacaktır.¹⁶⁹

Dülger’e göre; şirketler, sendikalar, meslek ve menfaat grupları benzeri kaynaklardan sağlanan bağış ve yardımlara, belirli bir sınır getirilmediği koşullarda, bu durum siyaset ve siyasetçiyi bünyesini değiştirmeye zorlamakta ve sonuç olarak, önceliği halkın talepleri yerine, olanak sahiplerinin istekleri almaktadır.¹⁷⁰ Kırca’ya göre ise, partilere her çeşit bağış ve yardım, her ne biçimde olursa olsun yasaklanmalıdır. Bu yasak parti üyeleri için de geçerli olmalıdır. Buna karşılık partilere devlet yeterli düzeyde yardımda bulunmalıdır.¹⁷¹ Bu bağlamda, siyasi partilere yapılan bağışların partilerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir üst sınır ile düzenlenmesi uygun bir düzenleme olarak düşünülebilir. Ülkemizde partilerin bağış üst sınırını aşan dü-

¹⁶⁶ Schüler, s. 72.

¹⁶⁷ SPK’nın Ek 6. maddesi uyarınca, SPK’da yer alan bağış ve cezalara ilişkin *“parasal değerler her takvim yılı başından geçerli olmak kaydıyla, o yıl için 4.11.1961 tarih ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca belirlenen ve duyurulan yeniden değerlendirme oranında arttırılır.”* Böylece zamanla enflasyon sebebiyle önemini kaybeden parasal üst sınırların bir anlam taşınması sağlanmaya çalışılmıştır.

¹⁶⁸ Sağlam, s. 185.

¹⁶⁹ Perinçek, s. 161.

¹⁷⁰ Dülger, s. 318.

¹⁷¹ Kırca, s. 294.

zeyde bağış almalarının nedenlerinden biri de bağış konusunda özellikle iktidardaki parti ya da partilerin doyumsuz olmalarıdır. Bunun yanında ahlâki ölçütü de göz önünde bulundurmak gerekir. İktidardaki parti ya da partilere yapılan bağışların altında karşılıklı bir çıkar ilişkisi, menfaat söz konusudur. Dolayısıyla partilere yapılan bağışlara yasak getirmek yerine makul bir üst sınır konulması, AYM'nin yaptığı mali denetimin daha da etkin olması büyük önem taşımaktadır. Partilere bağış yapılmasına engel olunarak devlet yardımı ile bu açığın kapatılmaya çalışılması düşüncesi ise, zaten devlete bağımlı hale gelen partileri daha da bağımlı kılacak, partilerin tabanlarıyla olan iletişimini daha da etkisiz hale getirecektir. Özetle, partilere yapılan bağışlara makul bir üst sınır getirildiği, mali denetimin etkin bir şekilde yapıldığı bir ortamda bağış konusunda bir sorun yaşanmayacaktır.

Bağış ya da bağışların, bağış yapana, yetkili temsilcisine veya vekiline ait olduğu hususu, parti tarafından verilen makbuzda açıkça belirtilmelidir. Böylesi bir belgeyle doğrulanmayan bağışların siyasi partiler tarafından kabul edilmesi yasaktır. SPK'nin 66/2. maddesine 2011 yılında eklenen cümle uyarınca, partilerin adlarına açılan banka hesaplarına yapılan bağışlara ilişkin ayrıca gelir makbuzu düzenlenmesine gerek yoktur. Perinçek'e göre, AYM, bağışta bulunanın kimliğini, düşünce ve kanaati açıklama özgürlüğü gereği olarak açıklamamalıdır.¹⁷² Oysaki demokrasileri kurumsallaşmış ülkelere bakıldığında, bağışların kamuoyuna düzenli biçimde açıklandığı görülmektedir.¹⁷³ Partilere bağışta bulunanların kimliğinin açıklanmasının siyasete denetimsiz paranın kanalize edilmesini önleyici bir yönü vardır. Ayrıca kimlerin hangi siyasi düşünceyi desteklediği de bu sayede ortaya çıkacaktır. Demokrasiye şeffaflık kazandırması açısından, partilere bağışta bulunanların kimliklerinin açıklanması olumlu bir düzenlemedir.

Siyasetin finansmanı konusuna ilişkin olarak en fazla tartışılan hususlardan birisi de gerçek veya tüzel kişilerin bağışlarıdır. Çünkü görünüş itibariyle, bağış yapanlar tarafından yapılan bağışların bir siyasal sempati duygusuyla yapıldığı düşünülse

¹⁷² Perinçek, s. 161.

¹⁷³ Kırbaş, s. 178-179.

de, gerçek şu ki bağışlar belli bir menfaat elde etme amacıyla yapılırlar. Özellikle ticari işletmeler ve firmalar tarafından yapılan bağışların siyasal bir tercihten öte belli bir menfaat beklentisi karşılığında yapıldığı açıktır. Fransa’da Mart 1993 seçimleri amacıyla yapılan harcamaların dörtte üçünün firmalar eliyle finanse edildiği iddia edilmiş ve bu uygulamaya karşılık olarak da 20 Aralık 1994 tarihinde çıkarılan bir kanun ile firmaların seçim kampanyalarını finanse etmelerinin önü kapatılmıştır.¹⁷⁴

Ülkemizde siyasi partilere yapılan bağış miktarlarında bir üst sınır bulunmadır. Her yıl belirlenen yeniden değerlendirme oranına göre partilere yapılacak bağış miktarları arttırılmaktadır.¹⁷⁵ Siyasi partilere yapılabilecek bağış tutarına bir üst eşik belirlenmesi yönündeki düzenleme, partilerin aldıkları yüksek miktarlı bağışlar sonucunda etki altına alınmasını ve yolsuzlukları önlemek için sınırlama getiren bir düzenlemedir.¹⁷⁶ Bağış üst sınırı, VUK Mükerrer madde 298/B uyarınca 2010 yılında hesaplanan yeniden değerlendirme oranına (% 2.2) göre bu rakam 24.953 Türk Lirası olarak belirlenmişti.¹⁷⁷

Bağışlar için getirilen üst sınır, partilere yapılan aynî yardımların değerinin tespiti noktasında sorun oluşturabilmektedir. AYM, siyasi partilere yapılan bağışların bu sınır kapsamında kalıp kalmadığının denetimini yapmakta, partilere sağlanan bazı mali imkânları da bağış kapsamında görerek kabul etmektedir. Mahkeme, kanunda belirtilen bağış miktarının üzerinde kalan kısmınsa hazineye gelir olarak kaydedilmesine karar verebilmektedir.¹⁷⁸ Örneğin AYM, bir parti tarafından genel merkez olarak kullanılmak amacıyla kiralanın binanın, bir kısmını üçüncü kişilere kiralayarak gelir

¹⁷⁴ Tacar, s. 17.

¹⁷⁵ Karakaş, s. 85-86; Almanya’da 1983 yılında sunulan bir kanun tasarısına göre, büyük şirketlerce yapılan bağışlar da dâhil olmak üzere, bağışlanan miktarın bağışta bulunanın gelirinin % 5’ini geçmemesi ve bu miktarın vergiden düşürülmesi öngörülmüştü. Abdulhakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 170; Karşılaştırmalı hukukta partilere yapılan bağışlara ilişkin bkz.: Karakaş, s. 86-88.

¹⁷⁶ Ekizceleroğlu, s. 115.

¹⁷⁷ Ekizceleroğlu, s. 115; 2011 yılında bir kişinin yıllık olarak yapabileceği bağış miktarının üst sınırı, 25.837.36 iken 2012 yılında, 28.488.27, 2013 yılında ise 30.710.36, 2014 yılında ise, 31.917.49 TL idi. Siyasi partilere yapılan bağışlar hakkında daha fazla bilgi için bkz.: Karakaş, s. 86-88.

¹⁷⁸ Ekizceleroğlu, s. 115.

sağlamasını, partiye yapılan bir bağış olarak değerlendirmiş ve bağış sınırının üstünde kalan kısmının Hazine'ye gelir olarak kaydedilmesine karar vermiştir.¹⁷⁹

Türkiye'de bireyler ve özel sektör kuruluşları tarafından partilere yapılacak bağışların sınırını belirleme yetkisi YSK'ya aittir. Siyasetin finansmanının sebep olduğu siyasal yozlaşmaya engel olmak için partilerin gelir ve giderlerinin şeffaflığının tesis edilmesi gereklidir. Dolayısıyla partilere bağış yapanların hem kimliklerinin hem de bağış miktarının kayıt altına alınması bu yönüyle doğru bir adım olacaktır.¹⁸⁰

Anayasa'nın 69/10. maddesindeki düzenlemeye göre, “*Siyasi partiler, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek tüzel kişilerden bağış alamazlar*”, aksi halde siyasi partilerin temelli olarak kapatılacağı hüküm altına alınmıştır. SPK'nin 66/3. maddesinde de Anayasa'nın hükmüyle aynı doğrultuda olarak siyasi partilerin yabancı kaynaklardan aynî veya nakdi yardım ve bağış sağlaması yasaklanmıştır. SPK'nin 101/c maddesi de bu türden yardım veya bağış alınmasını parti kapatma sebebi olarak saymıştır. Ayrıca bu tür bir bağışı kabul eden parti sorumlusunun bir yıl ile üç yıl arasında hapis cezasına çarptırılacağı da öngörülmüştür (SPK md. 116/3).¹⁸¹ Türkiye'de zaman zaman yabancı devlet veya kişilerden yardım alan partiler olduğu biçiminde türlü iddialar¹⁸² ortaya atılsa da, ülkemizde bu yasağı çiğnediği için kapatılan bir parti bulunmamaktadır.¹⁸³

¹⁷⁹AYM, 13.01.1999 Tarih, E. 1996/17 ve K. 1998/57 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/86d4adf3-c2b6-471e-8064-a2d10399fa46?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 15.05.2019).

¹⁸⁰ Dağdelen, s. 301.

¹⁸¹ Gözler, s. 162-163.

¹⁸² Bu husustaki önemli bir gelişme; Konrad Adenauer adlı Alman Vakfı ile ANAP arasında ve Friederich Erbert, Heinrich Böll ve Friederich Naumann adlı Alman Vakıfları ile CHP ve Liberal Demokrat Parti (LDP) arasında olduğu öne sürülen finansal ilişki hususunda dönemin Başbakanı Bülent Ecevit tarafından verilen talimat doğrultusunda soruşturma başlatılması ve söz konusu soruşturma sonucunda müfettişlerin bu ilişkiler nedeniyle bu üç partinin kapatılması amacıyla Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na başvurmalarıydı. “CHP Kapatılsın”, *Radikal*, 31.5.2003. <http://www.radikal.com.tr/turkiye/chp-kapatilsin-671472/>, (E.T. 27.4.2019).

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı;

“*Conrad Adenauer Vakfı Derneği'yle ANAP'ın adeta yan kuruluşu gibi hareket eden Türk Demokrasi Vakfı arasında tespit edilen ilişkiye rağmen, doğrudan ya da Türk Demokrasi Vakfı'nı aracı kullanmak suretiyle Conrad Adenauer Vakfı Derneği'nden ANAP'a yardım yapıldığı yolunda... kesin, açık ve somut bir delil elde edilemediği...*” gerekçesiyle ANAP hakkında ka-

c) Ticari Faaliyet, Kredi ve Borç Alma Yasağı

SPK'nın 67. maddesi uyarınca, “Siyasi partiler ticari faaliyette bulunamazlar, kredi veya borç alamazlar. Ancak, ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla SPK'nın 66. maddesinin 1. ve 3. fıkralarında gösterilenler haricinde kalan gerçek ve tüzel kişilerden kredili ya da ipotek karşılığı mal satın alabilirler.”

Siyasi partiler için öngörülen kredi veya borç alma yasağının, partileri yüksek gelir seviyesine sahip kişilerin veya kurumların tesirinden korumak maksadıyla getirildiği görülmektedir. Siyasi partilere getirilen ticaret yapma yasağı ise partilerin gelir elde etme gibi bir amaçları olmamasıyla açıklanabilir. Türkiye’de siyasi partilerin malvarlığından elde ettikleri gelirler ve ticari faaliyette bulunma yasağına ilişkin olarak tartışılan hususlardan birisi, Mustafa Kemal Atatürk’ün vasiyetinde mal varlığının tümünü şartlı olarak CHP’ye bağışlaması ile ilgilidir.¹⁸⁴ Atatürk’ün vasiyetname-

patma davası açmaya lüzum görmemişti. Bkz. : “ANAP’a dava yok”, 14.04.2003, <https://www.evrensel.net/haber/140550/anap-a-dava-yok>, (E.T. 27.04.2019).

Ayrıca Frederich Erbert Vakfı tarafından CHP’ye 85 bin Avro para yardımı yapıldığı iddiasıyla inceleme başlatan Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’nın Almanya’dan bu hususta bazı belgeler istediği ve savcılığın adli yardım talebinin reddedildiği yönünde haberler bulunmaktaydı. Bkz.: “Almanya’dan CHP-Ebert Vakfı İlişisini Soran Başsavcılığı Ret”, 30.04.2019, <https://www.haberler.com/almanya-dan-chp-ebert-vakfi-iliskisini-soran-haberi/>, (E.T. 27.4.2019).

Aynı şekilde yabancılardan yardım alan partilere ilişkin bir başka iddia ise, kamuoyunda “Deniz Feneri Davası” adıyla bilinen olaydı. Türkiye’de sosyal yardımlaşma maksadıyla kurulan Deniz Feneri adlı dernek ile müşterek faaliyet gösterdiği ifade edilen Almanya’daki Deniz Feneri e.V. adlı derneğin yöneticileri, yardım maksadıyla topladıkları paraları amaç dışında kullanma suçuyla Almanya’da mahkûm olmuşlardı. Söz konusu davanın Almanya’daki savcılık iddianamesinde, bir alını makbuzunda dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan’ın isminin de olduğunun belirtilmesi ve sanıklardan Firdevsi Ermiş’in derneğin amaçlarından birinin de AKP siyasetine destek olmak olduğunu belirtmesi üzerine davanın Türkiye’deki etkisinin yönü değişmişti. Bu bağlamda dava yalnızca bir derneğin karıştığı suç olarak algılanmaktan sıyrılmış, bir partinin dahil olduğu geniş yelpazeli bir yolsuzluk davasına bürünmüştü. Davaya ilişkin basında yer alan haberler için bkz. : “12 Soruda Deniz Feneri Davası”, <http://www.radikal.com.tr/turkiye/12-soruda-deniz-feneri-davasi-898145>, (E.T. 28.4.2019); “Gün gün Deniz Feneri Davası”, <https://www.ntv.com.tr/turkiye/gun-gun-deniz-feneri-davasi,06PwjO520OwhkKJmLHQgg>, (E.T. 28.4.2019).

¹⁸³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 121; Ayrıca Türkiye’de kapatılan partiler için bkz.: Perinçek, s. 300-325; Yener Lütfi Mert, *Cumhuriyet Döneminde Kapatılan Siyasi Partiler*, 1. Bs., İlkim Yayınları, Ankara 2008.

¹⁸⁴ 6 Ekim 1938 tarihinde noterde tevdi olunan vasiyetnamenin ilgili ilk maddesi şu şekildedir: “Malik olduğum bütün nokut ve hisse senetleriyle Çankaya’daki menkul ve gayrimenkul emvalimi Cumhuriyet Halk Partisi’ne atideki şartlarla terk ve vasiyet ediyorum.” Bkz. www.ttk.gov.tr/tarihveegitim/ataturkun-vasiyeti/, (E.T. 10.02.2019).

si gereğince, İş Bankası'nın yaklaşık olarak % 28'inin CHP'nin malı olduğu ve bundan dolayı partinin ticaret yapma yasağını ihlâl ettiği ileri sürülmektedir. Vasiyete bakıldığında, 1924 yılında Türkiye'nin en büyük özel sermayeli bankası olarak kurulan İş Bankası'nın hisselerinin, çıplak mülkiyetinin CHP'ye bırakıldığı, bu hisseler ile sağlanacak gelirlerin dağıtımının nasıl yapılacağına ilişkin hükümlerin ise ayrıntılı biçimde açıklandığı görülmektedir. CHP, hisselerin çıplak mülkiyetine sahip iken, nakit ve hisse senetlerinin nemalandırılması ise İş Bankası'nın tasarrufu altındadır. Dolayısıyla İş Bankası'nın yönetim kademesinde bulunan CHP üyelerinin bahsi geçen nakit ve hisse senetlerinin ne şekilde nemalandırılacağı yönünde söz hakkı bulunmamaktadır. Buna göre, İş Bankası'nın yaklaşık olarak % 28'i CHP'ye ait değildir. CHP yalnızca bir yediemin sıfatı ile Mustafa Kemal Atatürk namına İş Bankası'nı hissesi nispetinde denetlemektedir. İş Bankası'nın sağladığı gelirlerden CHP'ye kaynak aktarılması gibi bir durum yoktur. Bu bağlamda CHP'nin 2820 sayılı SPK'da belirtilen ticaret yapma yasağını ihlâl etmesi söz konusu değildir.¹⁸⁵

d) Satış Gelirleri ve Parti Malvarlığından Elde Edilen Gelirler

2820 sayılı SPK'nın 61. maddesine göre, "*Siyasi partiler, parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların, parti yayınlarının, üye kimlik kartları ile parti defter, makbuz ve kâğıtlarının satışından gelir elde edebilirler.*" Bu ürünlerin satış bedelleri, merkez karar ve yönetim kurulu tarafından verilen karar sonucunda belirlenir (m. 65). Fakat siyasi partilerin ticari faaliyette bulunmalarının yasak olmasından dolayı, Kanunda belirtilenler haricinde kalan ürünlerin satışından gelir elde edemezler. Ayrıca 2820 sayılı SPK'nın 60. maddesinin son fıkrasına göre, satış gelirleri her çeşit vergi, resim ve harçtan muafır.

Siyasi partilerin gelir kaynaklarından yalnızca parti mal varlığından sağlanan gelirler, partilere tanınan vergi muafiyetinin dışındadır. Ancak, Kanunda mal varlığından sağlanan gelirler hususunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bir diğer anlatımla, ne tür mallardan ne şekilde gelir elde edilebileceği belirtilmemiştir. Fakat Kanun'un, siyasi partilerin yapabilecekleri ve yapamayacakları finansal işlemleri belirtmesinden

¹⁸⁵ Ekizceleroğlu, s. 119-121.

dolayı, bu düzenlemelerden hareketle mal varlığından sağlanacak gelirlerin sınırını belirleme imkânı vardır. SPK'ya göre, siyasi partiler kâr elde etme amacı güden kuruluşlar olmadıklarından ticari faaliyette bulunamazlar. Partiler gelir elde ederken ve taşınmaz mal edinirken önemli sınırlamalara tabidirler. Kredi ve borç alamazlar ve amaçları ve faaliyetleri için ihtiyaçları olanların dışında taşınmaz mal edinemezler. Bu yönüyle, partinin mal varlığı amaçlarına uygun olacak şekilde kullanılırken, bu kullanımın doğal sonucu olarak ortaya çıkan ve elde edilmesinde ticari amaç bulunmayan gelirler, parti mal varlığından sağlanan gelirler kapsamında sayılırlar.¹⁸⁶ Örneğin partilerin bankada değerlendirdikleri paralarının faiz getirisi, yenilenecek olan taşınır veya taşınmaz malların satılması sonucunda sağlanacak gelirler, kiraya verilen taşınır veya taşınmaz mallardan sağlanan gelirler, mal varlığından elde edilmiş gelir olarak kabul edilmektedir.¹⁸⁷

Siyasi partilerin mal varlığından sağladıkları gelirlerin en önemli ve yaygın olanı faiz gelirleridir. Türkiye'de devlet yardımından faydalanan partilerin, devletten aldıkları yardım miktarının, yaptıkları harcamalardan daha fazla olması sonucunda partiler para tasarrufu etme ve faiz geliri sağlama olanağına sahip olabilmektedirler.¹⁸⁸

e) Sosyal Faaliyet Gelirleri

SPK'nin 61. maddesinin (d) bendinde, “*Siyasi partilerin parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler*”, (e) bendinde “*parti yayınlarının satış bedelleri*”, (f) bendinde ise, “*üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kâğıtlarının sağlanması karşılığında*” parti örgütleri tarafından satışının yapılabileceği öngörülmüştür. Bu düzenleme uyarınca, siyasi partiler gelir sağlamak için rumuzlarını içeren türlü tanıtım araçları yaptırarak bunları satabilirler. Ayrıca parti içi eğitim ve iletişim amacıyla süreli ve süresiz yayın çıkarabilirler. Bunların

¹⁸⁶ Ekizceleroğlu, s. 121-122; Hamdi Mehter, *Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri*, Yüksel Matbaacılık, Ankara 1995, s. 31-32.

¹⁸⁷ Ekizceleroğlu, s. 122.

¹⁸⁸ Ekizceleroğlu, s. 122; Kırbaş, s. 173; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 207.

satışından gelir sağlayabilirler.¹⁸⁹ SPK'nın 61. maddesinin (g) bendinde, partilerin balo, eğlence ve konser etkinliklerinden gelir sağlamalarına olanak tanımaktadır. Bu etkinliklerden sağlanacak gelirler, parti tüzüğünde aksi yönde bir düzenleme bulunmuyorsa, etkinliği düzenleyen parti teşkilatının geliri olmaktadır.

f) Devlet Yardımı

Siyasi partilerin gelir kaynakları arasında sayılan devlet yardımına çalışmanın ikinci bölümünde ayrıca değinileceğinden burada inceleme konusu yapılmamıştır.

3. Siyasi Partilerin Gelir Sağlama Usulü

2820 sayılı SPK'nın 61. maddesine göre; siyasi partilerin tüm gelirleri, o siyasi partinin tüzel kişiliği namına elde edilir ve parti merkez karar ve yönetim kurulunun bastırdığı makbuz karşılığında alınır. Bu makbuzlara ilişkin kayıtlar parti genel merkezinde tutulur. Parti teşkilatının kademeleri (ilçe teşkilatı, il teşkilatı ve genel merkez organları) aldıkları ve kullandıkları makbuzlar sebebiyle parti merkez karar ve yönetim kurulu karşısından mali sorumluluğa sahiptirler. Sağlanan gelirin çeşidi, miktarı, gelirin elde edildiği şahsın adı, soyadı ve adresiyle makbuzu düzenleyen kişinin sıfatı, adı, soyadı ve imzası makbuzda ve dip koçanında belirtilir. Söz konusu Kanunun bu hükümlerine göre, siyasi parti örgütleri tarafından sağlanan gelirler, gelirin sağlandığı örgütün hesabına kaydedilmekte ve parti tüzel kişiliğinin geliri sayılmaktadır.

Siyasi parti gelirlerinin elde edilmesine ilişkin ikinci bir usul kuralı, bütün parti kademesinin devlet yardımları haricinde kalan bütün gelirlerinin, parti genel merkezi tarafından bastırılan gelir makbuzları (alındı belgesi) karşılığında alınmasıdır. Partinin gelir makbuzuna dayanmayan bir geliri, gelir defterine kayıt edilse bile belgenin bulunmaması nedeniyle yasal yaptırım ile karşı karşıya kalacaktır. Gerçekten AYM, bir takım gelirlerin gelir makbuzları yerine kasa tahsil fişi, banka hesap özeti ve dekontlar vasıtasıyla belgelendirildiği bir olayda, söz konusu belgeler ile gelirin belgelendirildiğini ve bu sebeple söz konusu gelirlerin kanuna uygun olduğunu kabul et-

¹⁸⁹ Ekizceleroğlu, s. 122.

mekle birlikte sonraki denetimlerin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için partinin (648 sayılı SPK) uyarınca gelir makbuzu düzenlemesi gerektiğini de belirtmektedir.¹⁹⁰

Parti teşkilatının kullanacakları gelir makbuzları, parti merkez karar ve yönetim kurulları tarafından bastırılarak örgütlere yollar. Makbuz dip koçanlarının, AYM'nin ilk inceleme kararını, ilgili partiye bildirmesinin üzerinden beş yıl geçene kadar saklanması gerekmektedir. Partilerin belgelerindeki herhangi bir noksanlık, elde edilen geliri ya belgelendirilmeyen kaynaklardan sağlanan gelir ya da kanuna uygun olmayan gelir durumuna getirmektedir. Gerçekten AYM'nin söz konusu bu kurallara aykırı davranılmasından dolayı, ilgili partilere yaptırım uygulanmasına ve söz konusu gelirlerin de Hazine'ye gelir olarak kaydedilmesine hükmettiği pek çok kararı vardır.¹⁹¹

Makbuzlarda bağışı yapan kişinin kimliğinin bulunması mecburiyeti bulunmaktadır. Bu isimler yayınlanmadığından dolayı, bağış yapanların kimliği kamuoyu tarafından bilinmemektedir. Siyasi partilere büyük meblağlarda bağışta bulunanların bilinmesi, siyasi partilerin hangi kişi ve kurumlarla ilişki içerisinde olduğunu göstermesi yönünden önem taşımaktadır. Türk hukukunda bu doğrultuda bir düzenleme yapılması doğru olacaktır.¹⁹² Demokrasi şeffaflık rejimidir.¹⁹³ Dolayısıyla partilere

¹⁹⁰ Ekizceleroğlu, s. 138; AP Genel Merkezi'nin 16.3.1966-31.12.1966 dönemi kesin hesabının incelenmesine ilişkin bkz. : AYM, 14.02.1980 Tarih, E. 1966/1, K. 1980/1 Sayılı Kararı, R.G., S. 16966, 23.5.1980.

¹⁹¹ AYM'nin, RP'nin 1984 yılına ilişkin kesin hesaplarının incelendiği kararında, bağış gelirleriyle ilgili makbuzlarda adres belirtme şartına aykırı davranıldığı için, söz konusu gelirleri "yasaya uygun olmayan gelir" çerçevesinde değerlendirip, Hazineye gelir kaydedilmesine ilişkin karar vermişti. Bkz. AYM, 20.02.1990 Tarih, E. 1985/2, K. 1990/4 Sayılı Kararı, R.G., S. 20465, 18.3.1990. AYM'nin gelir makbuzlarında tarih, adres bulunmadığı, gelir makbuzu koçanlarında sıra numarasının izlenmediği, bazı koçanlarının bir bölümünün kullanıldığı ve kullanılmayan yapraklarının ise numaralandırılmadığı, kullanılan gelir makbuzlarının deftere sıra izlenmeksizin kaydedildiği ve benzeri gerekçelerle MÇP'nin 1984 yılı Genel Merkez gelirlerinin, önceki yıldan devreden nakit miktarı düşürüldükten sonra kalan kısmının (tamamının) Hazineye gelir kaydedilmesine karar vermişti. Bkz. AYM, 12.04.1990 Tarih, E. 1985/7, K. 1990/7 Sayılı Kararı, R.G., S. 20517, 13.5.1990.

¹⁹² Ekizceleroğlu, s. 139.

¹⁹³ Şeffaflık ile birlikte demokrasinin, haberleşme özgürlüğünün ve verimliliğin artış göstermesi beklenmektedir. Şeffaflığın güven ortamı yaratacağı yönünde bir beklenti vardır. Şeffaflık hususunda gösterilen bu ısrarın "güven" sözcüğünün anlamının büyük oranda hasara uğradığı

yapılan bağışların kimler tarafından yapıldığının kamuoyu ile paylaşılması daha önce de belirtildiği gibi partinin kimlerce desteklendiği ve finanse edildiği hususunda bilgi sahibi olunmasına fayda sağlayacaktır. Ayrıca partiye yüklü bağışlar yaparak parti politikalarının bağışta bulunan çıkar çevrelerince yönlendirilip yönlendirilmediği de partiyi destekleyenlerce kontrol edilebilecektir.

4. Siyasi Partilerin Giderleri

Siyasi partilerin var olabilmesi ve işlevlerini yerine getirmesinin bir malî külfeti vardır. Ülke ekonomisine yüklenen bu maliyetlerin esasında demokrasinin ve ülkenin yarınları için yapılan bir yatırım olduğu da unutulmamalıdır.¹⁹⁴ Partilerin özellikle seçim dönemlerinde yaptıkları seçim kampanyası harcamalarına bir de medya aracılığıyla yapılan reklamların oluşturduğu, basın yayın giderleri dâhil olmuştur. Tüm bunların gerçekleştirilebilmesi için oldukça büyük miktarda parasal kaynağa ihtiyaç vardır. Öte yandan, ülkemizde Siyasi Partiler Mevzuatının, partilerin seçimlere katılabilmesi için ülkenin yarısında teşkilatlanmayı şart koşması, sadece bu şartı yerine getirebilmek için bile büyük miktarda kira ve işletme harcamalarını mecburi kılmaktadır.

Siyasi partiler, topladıkları gelirleri siyasi faaliyetlerini devam ettirebilmek için kullanırlar. Partilerin yaptıkları bu harcamalar iki temel başlıkta toplanabilir. Birincisi, oy pusulalarının basılması, seçim sandıklarının hazırlanması, sandık görevlilerine ödeme yapılması gibi harcamalardır. Bu harcamalar bir yönüyle seçimin yapılmasıyla alakalı olan harcamalardır. Türkiye’de bu görev YSK tarafından yerine getirilmektedir. İkincisi, hem partilerin hem de adayların seçmene tanıtımının yapılmasına ilişkin harcamalardır. Bu yönüyle siyasi partiler, seçmen desteğini elde etmek için toplantılar yapmakta, mitingler düzenlemekte, anket ve kamuoyu yoklamaları yaptır-

toplumlarda gerçekleştiği görülmektedir. Dolayısıyla toplumsal ve kurumsal güvenin darbe aldığı bir ortamda şeffaflık kavramı bu ortamı yeniden güvenilir kılmaya işlevine sahip bir çözüm olarak görülmektedir. Byung-Chul Han, *Şeffaflık Toplumu*, (çev. Haluk Barışcan), 2. Bs., Metis Yayınları, İstanbul 2017, s. 11.

¹⁹⁴ M. Okan Taşar, “Demokrasinin Finansmanı: Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları”, *SÜHFD*, C. 11, S. 3-4, Y. 2003, s. 342.

makta, ülke sorunlarının tespit edilmesi ve çözüm önerileri oluşturulmasına yönelik olarak üniversitelere ve çeşitli kuruluşlara araştırmalar yaptırmaktadırlar.¹⁹⁵

Anayasanın 68. maddesinde siyasi partilere yapılan yardımın nasıl harcanacağı hususunda bir hükme yer verilmemiş, bu konu SPK'nın ilgili düzenlemesine bırakılmıştır. Konuya ilişkin olarak SPK'da Ek m.1'de devlet yardımının yalnızca "*parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında*" kullanılacağı belirtilmiştir. Kanun uyarınca, partinin ihtiyaçları ve çalışmaları haricinde, farklı amaçlarla, siyasi partiler kendilerine yapılan devlet yardımını harcayamazlar.¹⁹⁶ Dolayısıyla partiler parti ihtiyaçları ve parti çalışmaları dışındaki ihtiyaçlarında diğer gelir kalemlerini kullanmalıdırlar.

Peki, parti ihtiyaçları denilince ne anlamak gerekmektedir?

Parti ihtiyaçları dendiğinde, ilk olarak, personel, bina, araç ve gereç düşünülmelidir. Diğer yandan, günümüzde, modernleşmenin etkisiyle birlikte, siyasi partilerin yeni ihtiyaçları doğmuştur. Basın ve yayın giderleri, haberleşme giderleri, seyahat giderleri, temsil ve ağırlama giderleri bu giderlerden bazılarıdır. Seçimlere katılmanın belli bir teşkilatlanma koşuluna da bağlanması söz konusu koşulu sağlamaya çalışan partilerin giderlerinin daha da artmasına neden olmuştur.¹⁹⁷

Siyasi partilerin giderleri genel olarak şu kalemlerden meydana gelmektedir:

Kira, su, elektrik, ısıtma, aydınlatma, iletişim giderleri,

Yolculuk, temsil ve ağırlama giderleri,

Çalışanlar için ödenen maaş, ikramiye, tazminat, aidat, vergi, sosyal güvenlik primi benzeri ödemeler,

Basın, yayın ve reklam benzeri tanıtım giderleri,

Kırtasiye alımına ilişkin yapılan giderler,

¹⁹⁵ Karakaş, s. 89.

¹⁹⁶ Özcan, Yanık, s. 119.

¹⁹⁷ Aydın, s. 256.

Bayrak, flama, rozet benzeri propaganda amaçlı kullanılan malzemelere yönelik giderler,

Demirbaş alımı giderleri,

Araç alımı giderleri,

Balo, konser ve yemek giderleri,

Diğer harcama ve giderler.¹⁹⁸

Siyasi partilerin yaptıkları giderlerin içerisinde en önemlisi, seçim kampanyalarını finanse etme amacıyla yapılan giderlerdir. Günümüz dünyasında seçim propagandalarında gelişen çağdaş iletişim tekniklerinin kullanılması bu giderlerin boyutunun artmasında büyük rol oynamaktadır. Seçim dönemlerinde geniş halk kitlelerine ulaşmak için; televizyon, internet siteleri ve gazetelere verilen reklamlar, parti bütçelerinin içerisinde ciddi bir yere sahiptir.¹⁹⁹

Günümüzde seçmenlerin partilerle ilgili haber aldığı kaynaklardan biri de internet siteleridir. Bu sitelerin güncelliğinin korunması ve sürdürülmesi siyasi partilerin giderlerinin artmasına neden olmaktadır. Ayrıca kısa mesaj olarak da belirtilen SMS'lerin seçmenlerle iletişim kurma yönünden taşıdığı önem sebebiyle yoğun biçimde kullanılan bir yöntem olduğu görülmektedir.²⁰⁰

SPK'nın 70. ilâ 72. maddeleri arasında partilerin giderlerine ilişkin hükümler düzenlenmiştir.

SPK'nın 70. maddesi uyarınca; "*Siyasi partilerin giderleri amaçlarına aykırı olamaz.*" Bir diğer anlatımla partiler giderlerini, Siyasi Partiler Mevzuatına uygun olacak şekilde yapmalıdırlar.²⁰¹ Bilindiği üzere Necmettin Erbakan ve kapatılan RP'nin diğer bazı yöneticileri, devlet yardımını usulüne uygun şekilde harcamadıkla-

¹⁹⁸ Karakaş, s. 89-90.

¹⁹⁹ Karakaş, s. 90; Tacar, s. 5-6.

²⁰⁰ Karakaş, s. 90.

²⁰¹ Özcan, Yanık, s. 104.

rı gerekçesiyle çeşitli cezalara çarptırılmışlardı. Dolayısıyla siyasi partiler, bu giderleri siyasi partiler mevzuatına uygun şekilde yapmalıydılar.²⁰²

SPK'nın 70. maddesi uyarınca; bir siyasi partinin bütün harcamaları o siyasi parti tüzel kişiliği namına yapılmaktadır. Beş milyon liraya kadar yapılan harcamaların makbuz ya da fatura gibi bir belge ile belgelendirilmesi mecburiyeti yoktur. Ancak, tüm harcamaların yetkili organ ya da merciinin kararı doğrultusunda yapılması zorunludur. Yetkili organ tarafından onaylanan bütçede belirtmiş olmak şartıyla beş milyon liranın üzerinde yapılan harcamalar ve genel tarifeye bağlı giderler için ayrıca bir karar almaya gerek bulunmamaktadır. Parti örgütü bağlı olduğu üst kademeye gelir ve giderleriyle ilgili altı ayda bir hesap vermek zorundadır.

Siyasi partilerin malî sorumluluğuna ilişkin düzenleme SPK'nın 71. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; *“Siyasi partilerin yapacakları giderler, sözleşmeler ve girişecekleri yükümlülükler; genel merkezde parti tüzel kişiliği adına, illerde il yönetim kurulu adına ve ilçelerde ilçe yönetim kurulu adına yetkili kalınan kişi veya kurulca yapılır.”*

Borç verme yasağına ilişkin düzenleme ise Kanun'un 72. maddesinde yapılmıştır. Buna göre; *“Siyasi partiler, üyelerine ve diğer gerçek ve tüzel kişilere hiçbir şekilde borç veremezler.”*

Şu halde partilerin kabul ettikleri bağışların kanunî sınırlara uyması, parti gelirlerinin sadece parti ihtiyaçlarında kullanılması yasal bir zorunluluktur. Siyasi partilerin mali yönden denetimi, SPK'nın 74. maddesi uyarınca, AYM tarafından yapılır. *“AYM, siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin Kanuna uygunluğunu denetler.”* SPK'nın 75. maddesi uyarınca, AYM, yaptığı bu denetim sonucunda, *“O siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna veya kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların hazineye gelir kaydedilmesine karar verir.”*

²⁰² Özcan, Yanık, s. 123.

Yapılan bu denetimlerin partiler açısından caydırıcı bir mahiyet taşıması oldukça önemlidir. Bunu sağlamak için yapılan denetimlerin devamlılık göstermesi, sağlıklı yapılması ve söz konusu yaptırımların istisna olmaksızın uygulanması gereklidir. Oysaki Türkiye’de siyasi partilere yönelik yapılan denetimler ancak 1983 yılı sonrasında kararlılıkla yapılmaya başlanmıştır.²⁰³

Siyasette fırsat eşitliği ve adil yarış ortamının tesisi, temiz ve dürüst siyasetin gerçekleştirilmesi, toplumun siyasete ve siyasetçiye güven beslemesinin sağlanması için gelirlerin sınırlandırılması, belgelendirilmesi, denetlenmesi ve kamuoyu ile paylaşılması epey önem taşır. Fakat yapılan harcamaların sınırlandırılmadığı, kayıt altına alınmadığı, etkin bir şekilde denetlenmediği ve kamuoyuna açıklanmadığı bir durumda olumsuzlukların yaşanması kaçınılmazdır.²⁰⁴

Pahalı propaganda sistemlerinin yaygınlaşması, siyasetin maliyetinin devasa boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Bu durum partileri ve adayları yeni kaynaklar aramaya itmekte bu ise siyasete güçlü kişi ve grupların müdahale etmesinin önünü açmaktadır. Şu halde gelirlerin sınırlandırılması ve denetlenmesi girişimlerinin yetersizliği ülkeleri siyasetin giderlerini sınırlandırmaya yöneltmiştir.²⁰⁵

Sonuç olarak siyasi partiler mevzuatımızdaki mevcut noksanlıkların en önemlilerinden biri, modern demokrasilerde uygulamasına rastlanan, partilerin ve adayların seçim giderlerinin sınırlandırılması ve denetlenmesinin düzenlenmemiş olmasıdır. Bu düzenlemelerin yapılması halinde, siyasi faaliyetlerin yasal çerçevenin dışına çıkma olasılığına da engel olunacaktır.²⁰⁶

²⁰³ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 3.

²⁰⁴ Kırbaş, s. 187.

²⁰⁵ Kırbaş, s. 187.

²⁰⁶ Özcan, Yanık, s. 123; Kırbaş, s. 188.

IV. SEÇİM KAMPANYALARININ FİNANSMANI VE KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTAN ÖRNEKLER

A. ABD

1. Genel Durum

ABD’de yapılan seçimler aday merkezlidir. Ülkede kampanya giderlerinin ortalamasının diğer ülkelere kıyasla daha yüksek olduğu belirtilebilir. Örneğin 2008 yılında, Barack Obama’nın seçim kampanyasında 750 milyon Dolar bağış toplanmıştı.²⁰⁷ Adayların seçim kampanyalarını finanse ederken kullanmak mecburiyetinde olmadıkları devlet desteğinden faydalanabilmelerini sağlamak amacıyla, Başkanlık Seçimleri İçin Kampanya Fonu (Presidential Election Campaign Fund) kurulmuştur. Bunun yanında adaylar daha fazla kamuoyu desteğini arkalarına almak için bağışlardan faydalanmaktadırlar. Öte yandan, devlet desteklemesinden faydalanan adayların harcama eşikleri bağışlarla sağlanan kampanya fonu temel alınarak tespit edilmektedir. Buna karşılık, özel kaynaklardan bağış temin eden adaylar açısından bir harcama eşiği bulunmamaktadır. Bir adayın kampanyasını desteklemek isteyen şirketlerin ve sendikaların, önce bir Siyasi Eylem Komitesi (Political Action Committee- PAC) kurmaları ve yardımlarını bu komite vasıtasıyla yapmaları zorunludur.

ABD’de, Kongre üyelerinin seçimlerinde, devletçe bir yardım öngörülmemesine rağmen, Başkanlık seçimlerinde, adaylara devlet yardımı yapılabilmektedir. Bu yardımı alabilmek için adayların önceden saptanan bazı tavan miktarlarını geçmemeleri gerekmektedir.²⁰⁸ Devlet desteğinden faydalanmak isteyen başkan adaylarının, öncelikle bu desteği alma yeterliliğine sahip olup olmadıkları Federal Seçim Komisyonu tarafından incelenmekte ve adayların kampanya harcamalarının eşiği tespit

²⁰⁷ UNDP 2002 Dünya İnsani Kalkınma Raporu’nda ilk defa oluşturulan Demokrasi ve Yönetim Endeksine göre, “yüksek düzeyde” ifade edilen ABD’de seçimlerde başarı elde etmenin en önemli aracı olarak toplanacak kampanya bağışları görülmekteydi. 2002 yılında Cumhuriyetçi Parti ve Bush “en çok bağış toplayan aday” unvanını yaklaşık olarak 125 Milyon Amerikan Doları tutarında topladığı bağış ile elde etmişti. Taşar, s. 345; Sabah, *Dış Haber*, 15 Eylül 2003; Amerika’da seçim kampanyaları hakkında daha fazla bilgi için bkz.: Özkan, *Seçim Kazandıran*, s. 299-314.

²⁰⁸ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 389.

edilmektedir. Devlet desteğinden faydalanabilmek amacıyla, adayların her eyaletten beşbin dolardan aşağı olmamak kaydıyla bağış toplaması gerekmekte ve bir bağışçıdan gelen bağışın tutarının da en fazla ikiyüzelli dolar olması gerekmektedir. Bunun ardından adaylara, Maliye Bakanlığına bağlı fondan kaynak temin edilmektedir. Belirtelim ki devlet yardımı almak istemeyen başkan adaylarının kampanyalarında harcama sınırı yoktur. Öte yandan ön seçimlerde bir aday en çok on milyon dolar harcayabilmektedir. Eyalet içindeki harcama sınırı için ise bu miktar ikiyüz bin dolardır.²⁰⁹ Bundan başka, adaylar şahsi kaynaklarından en çok 50 bin dolar harcayabilirler. Amerika'da 1960 yılında yerel ve federal düzeydeki seçim harcamaları toplam yüz yetmiş beş milyon dolar tutarken 1964'de ikiyüz milyon, 1972'de dörtyüz milyon, 1988'de ise bir milyar dolar tutarındadır. 1972 yılında seçim harcamaları sadece Başkanlık seçimlerinde yüz milyon dolarken, 1980 yılına gelindiğinde bu miktar ikiyüz elli milyon dolara ulaşmıştı. Yapılan bir araştırmada, 1970'li yıllarda bir temsilcinin seçimi yetmişbin dolara, bir senatörün seçimi ise birbuçuk milyon dolara tekabül etmektedir. Yakın tarihlere gelindiğinde ise temsilciler meclisine seçilebilmek için altıyüzbin dolar, senatoya seçilebilmek içinse üçbuçuk milyon dolar harcama yapmak gerekmektedir. Çoğu ülkede kabul edilen bir uygulama olarak, Amerika'da da yurtdışı kaynaklı yardımların kullanılması yasaktır.²¹⁰

2. Mevzuattaki Durum

Amerika'da özellikle seçim kampanyalarının finanse edilmesi hususunda ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır. Bu konuya ilişkin birçok Yüksek Mahkeme kararı da vardır.²¹¹ Ülkede Eyalet ve Yerel Yönetim Seçimleri Eyalet Yasalarıyla, Federal Seçimler de Federal Kampanya Finansmanı Yasaları ile düzenlenmektedir. 1971 yılında Federal Seçim Finansmanı Kanunu'nun (FECA) yürürlüğe girmesinin ardından 1975 yılında kurulan Federal Seçim Komisyonu (FEC), siyasetin ve siyasi parti-

²⁰⁹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 40-41; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 389.

²¹⁰ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 40-41; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 389.

²¹¹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 41.

lerin denetlenmesine ilişkin kanunları uygulamakla yükümlü özgür bir kurumdur. FECA, adayların, parti komitelerinin, siyasi eylem komitelerinin gelir ve giderlerini tertipli bir biçimde rapor etmelerini mecburi kılmıştır. Şirketlerin, sendikaların, federal devlet yüklenicilerinin ve yabancı ülke vatandaşlarının federal seçimleri tesiri altına alacak düzeyde katkıda bulunması yasaktır.²¹² Yeterlilik şartlarına haiz olan adaylar, belirli bir miktarın üzerinde olmamak üzere kamusal destekten faydalanabilmektedirler. ABD’de seçim kampanyaları finanse edilirken en fazla benimsenmiş olan kaynaklar şunlardır; küçük bireysel bağışlar, büyük bireysel bağışlar, siyasi faaliyet kurulları ve adayların şahsi kaynakları. Bahsedilen bu kaynaklar içerisinde en büyük payı büyük bireysel bağışlar oluşturmaktadır.²¹³

ABD’de FEC, Kampanya Finansmanı Kanunu’ndan aldığı yetkiye dayanarak uygun gördüğü her siyasi eylem komitesini denetleyebilmektedir. Yapılan denetim, siyasi eylem komitelerinin Kanun tarafından belirlenen sınırlara, yasalara ve beyan şartlarına uygun davranıp davranmadığını kapsamaktadır. Komisyonun Başkanlık kampanyalarını da denetleme yükümlülüğü vardır. Komisyonun tüm denetleme raporları (Audit Report Search System) Federal Seçim Komisyonu’nun internet sitesinde yayınlanmaktadır.²¹⁴ Raporlar erişime açıktır. Sitede yapılan denetleme işleminin her kademesi ayrıntılı bir şekilde izah edilmektedir. Federal Seçim Komisyonu, denetleme işlemlerine başlamadan evvel, ilk iş olarak Federal Siyasi Eylem Komitelerine ilan yapar. Sonra denetleme personeli banka bilgileri, banka hesap uzlaşmaları ve tüm muhasebe bilgilerini komitelerden ister. Daha sonra bir denetçi, denetim işlemini gerçekleştirmek için bir yer ve tarih belirlemek amacıyla komite ile iletişim kurar. Denetleme işlemi esnasında Komite’nin kanuna uygun davranıp davranmadığı tespit edilir. Bu raporlar tamamlanmasının ardından, denetleme işlemi için kullanılan belgeler ile beraber Komisyonun internet sitesinde yayınlanır.²¹⁵

²¹² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 41.

²¹³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 41-42.

²¹⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 42.

²¹⁵ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 42.

B. Fransa

Fransa’da seçim kampanyasının finansmanı, bir hayli denetimli ve tertipli şekilde gerçekleşmektedir. Medyada, seçim gününden önceki üç aylık süreçte basında ve görsel-ışitsel vasıtalarla paralı ticari tanıtımların yayınlanması yasaktır. Bunun yerine, siyasal içerikli yayınlar bedelsiz olarak yayınlanmaktadır. Resmi kampanya döneminin olduğu süreçte, devlet televizyonu ve radyo kanallarında her adaya eşit süre ayrılmaktadır. Fransa’da televizyonlarda ve radyolarda yayınlanan kampanyalar The Conseil Supérieur de L’audiovisuel (CSA) isimli bağımsız bir kurul tarafından denetlenmektedir. CSA, tüm partilere ulusal meclisteki ağırlığı nispetinde devlet radyosu ve televizyonunda yayın hakkı vermektedir. CSA, yukarıda bahsedilen resmi reklamlar haricinde radyo ve televizyonlarda her partiye ve lidere tanınan zamanı da hesaba dâhil etmektedir. 2005 yılındaki kampanya döneminde CSA, televizyon kanallarını uyarmak mecburiyetinde kalmıştı. Bunun nedeni “*evet*” cephesine, “*hayır*” cephesinden daha çok zaman ayrılmasıydı. CSA, tarafından yapılan hesap uyarınca toplam yayın süresinin % 55’i “*evet*” cephesine ayrılırken, “*hayır*” kampanyası yapan cepheye % 45 ayrılmıştı.²¹⁶ Fransa’da hükümet tarafsız bilgilendirmeyi tesis etme mecburiyetindedir. Bu durumu Fransa AYM (Conseil Constitutionnel) sürekli kontrol etmektedir.²¹⁷ Seçim kampanyalarında yapılan giderlerin denetiminde, bir malî yetkili tayin edilmekte ve kampanya hesapları özel bir komisyon eliyle incelenmektedir. Birçok ülkede de görüldüğü gibi Fransa’da da harcamalara ve bağışlara ilişkin sınırlamalar mevcuttur. Bireysel bağışlar yalnızca seçimden önceki yıl içinde yapılabilmektedir. Ayrıca, yüzelli avroyu geçerse de yalnız çek olarak ya da internet ortamında yapılabilmektedir. Bağışçının kimliğinin açık olması mecburidir. Bu bağışlar siyasi partiye ya da seçim kampanyaları için yapılırsa, bu miktarın % 66’sına eşit bir vergi kredi kullanılabilir. Tüzel kişiler, sadece siyasi grupların seçim kampanyalarının finansmanına yardımda bulunabilirler. Yurtdışı kaynaklı yardımlar

²¹⁶ Necati Özkan, Gülen Çetin (edt), *Seçim Zamanı II*, MediaCat, İstanbul 2007, s. 94; CSA, Cumhurbaşkanı tarafından medyada yapılan konuşma süresini bu değerlendirmenin dışında tutmuştu. Hayli ilginçtir ki cumhurbaşkanının televizyonda yaptığı ilk konuşma 7.375.600 Fransız’ı ekran başına toplamıştı ki söz konusu rakam programın başlarında 9 milyonun üzerindeydi.

²¹⁷ Özkan, Çetin, s. 94.

yasaktır. Fransa’da seçim harcamalarına getirilen sınırlamalar, Cumhurbaşkanlığı ve diğer seçimler yönünden ayrı ayrı düzenlenmiştir. Adayların şahsi finansman kaynaklarıyla siyasi partilerin adayları için yaptıkları yardımlar yönünden bir sınırlandırma yoktur. Buna karşın, seçim kampanyaları için yapılan giderler açısından üst sınır bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, 5 Şubat 2001 tarihli kanuna göre, adayların birinci ve ikinci turda harcama yapabilecekleri üst sınır ayrı ayrı belirlenmiştir. Örneğin, 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimleri açısından her başkan adayının ilk oylama için en çok 16.166.000 Avro ve ikinci oylama için ise 21.594.000 Avro harcama yapma hakkı vardı. Adayların tasdiklenmiş ve belirli şartlara uygun olarak yaptıkları kampanya giderlerinin yüzde ellisi devlet tarafından geri ödenmektedir. Örnek vermek gerekirse; bir aday kampanyasında kullanmak şartıyla kırtasiye ve başka malzeme giderleri için devletten iade talep edecekse, bu malzemelerin belirli şartları taşıması gerekmektedir.²¹⁸ Adayların kampanya hesaplarının gözetimi ve denetlenmesinden yükümlü bir kurum olan Siyasi Finansman ve Kampanya Hesapları Ulusal Komisyonu (CNCCFP) tarafından tasdiklenen ve geçerli oyların en az yüzde beşini toplayan adaylara geri ödeme yapılmaktadır.²¹⁹

Milletvekili seçimlerinde 29 Ocak 1993 tarihli Kanuna göre, en yüksek harcama üst sınırı aday başına 37.500 Avro olarak belirlenmiştir. Bu miktar, seçim çevresinde oturan her kişi başına 0.15 Avro arttırılmaktadır. Seçim harcamalarına ilişkin sınırlamalar, “*Seçim Kampanyası Hesapları Milli Komisyonu*” tarafından incelenmektedir. Kanunun ihlâl edilmesi halinde, “*Komisyon*” Anayasa Konseyine başvurabilmekte; inceleme sonucunda, Anayasa Konseyi seçimin iptaline karar verebilmektedir.²²⁰

Adayların mal bildirimini üç başlık altında ayrı ayrı düzenlenmektedir. 1- Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylar mal bildirimini kapalı şekilde Anayasa Konseyi’ne sunarlar. Bunlardan sadece seçilmiş olanın mal bildirimini yayınlanmaktadır. 2-

²¹⁸ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 42.

²¹⁹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 42; Teziç, *100 Soruda*, s. 390.

²²⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 390.

Hükümet üyeleri ve yerel yönetimlere seçilenler, mal bildirimlerini bu konuyla görevlendirilmiş Milli Komisyona yapmaktadırlar. İlke olarak bu bilgiler gizli kalmaktadır. Ancak bu bilgiler üç yılda bir rapor şeklinde Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. 3- Nihayet, 19 Ocak 1995 tarihli Kanuna göre meclis üyeleri de “*Milli Komisyona*” mal varlıklarını bildirmek durumundadırlar.²²¹

Dolayısıyla Fransa’da mal bildirim sisteminin, Cumhurbaşkanı, meclis üyeleri, yerel yönetim üyeleri olmak üzere, ülkedeki tüm seçilmişlerin malî açıdan denetimini tesis eden ve ülke siyasetinin şeffaflaşmasına hizmet eden bir denetim modeli olarak şekillendiği belirtilebilir.

C. İtalya

İtalya’da hem seçim kampanyalarının finanse edilmesi, hem de partilerin finanse edilme biçimi ayrı ve geniş boyutta kurallar ile düzenlenmiştir. Ancak seçim kampanyalarının finanse edilmesine ilişkin düzenlemeler yeterli düzeyde değildir. Örnek olarak; Yurt dışından aktarılan kaynaklara ilişkin kesin bir yasak olmamasının yanı sıra bu hususta bir sınır da bulunmamaktadır. Ayrıca, 50 bin Avrodan fazla olmamak kaydıyla maddi katkıda bulunma serbestliği bulunmaktadır. Bu katkılar anonim katkı kapsamındadır. 2017’den sonra siyasi partilerin seçim kampanyası giderleri için devletten geri ödeme almaları yerine kendi finansmanlarını doğrudan özel kaynaklar eliyle temin etmelerinin hedeflendiği belirtilmektedir.²²² Bunun yanında, partiler ve adaylar vergi indirimi, bedelsiz kampanya düzenleme alanları kullanmak gibi çeşitli kamusal finansman imkânlarından faydalanabileceklerdir. Başka bir örnek olarak, tüm partilerin devlet radyo ve televizyon kanallarında bedel ödemeksizin propaganda yapma olanağı vardır. İtalya’da siyasi partilerin yalnızca seçim kampanyası finansmanına ilişkin gider sınırı yaklaşık olarak 98 milyon Avro olarak tespit edilmiştir. Ayrıca adaylar, seçim bölgelerinin seçmen grubuna göre, 55.000 ilâ 98.000 Avro aralığında ek gider yapabilirler. Seçim kampanyaları ile ilgili olarak adayların bu döneme ilişkin özel bir hesap açmaları gerekmekte, tüm kampanya finansmanı ve

²²¹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 390-391.

²²² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 43.

giderleri ile ilgili rapor hazırlayarak, Bölgesel Seçim Garanti Kurulu'na (Regional Electoral Guarantee Board) sunmaları gerekmektedir. Ayrıca siyasi partilerin mali hesapları, partilerin internet sayfalarında, gazetelerde ve devletin resmi gazetesinde yayınlanmak mecburiyetindedir.²²³

Seçim kampanyalarının finanse edilme yöntemi ülkeden ülkeye ve siyasal sistemden sisteme farklılık göstermektedir. Bunun yanında, bağışlar, devlet yardımı ve giderlerle ilgili kurallar ve sınırlamaların benimsendiği görülmektedir. Bağışlar ve giderlerin kontrol edilmesi, partilerin özel kaynaklardan temin edecekleri katkılar ve devlet yardımları arasındaki uygunsuzluk ve ölçütler önem taşımaktadır. Seçmenlerin ve halkın siyasetin finansmanına ilişkin tüm süreçlerden en detaylı ve saydam şekilde bilgi sahibi olması modern demokrasilerde görülen yaygın bir uygulamadır.²²⁴

D. Hırvatistan

Hırvatistan'da seçim kampanyalarının finanse edilmesine ilişkin esaslar, Siyasi Faaliyet ve Seçim Kampanyası Finansman Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'a göre, siyasi partilerin ve seçime katılan adayların kampanya bütçelerini, giderlerini ve para kaynaklarını açıklama mecburiyeti bulunmaktadır. Ayrıca siyasi partilere veya adaylara yapılan bağışların miktarının bir limiti de bulunmaktadır.²²⁵ Buna göre, gerçek kişiler en çok 30 bin HRK (yaklaşık olarak 3.600 Avro) ve tüzel kişiler ise en çok 200 bin HRK (yaklaşık olarak 24.000 Avro) bağışta bulunabilirler. Seçim kampanyalarının finansmanını denetleme yetkisi Devlet Seçim Komisyonu ve Devlet Denetleme Bürosu tarafından yapılmaktadır. Denetim sürecinde kullanılan tüm bilgiler kamuoyunun bilgisine açıktır. Hırvatistan'da siyasi partiler ve adaylar; devlete ait radyo ve televizyonda bedelsiz olarak propaganda yapabilirler. Medya, anketlere, aldıkları desteğe ya da kendilerine olan yakınlıklarına bakmadan tüm başkan adaylarına eşit süre ayırmak ve hepsine aynı muameleyi yapmak mecburiyetin-

²²³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 43.

²²⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 43.

²²⁵ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 38-39.

dedir.²²⁶ Devlet bütçesinden karşılanan ve genel olarak kamu görevinde bulunan kişilere ayrılan mali kaynakların, seçim kampanyalarında kullanılması yasaktır. Ayrıca, seçim kampanyalarında yapılan giderlere ilişkin değişik harcama eşikleri mevcuttur. Örneğin, Cumhurbaşkanı adayları seçim kampanyalarında en çok 8 milyon HRK (yaklaşık olarak 960.000 Avro) gider yapabilirken, Milletvekili ve Avrupa Parlamentosu Üyeliği adayları en çok 1.5 milyon HRK (yaklaşık olarak 180.000 Avro) gider yapabilirler. Ancak yabancı hükümetlerden, başka siyasi partilerden ve tüzel kişilerden, kamuoyuna açık şirketlerden, işçi sendikalarından, sivil toplum kuruluşlarından ve anonim kaynaklardan finansal destek alınması ise yasaktır.²²⁷

E. Almanya

Almanya'da sivil toplum örgütlerinin, işçi sendikalarının, meslek kuruluşlarının, hükümete bağlı olan kuruluşların yaptıkları ekonomik desteklemeleri kabul etmek yasaktır. Yine, yabancı şirketlerden ve AB üyesi ülkelerin vatandaşı olmayanlardan bin Avrodan fazla bağış kabul edilmesi de yasaktır. Buna karşılık, seçim kampanya giderleri ve bağışlar ile ilgili olarak hiçbir üst limit yoktur. Her yılın sonunda partiler tarafından açıklanan malî raporlarda kimler tarafından bağışta bulunulduğuna ilişkin bilgiler bulunmaktadır. Söz konusu raporlar, ayrıntılı bir şekilde Federal Denetleme Ofisi tarafından incelenir²²⁸ ve kamuoyuna açıklanır.²²⁹ Almanya'da partiler, seçim kampanyalarını finanse ederken, özel finansman kaynaklarının yanında kamusal kaynaklardan da faydalanabilmektedirler.²³⁰ Almanya'da partiler seçim kampanyalarını üyelik aidatı veya bağışlar ile finanse etmektedirler. Partiler bu vasıtayla toplanan her 1 Avro karşılığında devletten 0,38 Avro mali destek almaktadırlar. Her-

²²⁶ Özkan, Çetin, s. 51-52.

²²⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 38-39.

²²⁸ Almanya'da 2006 yılında örnek bir olay yaşanmıştı. CDU'nun (Christlich- Demokratischen Union) adayı Christoph Böhr'ün seçim kampanyasında kullanılan bütçenin 400 bin Avroluk kısmının parti meclis grubu gideri şeklinde gösterildiği ortaya çıkmıştı. Bu durumun tespit edilmesi üzerine, CDU yasalarda belirtildiği biçimde, 2010 yılında bu miktarın 3 katı tutarında yani 12 milyon Avro para cezasına çarptırılmıştı. Gençkaya, Gündüz, Tetik, s. *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 40.

²²⁹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 39.

²³⁰ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 39.

hangi bir gerçek kişi, tüm partiler dâhil olmak üzere, bir yıl içerisinde en çok 3.300 Avro bağışta bulunabilmektedirler.²³¹ Partiler tarafından bağış ve üyelik aidatı olarak toplanan tutar her seçimin ardından Meclisin (Bundestag) internet sitesinde kamuoyunun erişimine sunulmaktadır. Partiler tarafından toplamda 10 bin Avroyu aşan bağışların, partilerin mali raporlarında izah edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 50 bin Avroyu aşan bağışların Meclis Başkanlığı'na ibraz edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.²³²

V. TÜRKİYE'DE SEÇİM KAMPANYALARININ FİNANSMANI, MEVZUAT VE UYGULAMADAKİ DURUM İLE CUMHURBAŞKANI SEÇİM HESABI

A. Mevzuattaki Durum

1982 Anayasası'nın “...siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir” (m. 69/son) emredici hükmü 1995 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri esnasında kabul edilmiştir. Bu doğrultuda düzenlenen kanunlar arasında, partilerin ve adayların seçim kampanyalarının finansmanına²³³ (gelirler ve giderlerine) ilişkin olarak 298 sayılı Kanun (m. 11, 50-66, 181-186), 2839 sayılı Kanun (m. 21) ve 2972 sayılı Kanun (m. 10 ve 13) tarafından düzenlenen propaganda, adaylık aidatı ve YSK tarafından yapılacak seçim harcamalarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Seçimlerin yönetimi (düzenleme, denetleme ve cezalandırma), Anayasa ve 298 sayılı Kanun hükümleri kapsamında YSK ile seçim dönemlerinde il ve ilçe seçim kurullarının yetki ve sorumluluğu altındadır.

Türk Hukuku'nda siyasi partilerin seçim kampanyası dönemlerinde yaptıkları harcamaların denetlenmesi konusunda özel olarak bir düzenleme yapılmamıştır. Bunun yerine partilerin yıllık olağan denetimleri konusu düzenlenmiştir. Türkiye'de

²³¹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 40.

²³² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 40.

²³³ Türkiye'de Seçim Kampanyaları için bkz.: Ömer Çaha, Michelangelo Guida, *Türkiye'de Seçim Kampanyaları*, Orion Kitabevi, Ankara 2011; Özkan, *Seçim Kazandıran*, s. 33-298.

adayların seçim kampanyası hesaplarının denetimiyle ilgili ilk düzenleme 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu ile yapılmıştır.²³⁴ 6271 sayılı Kanunda “*özel hüküm bulunmayan hallerde 298, 2839, 2972 sayılı Kanunlar ile 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun ile bunların ek ve değişikliklerinin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır*” denilmektedir.

YSK ve bu Kurul bünyesindeki Seçmen Kütüğü Genel Müdürlüğü giderleri ile her türlü seçim işleri giderleri için genel bütçeden ayrılan ödenek, Adalet Bakanlığı Bütçesi içinde ayrı bir tertipte gösterilir (298 sayılı Kanun, m. 181). Bahsi geçen ödeneğin harcanması konusunda yetkili, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun tanımladığı sınırlar kapsamında YSK Başkanı’dır. YSK, bir kamu idaresi olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabidir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı’nın halk tarafından seçilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması, milletvekili genel ve ara seçimleri, mahalli idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri genel ve ara seçimi dönemlerinde YSK’nın ihtiyaçları için yapılacak filigranlı oy pusulası kâğıdı ile filigranlı oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı, oy zarfı yapımı hizmetleri ile her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurtdışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı 4734 sayılı Kanun’un “*Doğrudan temin usulünü*” düzenleyen 22. maddesinin (i) bendi kapsamında yapılabilecektir. Bu alımlarda ihale komisyonu kurma ve 10. maddede sayılan yeterlik kurallarını arama mecburiyeti bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar karşılanabilmektedir.

YSK’nın, 2011 MGS’de 246.3 milyon, 2014 MİGS’de 211 milyon, 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçiminde 194 milyon, 7 Haziran 2015 MGS’de yaklaşık olarak 600 milyon TL harcama yaptığı tahmin edilmektedir.²³⁵ 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkan-

²³⁴ Özlem Çelik, “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Adaylarının Seçim Hesaplarının Denetimi”, *Yasama Dergisi*, S. 25, Y. 2013, s. 19.

²³⁵ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 44; www.sayimebasci.blogspot.com/2015/08/sandga-gitmenin-maliyeti-2-milyar-tl.html,

(E.T. 03.02.2019).

lığı ve MGS’de YSK’ya aktarılan paranın temmuz sonu itibariyle 258 Milyon 768 bin TL olduğu ifade edilmekle birlikte, söz konusu harcamanın tamamının sandık görevlileri, oy pusulalarının basımı, oyların taşınması ve benzeri hizmetler için kullanıldığı belirtilmiştir.²³⁶

B. Cumhurbaşkanı Seçim Hesabı

6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu’nun 14. maddesinin “*Adaylara Yardım*” başlıklı maddesinde, Cumhurbaşkanı adaylarına yapılacak yardımın esasları düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu’nda adaylara yapılacak bağışlar hususunda, bazı bağış türlerinin yasaklanması ve kabul edilebilecek bağış miktarına sınır getirilmesi gibi düzenlemeler yapılmıştır.²³⁷ Kanuna göre, Cumhurbaşkanı adaylarının “*yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyruğunda olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım alamayacakları*” belirtilmektedir (6271 sayılı Kanun, m. 14/1). Dolayısıyla Cumhurbaşkanı adayları yalnızca Türk uyruğunda olan gerçek kişilerden bağış alabilmektedir. Siyasi partiler, dernekler, şirketler gibi tüzel kişilerin ise adaylara bağışta bulunabilmesi mümkün değildir.²³⁸

Ayrıca; “*her bir kişinin adaylara yapabileceği nakdî yardım miktarı, her bir tur için en yüksek Devlet memuruna malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarını geçemez. Alınan bağış ve yardımlar vareset ve intikal vergisinden müstesnadır. Adaylar ödünç niteliğinde para kabul edemez*” (6271 sayılı Kanun, m. 14/3). 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri kapsamında adaylara yapılacak bağış üst sınırı devlet memuru maaşına endeksli olarak 9 bin

²³⁶ www.gercekgundem.com/siyaset/31814/24-haziran-secimleri-icin-harcanan-para-belli-oldu, (E.T. 03.02.2019).

²³⁷ Türk Hukukunda, cumhurbaşkanı adaylarına yapılacak bağışlar konusunda düzenlemeler olmasının yanında, genel ve yerel seçim adaylarına ilişkin herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. SPK ise, siyasi partilere yapılacak bağışlara ilişkin esas ve usulleri düzenlemiştir. Bu durum, belirlenen sınırın üstünde yapılan bağışların, adaylar kanalıyla siyasi partilere aktarılmasına neden olabilecek niteliktedir. Çelik, “Türk Hukukunda”, s. 21.

²³⁸ Çelik, “Türk Hukukunda”, s. 22.

082.51 TL olarak belirlenmişti.²³⁹ YSK, 2018 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde adaylara yapılacak nakdi yardım miktarı kapsamında, bağış ve yardım üst sınırı olarak, 13.916 TL olarak belirlemişti.²⁴⁰ Bununla beraber, Kanuna uygun olarak YSK tarafından yayımlanan 201 sayılı Tebliğ'e göre, Cumhurbaşkanı Seçimlerinde adaylar aynı bağış ve yardım toplayamazlar.²⁴¹

Bağışlara ilişkin olarak önem taşıyan bir başka konu ise, bir aday ile resmi olarak bağlantılı olmayan üçüncü kişiler tarafından yapılan harcamalardır. Burada esas tehlikeli olan, üçüncü kişilerin (şirketler, iş adamları, parti halinde teşkilatlanmamış siyasi topluluklar, dernekler, yabancı kuruluşlar vb.) seçimi kazanma olasılığı olan adayları, karşılığında siyasi çıkar elde etme amacıyla desteklemesidir. Bu nedenle belirli bir aday lehine ve/veya aleyhine etkinlikte bulunan üçüncü kişilerin, bir seçim komisyonu gözetiminde kayıt altına alınması ve mali işlemlerinin denetlenmesi gerekmektedir. Burada yapılan denetim ile ulaşılmak istenen amaç, üçüncü kişilerin harcamalarını tamamen yasaklamak ya da sınırlamak değildir. Nitekim seçimlerin saydamlığını tesis etme amacıyla alınacak böyle bir tedbir, vatandaşların siyasal katılma hakları üzerinde ölçsüz bir sınırlama oluşturacaktır.²⁴²

²³⁹ www.t24.com.tr/haber/cumhurbaskani-adaylarina-ne-kadar-bagis-yapilabilecek.263014,

(E.T. 03.02.2019). 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi kampanyasının finansmanı doğrultusunda Recep Tayyip Erdoğan 55 Milyon 260 bin 778 Lira, Ekmeleddin İhsanoğlu 8.5 Milyon Lira, Selahattin Demirtaş ise 1 Milyon 213 bin Lira bağış almıştı. www.dunya.com/gundem/cumhurbaskani-adaylari-bagis-miktarlarini-acikladi-haberi-254059,

(E.T. 03.02.2019).

²⁴⁰ www.tr.sputniknews.com/turkiye/201807111034239087-cumhurbaskani-adaylari-bagis/,

(E.T. 03.02.2019). 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı Seçimi kampanyasının finansmanı kapsamında Recep Tayyip Erdoğan'ın topladığı bağış miktarının hesaba katılmadığı listeye göre, CHP adayı Muharrem İnce 25 milyon 791 bin TL, İP adayı Meral Akşener 5 Milyon 370 bin, Saadet Partisi (SP)'nin adayı Temel Karamollaoğlu 805 bin TL, Halkların Demokratik Partisi (HDP) adayı Selahattin Demirtaş 489 bin TL, Vatan Partisi'nin adayı Doğu Perinçek 300 bin TL bağış toplamıştı. www.yenicaggazetesi.com.tr/cumhurbaskani-adaylarina-ne-kadar-bagis-yapildi-198206h.htm,

(E.T. 03.02.2019).

²⁴¹ www.ysk.gov.tr/doc/genelge/dosya/1824/CBS-Ornek201.pdf, (E.T. 03.02.2019).

²⁴² Çelik, "Türk Hukukunda", s. 22-23.

Ayrıca Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarını kişisel kaynaklarını kullanarak finanse etmelerinin önünde yasal bir engel bulunmamaktadır. Bu sebeple adayların kişisel kaynaklarını kullanarak kendi kampanyalarını finanse edebilmeleri imkânı mevcuttur. Fakat cumhurbaşkanı adaylarının, seçim kampanyalarında kişisel kaynaklarını kullanabilmeleri için ilgili miktarı seçim hesaplarına yatırmaları gerekmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu'na göre seçim hesabı açtırmanın gayesi “bağışların şeffaflığını” sağlamak değil, “seçimlerin şeffaflığını” sağlamaktır.²⁴³

Bu amaçla yasal düzenlemeye göre,

“Yüksek Seçim Kurulu’na belirlenecek tutarın üzerindeki nakdî yardımlar adayların “Seçim Hesabı” olarak kendileri adına açtıracakları bir banka hesabına yatırılır. YSK’ca belirlenecek nakdi tutarın altında kalan nakdi yardımlar ise makbuz karşılığında alınır ve seçim hesabına yatırılır. Alınan bağış ve yardımlar sadece seçim harcamalarında kullanılır ve başka bir amaç için tahsis edilemez” (6271 sayılı Kanun, m. 14/4).

Görüldüğü üzere 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, Cumhurbaşkanı Seçimi Kampanyasının finansmanı ile ilgili şeffaflık ve hesap verebilirliği temin etme doğrultusunda bir düzenleme getirerek adayların seçim kampanyalarına ilişkin bir ilke imza atmıştır.²⁴⁴

Cumhurbaşkanı seçiminde bütün adayların kampanya döneminde kendilerine yapılan bağışları, yardımları ve yaptıkları harcamaları YSK tarafından onaylanmış listeye uygun şekilde kayıt etmeleri gerekmektedir. Bahsi geçen kayıtların resmi seçim sonuçlarının YSK tarafından yayımlanmasını takip eden 10 gün içerisinde Kurula teslim edilmesi gerekmektedir. YSK bir ay içinde, seçim hesaplarını inceleyerek varsa usulsüzlükleri ve öngörülen limitlerin aşılp aşılmadığını saptar. Bu aşamada saptanan noksanlıkların giderilmesi amacıyla YSK tarafından adaylara uygun bir süre verilir. Toplanan bağış ve yardımlardan, belirtilen limitin üzerindeki miktarla

²⁴³ Çelik, “Türk Hukukunda”, s. 29-30.

²⁴⁴ Genççaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 45.

harcanmayan kısım Hazineye intikal ettirilir. Kurul, bu görevi yaparken Sayıştay'ın yanı sıra ve gerekli görülen diğer ilgili kamu kurumlarınının yardımına başvurabilir (6271 sayılı Kanun, m. 14/6).

Adaylar, YSK tarafından belirlenecek adaylık başvurusu süresi içerisinde mal bildiriminde bulunmalıdırlar. Seçilen adaya ilişkin mal bildirimi, seçim sonuçlarının kesinleşmesinin ardından Resmî Gazetede yayımlanır (6271 sayılı Kanun, m. 14/2).

1. Cumhurbaşkanı Seçim Hesabının Denetimi

Türk Hukukunda 2012 yılına kadar seçim kampanyası hesaplarının denetimi hususunda herhangi bir düzenleme yoktu. Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu ile birlikte cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyası hesaplarının denetimiyle ilgili esaslar düzenlenmiş bulunmaktadır. Kanuna göre seçim hesapları YSK tarafından incelenmektedir (m. 14/6).

6271 sayılı Kanuna göre, Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyası bütçeleri, sadece kendi öz kaynaklarından ve bireysel bağışlardan meydana gelmektedir. Bireysel bağışların üst sınırı YSK tarafından tespit edilmektedir. Ayrıca YSK, kampanya finansmanını meydana getiren bütçenin ve harcamaların denetimini yapma yetkisine sahiptir. Söz konusu denetim, harcama makbuzları, adayların seçim hesapları ve bireysel bağış makbuzları esas alınmak suretiyle yapılmaktadır.

6271 sayılı Kanun, adayların gelir kaynaklarını YSK tarafından hazırlanan yönerge uyarınca liste halinde sıralayarak bildirmesi, denetimin süratli ve etkili bir şekilde yapılmasına olanak tanımaktadır. Ardından, YSK tarafından 6 Haziran 2014'de alınan karar ile siyasi partilerin destekledikleri aday lehine kampanya yürütmesinin önü açılmıştır.²⁴⁵ Söz konusu karar ile birlikte, 6271 sayılı Kanun ile kampanyaların finansman ve denetimine ilişkin, belirlenmiş olan bütünlük bozulmuştur. Bu şekilde, siyasi partilerin bir aday lehine kampanya yürütebilmesine imkân tanınırken, bireysel bağışların veya kişilerin öz kaynaklarının seçim yarışının görece adil olmasını tesis

²⁴⁵ Kurul tarafından alınan 2913 sayılı karar için bkz.: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140613-7.htm>, (E.T. 10.09.2019) ; Gençka-ya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 52.

etme durumu ortadan kaldırılmıştır. Diğer yandan, adayların kampanya dönemindeki bağış ve harcamalara ilişkin kayıtlar YSK tarafından denetlenmekteyken, siyasi partilerin mali hesapları AYM tarafından denetlenmektedir. Dolayısıyla, YSK'nın ilgili kararı sonrasında Cumhurbaşkanı Seçimine ilişkin malî denetimin tek merkezden yönetilmesi imkânı ortadan kalkmıştır. Sonuç itibariyle, Cumhurbaşkanlığı Seçimi kampanyasının mali denetimi noktasında bir çift başlılık durumu meydana gelmiştir.²⁴⁶ 2014 Cumhurbaşkanı Seçimi kampanyası döneminde, siyasi partilerin 2014 yılına ilişkin malî hesaplarının denetimi tamamlanmamış ve ayrıca ilgili malî denetim kararlarının ne zaman yayınlanacağı da bilinmemektedir. AYM'nin ortalama denetim süresi göz önünde bulundurulduğunda; iki seçimin beraber yapıldığı 2014 yılı ile ilgili siyasi parti hesaplarının denetiminin uzun bir zaman alacağı açıktır. Bundan dolayı, aradan geçen bir yıl içerisinde kamuoyunun hangi siyasi partinin hangi aday için ne miktarda bir harcamada bulunduğunu bilme imkânı yoktur. Bunun yanında dönemin Başbakanı ve 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimi adayı Recep Tayyip Erdoğan'ın resmi seçim kampanyası döneminde görevini bırakmaması ve YSK kararıyla birlikte iktidar partisinin kampanya desteğini de arkasına alması, adaylara yapılan bağışlar ve adayların yaptıkları kampanya sayısı yönünden de kendisini hissettirmişti.²⁴⁷

Ayrıca 6271 sayılı Kanundaki düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı'nın seçimi sürecinde malî işlemlerin denetimine dayanarak uygulanacak müeyyideler adaylar tarafından alınan bağış ve yardımların saptanan üst sınırı geçmesi halinde aşan kısmın hazineye intikal ettirilmesiyle sınırlıdır. 6271 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 1. fıkrasında adaylara ilişkin bağış ve yardım yasağı düzenlenmesine karşın bu yasağın çiğnenmesi halinde uygulanacak yaptırım ise düzenleme konusu yapılmamıştır. Dolayısıyla adayların "yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişiler-

²⁴⁶ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 52.

²⁴⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 53; 1-27 Temmuz 2014 tarihleri arasında yapılan Cumhurbaşkanı adayı Recep Tayyip Erdoğan, bir diğer Cumhurbaşkanı adayı olan Ekmeleddin İhsanoğlu'na gazete ilanlarında 8 katı, televizyon reklamları süresinde ise 2.5 katı fark atmıştı. Selâhattin Demirtaş ise televizyon reklamı kullanmamıştı. Bkz, www.t24.com.tr/yazarlar/dr-gulfem-saydan/miting-asla-sadece-miting-degildir.9908, (E.T. 20.02.2019).

den ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek kişilerden” bağış ve yardım alması halinde yaptırımın ne olacağı konusunda yasada boşluk bulunmaktadır.²⁴⁸ YSK, 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı Seçimi ile ilgili olarak adayların seçim hesaplarının denetimini yapmıştır. Kurul tarafından verilen 1016 sayılı karar çerçevesinde; Cumhurbaşkanı adaylarından Recep Tayyip Erdoğan’a Türk vatandaşı olmayan 36 kişi tarafından yapılan 22.127,76 TL tutarındaki bağış ve yardımın hazineye intikal ettirilmesine karar verilmiştir. Yine aynı adaya 1 tüzel kişi tarafından yapılan 40,00 TL bağış ve yardımın da hazineye intikal ettirilmesine karar verilmiştir. Cumhurbaşkanı adaylarından Muharrem İNCE’ye ise Türk vatandaşı olmayan 262 kişi tarafından yapılan 69.695,23 TL bağış ve yardımın hazineye intikaline karar verilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı adayı Selahattin DEMİRTAŞ’a Türk vatandaşı olmayan 7 kişi tarafından yapılan 13.600,00 TL ve 2 tüzel kişi tarafından yapılan 200,00 TL yardımın hazineye intikaline karar verilmiştir. Son olarak Kurul, Cumhurbaşkanı adayları Meral AKŞENER’e Türk vatandaşı olmayan 25 kişi tarafından yapılan 10.142,44 TL’nin, Temel KARAMOLLAOĞLU’na Türk vatandaşı olmayan 9 kişi tarafından yapılan 2.690,00 TL ile 2 tüzel kişi tarafından yapılan 350,00 TL bağış ve yardımın hazineye intikaline karar vermiştir.²⁴⁹ Dolayısıyla YSK’nın yasadaki boşluğu söz konusu meblağın hazineye intikal ettirmek yoluyla doldurduğu söylenebilir.

²⁴⁸ Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu’nun 2. maddesinin beşinci fıkrasındaki düzenleme göz önüne alınarak bu konuya ilişkin şu hususlar da belirtilmelidir. Düzenlemeye göre: “*Bu kanunda özel hüküm bulunmayan hallerde 298 sayılı Kanun, 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 10/6/1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu, 18/1/1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 23/5/1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun ile bunların ek ve değişikliklerinin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır.*” Belirtilen Kanunlar içerisinde 2820 sayılı SPK haricinde mali denetim sonucunda uygulanacak yaptırımlara ilişkin bir düzenleme yoktur. SPK’nın 101. maddesinin c bendi uyarınca, siyasi partiler yabancı uyruklu bağış ve yardım almaları halinde kapatma yaptırımı ile cezalandırılmaktadırlar. Ancak bu yaptırım türü görüldüğü üzere siyasi parti tüzel kişiliği ile ilgili bir durumdur. Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu’nun 2. maddesinin 5. fıkrasındaki atfa dayanılarak partilere uygulanacak yaptırımların Cumhurbaşkanlığına aday olan kişiler yönünden uygulanması mümkün değildir. Abdulkadir Saka, *Siyasi Partiler Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, 1. Bs., On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 140.

²⁴⁹ <http://ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/77874/2018-1016.pdf>, (E.T. 10.08.2019).

C. Uygulamadaki Durum

Anayasanın emredici hükmüne rağmen, Türkiye’de Cumhurbaşkanı seçimi haricinde adayların seçim kampanyalarının finanse edilmesine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu husus, Türkiye’de siyasetin finansmanı konusunun en önemli sorun alanlarından birisidir. Bu konuya ilişkin olarak yapılan çalışmalarda, adayların seçim kampanyalarını finanse etme sürecinde kullandıkları kaynakların ve yaptıkları giderlerin adaydan adaya, bölgeden bölgeye ve partinin bu husustaki siyasetine göre ölçüsüz bir şekilde dağılım gösterdiği görülmektedir. Bunun yanında, adaylara ilişkin seçim kampanyalarının finansman miktarının partilerin seçim yıllarında yaptıkları ve AYM’ye bildirdikleri harcamalar seviyesinde olduğunu söylemek mümkündür. Adayların finansmanı hususunda herhangi bir düzenleme, sınırlama ve denetlemenin olmadığı hesaba katıldığında, adayların kampanyalarına ilişkin finansman miktarının daha yüksek düzeyde olması mümkündür. Bununla ilgili olarak, 2014 yılında Cumhurbaşkanı Seçimi kampanyasına ilişkin YSK tarafından yapılan denetimin içerik, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine cevap vermekten çok uzak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.²⁵⁰

VI. SİYASETİN FİNANSMANI KONUSUNDA UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

A. Siyasetin Finansmanı Konusunda Uygulamada Yaşanan Sorunlar

1. Seçim Kampanyalarında Yaşanan Sorunlar

Türkiye’de siyasetin finansmanı konusunda en ciddi sorunlardan birisi, adayların yaptıkları kampanya harcamalarının hiçbir yasal düzenleme ve denetime tabi olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak, bazı adayların küçük partilerden bile daha çok harcama yaptıkları bilinen bir gerçektir. Bir diğer anlamıyla, “*kayıt dışı*” gelirler gibi özellikle adayların yaptığı harcamalar da denetim dışı kalmaktadır. Bu durum siyasal yozlaşmanın da temelini oluşturmaktadır. Dolayısıyla

²⁵⁰ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 47.

seçim kampanyası dönemine ilişkin denetim oldukça önemlidir.²⁵¹ Seçim kampanyası döneminde yapılan harcamalar yılda bir defa AYM'ye gönderilen kesin hesaplar içerisinde sunulmaktadır. Bu hesaplar, seçim dönemlerinde toplanan bireysel bağışları ve milletvekili adayları tarafından yapılan harcamaları bünyesinde barındırmamaktadır. Dolayısıyla bu durum, siyasetin menfaat çevreleriyle olan ilişkisinin perde arkasında kalmasına sebep olmaktadır.²⁵²

Siyasetin finansmanında kullanılan kontrolsüz para miktarının çok yüksek meblağlara ulaşması, Avrupa ülkelerinin yanı sıra ABD'de de düzenlemeler yapılmasına sebep olmuştur. Düzenlemeler hem gelirleri (aynı ve nakdi yardımlar ile bağışlar) hem de giderleri (kampanya giderlerini) kapsamaktadır. Bu çerçevede; 1967'de Almanya, 1969'da Finlandiya, 1974'de İtalya ve ABD, 1985'de Belçika ve İspanya, 1988'de Fransa'da seçim dönemlerinde partilerin topladıkları gelirlerine ve giderlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılarak sınırlanması yoluna gidilmiştir. Türkiye'ye bu açıdan bakıldığında; gelirlere ilişkin sınırlamalar vardır. Fakat özellikle seçim dönemindeki giderlere ilişkin sınırlama ve düzenleme ise yoktur.²⁵³

Seçim kampanyalarına ilişkin bir başka husus ise iktidar partilerinin kamuya ait araç ve hizmetlerden nasıl faydalanacağı ile ilgilidir. Ülkemizde iktidardaki parti/partiler seçim dönemlerinde, partiler arasındaki adil yarış ortamını bozacak düzeyde kamuya ait kitleşim araçlarından faydalanmaktadırlar. Dolayısıyla haksız rekabet ortamı yaratan bu hususun çözüme kavuşturulması bir gerekliliktir.²⁵⁴

Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının veya genel bir anlatımla siyasetin finansmanı alanında görülen eksiklikler, Türkiye'de demokrasinin en önemli sorunlarından biridir. Siyasi partilerin yolsuzluğun en çok yaşandığı kurumlar arasında kabul

²⁵¹ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanında Kaçak", s. 26; Karakaş, s. 116; Dağdelen, s. 302.

²⁵² Hande Özhabeş, *Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu*, Şeffaflık Derneği, İstanbul, 2011, s. 35. http://www.seffalik.org/Y_Dosyalar/DOSYA/4D6_Yolsuzlukla_Mucadele_Kriterleri_Izleme_Raporu.pdf, (ss. 1-53). (E.T. 22.05.2019).

²⁵³ Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 316-317; Karakaş, s. 120.

²⁵⁴ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanında Kaçak", s. 26.

edilmesi, vatandaşların bir bütün olarak siyasete güveninin sarsılmasına yol açmaktadır.²⁵⁵

Partilerin seçim harcamalarına üst sınır getirilmesinin altında yatan gerekçe, büyük partilerin daha yüksek harcama yapma ve gelir toplama potansiyeline sahip olmaları sebebiyle, yeterli finansman kaynağı elde edemeyen partilerin yarışın dışına itilmelerine müsaade etmemektir. Böylece seçimlerde adil yarış ortamının parası az olan aleyhine bozulmaması amaçlanmaktadır. Bazı ülkelerde partiler bu hususu müzakere ile bazılarında ise yasal düzenleme yaparak çözüme kavuşturma yoluna gitmişlerdir. Almanya’da Bundestag üyesi olan partiler, seçim harcamalarını kısıtlama hususunda protokoller imzalamışlardır. İngiltere’de gelir kaynaklarına ve miktarlarına sınırlama getirme yerine, seçim harcamalarına ilişkin bir üst sınır tespit edilmekte ve ardından bu üst sınıra seçmen sayısı göz önünde bulundurularak bir miktar eklenmektedir.²⁵⁶ Yolsuzlukla Mücadele Eden Devletler Grubu (GRECO) raporlarında da belirtildiği gibi, Türkiye’de adayların yaptıkları seçim harcamalarına ilişkin herhangi bir miktar sınırlaması yoktur.²⁵⁷

Seçim dönemlerinde 298 sayılı Kanun’da sıralanan yasalara uyulması ve ihlâlin söz konusu olduğu durumlarda gerekli müeyyidelerin etkili bir şekilde uygulanması “*cezazırlık*” durumunu yok edecektir.²⁵⁸

Partilerin denetiminde olan veya dolaylı olarak partilerle hareket eden kuruluşlara ait hesapların da parti hesaplarıyla beraber açıklanması, üçüncü kişilere ait desteklemelerin düzenlenmesi açısından önem ihtiva etmektedir. Kamu kaynakları ile

²⁵⁵ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 71; Şeffaflık Derneği tarafından yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre, yolsuzluğun yaygın olduğu kurumlar sıralamasının birinci sırasında belediyeler, ikinci sırasında da siyasi partiler yer almıştır. <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/04/Kamuoyu-Arastirmasi-Sonuc-Kitapcigi.pdf>, (E.T. 20.02.2019).

²⁵⁶ Tacar, s. 33; Karakaş, s. 120.

²⁵⁷ Karakaş, s. 120-121; Tacar, s. 73; Dağdelen, s. 302.

²⁵⁸ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 8.

faaliyet gösteren devlet televizyonlarının, bütün siyasi partilere ve adaylara, eşit süre ayırması, adil yarışma ortamının tesis edilmesi açısından gereklidir.²⁵⁹

6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, adayların seçim kampanyalarının finansmanı ve denetlenmesi hususunda önemli yenilikler getirmiştir. Seçimlerin sevk ve idaresi, itiraz ve ihlâllere karşı son yargı mercii olarak YSK'yı yetkilendirilmiştir. Siyasi partilerin yıllık hesaplarının denetlenmesi işlemi, Sayıştay'dan alınan yardım ile AYM tarafından yapılmakta iken, Cumhurbaşkanı seçimine katılan adayların seçim kampanya hesapları YSK tarafından denetlenmektedir. Radyo ve televizyon aracılığıyla yapılan yayımlar ve buna ilişkin ihlâllerin gözetilmesi, RTÜK tarafından yapılmakta; yayım ilkelerinin çiğnenmesi durumunda da YSK çeşitli müeyyideler uygulamaktadır. Bu düzenlemeye karşı 10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanı Seçimi kampanya sürecinde çok fazla ihlâl yapıldığı iddiası gündemde yer almıştır. YSK seçim sonrasında yaptığı malî denetim sonucunda söz konusu iddialara yönelik olarak açıklamada bulunmamış, yapılan denetimin çerçevesinin çok sınırlı ve gelişigüzel olduğu sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla YSK'nın seçim öncesinde aldığı bir takım düzenleyici kararların, kampanya sürecine ve malî kontrole olumlu yönde katkıda bulunduğunu söylemek ise pek mümkün değildir.²⁶⁰

Siyasetin finansmanında en ciddi kaçak alan, adayların seçim kampanyalarının finansmanının kontrolüdür. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı Seçimine katılan adaylar haricinde, 2972 sayılı Kanun'da bağımsız adayların başvuru aidatı ile 298 sayılı Kanun'da düzenlenen propaganda dönemindeki yasaklar dışında bir düzenleme yoktur. İkinci bir husus olarak, üçüncü kişiler tarafından partilere ve adaylara yapılan desteklemeler konusu da yeteri kadar düzenlenmemiştir. 298 sayılı Kanun'daki yasakların çiğnenmesi halinde yaptırımların uygulanıp uygulanmayacağı da bilinmemektedir. Bu durumda 298 sayılı Kanun'da yer alan birçok yasağın cezasız kaldığı

²⁵⁹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 8.

²⁶⁰ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 9.

sonucuna varılabilir. Ayrıca bu konuya ilişkin güvenilir resmi bir bilgi de bulunmamaktadır.²⁶¹

Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyası harcamalarına ilişkin detaylarla ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmemesi bir başka sorunlu alanı oluşturmaktadır. Seçmen davranışının belirlenmesinde hangi adayın ne çeşit etkinliklere ne miktarda harcama yaptığının bilinmesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin işlevsellik kazanması açısından önem taşımaktadır.²⁶²

Toplumun demokrasiye güvenmesi ve demokratik istencinin artmasında seçim süreçlerinin saydam ve seçim sonrasında yapılan denetimlerin güvenilirliği de oldukça önemlidir. Bu bağlamda, denetleyici bir kurum olan YSK'nın siyasi otoritenin tesirinden özgür olması da önemlidir.²⁶³

2. Bağışlar Konusunda Yaşanan Sorunlar

2820 sayılı SPK'da partilere yapılacak olan bağışın üst sınırının, ihtiyaçlarını karşılamak bakımından yetersiz olması, partilerin yasayı göz ardı etmelerine neden olmaktadır.²⁶⁴

Partilerin seçim kampanyalarını finanse ederken yapmış oldukları harcamalara yasal yönden bir sınır getirilmemesi²⁶⁵, partilerin daha fazla ve daha kapsayıcı reklam yapabilmek için bağış alma yönünden yarış içerisinde olmalarına neden olmaktadır.²⁶⁶

2820 sayılı SPK'ya 4445 sayılı yasa ile eklenen düzenleme uyarınca, siyasi partilerin örgütlü gruplardan mali destek almalarının önü açılmıştı. Bağış üst sınırla-

²⁶¹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 71.

²⁶² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 56.

²⁶³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 57.

²⁶⁴ Yüce, s. 29.

²⁶⁵ Yüce, s. 29; Karakaş, s. 91.

²⁶⁶ Yüce, s. 29.

rının her yıl yeniden belirlenecek olmasına karşın, ilk miktarın düşük tutulması nedeniyle, bağışlar konusunda bir kısım kaçakların olacağı söylenebilir.²⁶⁷

Ekonomik güç çevrelerinden aşırı miktarda bağış alan partiler, iktidarı ele geçirdikten sonra bu güç odaklarına hizmet eden politikalar üretmeye başlamakta ve bu durum halktan uzaklaşmalarına sebep olmaktadır. Alınan ihaleler karşılığında siyasetin finanse edilmesi ve siyasete bu şekilde yön verilmesi, sonuç itibariyle siyaset üzerinde dar bir çevrenin etkili olmasına yol açmaktadır. İhaleyi alanlar partilere bağışta bulunmakta, bu nedenle yapılan standart altı işler de görmezden gelinmektedir. Çıkarılan ihale kanunları defalarca değiştirilmekte, fakat önemli bir muhalefet ile de karşı karşıya kalınmamaktadır. Bu arada boşa giden ise kalitesiz şekilde yapılan kamu binaları, israf edilen kamusal kaynaklar ve yıkılmaları durumunda da masum insanların kaybı olmaktadır. Siyasetçinin artan giderleri sebebiyle kaynağa, müteahhidin de ihaleye ihtiyacı olunca; iş adamı için proje üzerinde düşünmek, istihdam ettiği emeğin niteliğini yükseltmek, ileri teknolojiyi transfer etmek, serbest yarışın kurallarına göre faaliyette bulunmak ise önemsiz hale gelmektedir. Çünkü teslimat anında gerçek anlamda şartnameye uygunluk denetimi yapılmamaktadır.²⁶⁸

2820 sayılı SPK'nın 69/3. maddesi uyarınca, bağış yapanların isimlerinin bağış makbuzu koçanına yazılması gerekmektedir. Fakat AYM'ce yapılan denetimler sonucunda bağış yapanların kimlikleri açıklanmamaktadır. Denetimsiz para (soft money) olarak adlandırabileceğimiz bu kayıt dışı alanlar, gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler için de sorun yaratmaktadır.²⁶⁹

Siyasi partilere belli bir miktarın üzerinde bağış yapanların kimliklerinin açıklanması için kanuni açıdan teşvik unsuru bulunmamaktadır.²⁷⁰ Türkiye'de partilere bağışta bulunanlar ve aidat ödeyenler için herhangi bir özel vergi uygulaması yoktur.

²⁶⁷ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanında Kaçak", s. 26.

²⁶⁸ Yüce, s. 29; Karakaş, s. 113.

²⁶⁹ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 7.

²⁷⁰ Yüce, s. 29.

Partilere yapılan bağışlar ve ödenen üyelik aidatları vergi matrahından indirilmemekte, bir başka anlatımla vergiye tabi tutulmakta, vergi iadesine konu olmamaktadır.²⁷¹

Bağış yapanların açıklanmaması nedeniyle, siyaset saydamlıktan uzaklaşmakta ve bu durum toplumda siyasal yaşama ilişkin olumsuz düşüncelerin yerleşmesine sebep olmaktadır.²⁷²

3. Üye Aidatı Konusunda Yaşanan Sorunlar

Devlet yardımı alma söz konusu olduğunda oldukça heveskâr davranan siyasi partiler, konu üye aidatları olunca aynı tutumu gösterememektedirler. Türkiye’de siyasi partilerin sahip oldukları üye sayısı ile topladıkları üye aidatı arasında ciddi bir orantısızlık bulunmaktadır.²⁷³ Devlet yardımını kendileri için tek güvence haline getiren siyasi partiler, adeta merkezden yönetilen yapılara dönüşmektedirler. Dolayısıyla partiler arasındaki farklılıklar azalmaktadır. Sonuç olarak, siyaset profesyonel bir meslek olma yolunda ilerlemektedir.²⁷⁴

Parti içi demokrasinin ön koşulu olan üyelik aidatlarının toplanmasında özensiz davranılmaktadır. Üyelik aidatlarının toplanmaması sonucunda, parti içi yapıyı lider otoritesi etkisi altına almaya başlamakta ve parti içi muhalefete izin verilmemektedir.²⁷⁵

Öte yandan üyelik aidatlarının toplanmasında, yasanın öngördüğü biçimde hareket etmeyen partiler herhangi bir yaptırım ile karşılaşmamaktadırlar.²⁷⁶ Bu da olumsuzlukların devam etmesine neden olmaktadır.

²⁷¹ Karakaş, s. 117.

²⁷² Yüce, s. 29.

²⁷³ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 7.

²⁷⁴ Karakaş, s. 116.

²⁷⁵ Yüce, s. 29.

²⁷⁶ Yüce, s. 29.

4. Şeffaflık Konusunda Yaşanan Sorunlar

Siyasetin finansmanı konusunun bir bütün olarak düzenlenmesine ve denetlenmesine yönelik en temel eksiklik mevzuattan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla finansman biçimlerinin ve denetiminin şeffaf ve ayrıntılı bir şekilde belirlendiği, denetleyici kurumun görevlerinin ve ihlaller karşısında kuvvetli yaptırımların söz konusu olduğu bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.²⁷⁷

Türkiye’de siyasetin finansmanı konusuna yönelik bir diğer sorun da uygulamadan kaynaklanmaktadır. Siyasi partiler ve adaylar malî kaynakları hususunda yeteri kadar şeffaf davranmamaktadırlar. Bu durum ise siyasette “*kayıt dışı*” para²⁷⁸ miktarının çoğalmasına neden olmaktadır. Böylece mali kaynakların izlenmesi ve denetlenmesi etkisiz hale gelmektedir.²⁷⁹

Siyasal sistemin altyapısında, harcamaların şeffaf ve denetlenebilir biçimde gerçekleştirilmesine olanak tanınmadığı için siyaset kurumuna karşı güvensizlik oluşmaktadır. Dolayısıyla bu da yabancılaşmaya sebep olmakta, toplumun siyasete katılımı, siyasetin finansmanının denetimine bulunduğu katkı da azalmaktadır.²⁸⁰

GRECO tarafından Mart 2010’da yayımlanan değerlendirme raporuna göre, finansal kaynakların bir bölümünün resmi olarak ilgili siyasi parti adına toplanmadığı belirtilmektedir. Bu nedenle elde edilen gelirler parti hesaplarına kayıt edilmemekte, bireysel olarak elde edilip, harcanmaktadır. Yani kayıt dışı sağlanan gelirler, kayıt dışı şekilde harcanmaktadır. Özetle, Türkiye’deki parti hesapları, yapılan siyasi faaliyetlerin finansmanını kapsamlı olarak yansıtmamaktadır.²⁸¹ Öte yandan siyasi partiler ile işbirliği içerisindeki kuruluşlar da (örneğin menfaat çevreleri, siyasal eğitim

²⁷⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 72.

²⁷⁸ Gençkaya, s. 155. Yaklaşık son on yıldır Amerikan Federal seçimlerinde etkili olan denetimsiz para (soft money) tutarı 1996 yılındaki Başkanlık Seçimlerinde ikiyüzaltmış milyon Amerikan dolarıydı.

²⁷⁹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 72.

²⁸⁰ Karakaş, s. 112-113; Kırbaş, s. 196.

²⁸¹ Özhabeş, s. 35.

vakıfları, işçi sendikaları) muhasebe kaydı tutma sorumlulukları olmasına karşın, bu kuruluşların defterleri kamuya açık değildir.²⁸²

Türkiye’de milletvekillerinin mal varlığına ilişkin beyanları da kamunun erişimine kapalıdır. Öte yandan adli soruşturmalar haricinde bu beyanların inceleme imkânı yoktur. Demokratik ülkelerde, neredeyse tüm Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerini de kapsayan elli beş ülkede söz konusu beyanlar kamunun erişimine açık haldeyken, Türkiye’de kapalı ve denetim dışı olması ciddi bir çelişki meydana getirmektedir.²⁸³

Şeffaflık, hesap verme yükümlülüğü, adil ve eşit koşullarda yarışma, siyasete paranın tahakküm etmesini önleyerek nihai hedeflere ulaşmak ülkelerin amaçlarındandır. Bu hedeflerin yaşama geçirilmesi yönünden ülke tecrübelerine bakıldığında, seçim kampanya harcamalarının sınırlandırıldığı ve yapılan harcamaların kamuoyu ile paylaşıldığı görülmektedir. Türkiye’de ise siyasi partilerin mali bilgilerinin açıklanması hususunda açıklık bulunmamaktadır. Siyasi partiler parti hesaplarını kamuoyu ile paylaşmamaktadırlar. AYM ise siyasi partilerce kendisine özet olarak sunulan bilgileri Resmi Gazete’de yayımlama ile yetinmektedir. Adayların yaptığı harcamalar hususunda bir sınırlama yoktur. Bu nedenle bazı adayların giderleri bir siyasi partinin bütün giderlerini aşabilecek boyutlara ulaşmaktadır.²⁸⁴

B. Siyasetin Finansmanı Konusunda Çözüm Önerileri

1. Mevzuat Konusunda Öneriler

Siyasetin finansmanına ilişkin olarak kapsamlı bir kamu reformu yapılmalıdır. Bu reformun aynı zamanda etik bir alt yapı ile de desteklenmesi gereklidir. Bu alt yapının mutlak kurallara ve kanuni çerçeveye oturtulması gerekmektedir. Yoksa ya-

²⁸² Kırbaş, s. 203-204.

²⁸³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 7-8.

²⁸⁴ Kırbaş, s. 204-205, 197; Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 7.

pılan reform ne kadar güçlü olursa olsun bu reformun etkisiz ve işlevsiz bir hal alması kaçınılmaz olacaktır.²⁸⁵

Siyasetin finansmanı konusunda önemli bir pusula olarak yönetim ilkeleri (Code of Conduct) geliştirilmeli, siyasetçilerin yozlaşmaları kendi öz denetimleri vasıtasıyla önlenmeye çalışılmalıdır.²⁸⁶

Partilerin ve adayların seçim giderlerinin yasayla sınırlandırılacağına ilişkin anayasaya hüküm konulabilir. Çünkü seçimlerin siyasal yarışa ve dolayısıyla da daha çok harcama yapmaya teşvik eden bir yönü olduğu açıktır. Bu durum ise partileri ekonomik açıdan güçlü kişi veya kurumların tesirine açık hale getirmektedir.²⁸⁷

Türkiye’de yapılan diğer siyasi reform çabalarında olduğu gibi siyasetin finansmanı konusunda da yapılacak olan reformun ülkenin kendi tarihi, kültürü ve tecrübeleri yanında, ayrıca siyasal düzen ve seçim sistemi gözetilerek yapılması gerekmektedir. Yeni yapılar yaratarak eski sorunları bu yapılar üzerinde yaşatmayı sürdürmek reform olarak nitelendirilmemelidir. Bundan dolayı sorunların somut olarak tespit edilmesi ve uygulanabilir politikaların meydana getirilmesi temel amaç olmalıdır.²⁸⁸

Siyasetin finansmanı ile ilgili olarak gerek Türkiye’nin geçmişte yaşadığı deneyimler, gerekse uluslararası eğilimler göz önünde bulundurularak hali hazırdaki mevzuat içerisinde değişiklikler yapmak yerine yeni bir “*Siyasetin Finansmanı Yasası*” hazırlanması doğru olacaktır.²⁸⁹

2. Seçim Kampanyaları Konusunda Öneriler

Siyasetin finansmanı konusunda ciddi bir alanı dolduran radyo ve televizyondan faydalanma hususu, RTÜK başta olmak üzere, devlete ait TRT ve özel yayın

²⁸⁵ Suat Oktar, “Türkiye’de Siyasetin Finansmanı ve Finansmanının Denetimi: Siyasette Şeffaflık”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 25, S. 2, Y. 2008, s. 6.

²⁸⁶ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

²⁸⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 253.

²⁸⁸ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

²⁸⁹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

kuruluşları, siyasi yayın kuralları; “*siyasi vesayet*”, “*özerklik*”, “*tarafsızlık*” ilkeleri bakımından yeniden ele alınmalıdır.²⁹⁰ Seçim kampanyalarında, devlete ait radyo ve televizyonların tarafsızlık ilkesine uygun davranmaları, dolayısıyla siyasi partilerin ve adayların bu imkânlardan eşit şekilde faydalanmasının sağlanması gerekir.²⁹¹

Partilerin ve adayların seçim kampanyası giderlerinin kamuoyuna açıklanması, ücretsiz kullanım ve seçim dönemlerinde kamuya ait araç ve hizmetlerden faydalanma şartları düzenlenerek etkili bir denetim sistemi kurulmalıdır. Bu sayede Türkiye’de siyasetin finansmanı hususuna ilişkin en büyük kaçağı oluşturan alan denetim altına alınabilecektir.²⁹²

Seçimlerin adil ve eşitlikçi bir yarış ortamında gerçekleşmesi demokrasinin en temel şartıdır. Dolayısıyla seçim süreçlerini düzenleyen ve denetleyen kurumların bağımsızlığı sağlanmalıdır.²⁹³

Sivil toplum, medya, akademik kuruluşlar ve siyasi partilerden temsilcilerin de bulunduğu bağımsız bir izleme ve gözetim mekanizması teşekkül ettirilmeli, seçimlerde meydana gelen yasa ihlalleri tespit edilerek raporlanmalı ve yetkili makamlara bildirilmelidir.²⁹⁴

298 sayılı Kanun’da düzenlenen seçim dönemi yasakları izlenmeli, seçim ihlalleri kanunda gösterilen yaptırımlarla etkili bir şekilde cezalandırılmalıdır.²⁹⁵

Adayların seçim dönemlerinde yaptıkları harcamalara ilişkin olarak nüfus ile orantılı olacak şekilde harcama üst sınırı konulmalıdır. Bu sınırın aşılması durumunda seçimin iptali sonucunu bile doğurabilecek yaptırımlar uygulanmalı, milletvekilliği ve belediye başkanlığı, harcama yapma gücü yüksek olanların tekelinden çıkarıl-

²⁹⁰ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

²⁹¹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

²⁹² Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27; Abdulkakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 179.

²⁹³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

²⁹⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

²⁹⁵ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

malıdır.²⁹⁶ Bir başka anlatımla, sadece gelirlerin arttırılması çare olarak görülmemeli, harcamalara yönelik sınırlamalar da getirilmelidir.²⁹⁷

Ayrıca seçim giderlerinin hesabını tutacak yeminli sayman sistemi de getirilebilir.²⁹⁸

Seçimlere katılan adaylardan belirli oranda oy toplayanlara yaptıkları seçim kampanyası giderlerinin bir bölümü gider iadesi biçiminde geri ödenebilir. Ayrıca seçim kampanyasına katılan adayların posta harcamalarında indirim yapılabilir. Seçimlere katılarak belli bir oranda oy toplayan adayların yaptıkları seçim harcamalarının bir kısmının geri ödenmesi yoluyla da hem harcama tavanını sınırlamak hem de adaya giderlerinin bir kısmını iade etmek mümkündür.²⁹⁹

3. Bağışlar Konusunda Öneriler

Siyasi partilerin özel ve tüzel kişi veya kurumlardan topladıkları bağış miktarının üst sınırı, ekonomik güç çevrelerinin ve siyasi partilerin pratikte uyulabilecekleri biçimde kanuni olarak yeniden düzenlenmelidir.³⁰⁰

Siyasi partilerin bağış toplama hususunda bilişim teknolojilerinin olanaklarından (SMS yoluyla bağış ve üye aidatı toplama benzeri) faydalanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmalıdır.³⁰¹

Siyasi partilerin ve adayların aldıkları bağışları, düzenli şekilde kamuoyu ile paylaşmaları, etkin bir açıklama ve denetim için epey önem taşımaktadır. Belirli bir miktarın üzerindeki bağışlar, hem türü ve miktarı hem de bağışta bulunanın kimliğini gösterecek biçimde açıklanmalıdır.³⁰² Dolayısıyla siyasal alanda halkın güveninin temin edilmesi, partilerin tabandan koparak bazı menfaat gruplarının ihtiyaçları yö-

²⁹⁶ Öztürk, s. 275; Karakaş, s. 124; Tacar, s. 73,74; Yüce, s. 22-23.

²⁹⁷ Karakaş, s. 124.

²⁹⁸ Tacar, s. 74.

²⁹⁹ Tacar, s. 74.

³⁰⁰ Yüce, s. 29-30.

³⁰¹ Karakaş, s. 123.

³⁰² Karakaş, s. 122.

nünde çalışmalarına engel olmak için bağış sahiplerinin isimlerinin açıklanması özendirilmelidir.³⁰³ Ayrıca aynı ve hizmet olarak yapılan bağışların da kesinlikle denetim altına alınması ve kamuoyuna açıklanması şarttır.³⁰⁴

Bağışta bulunanların kimliklerinin açıklanmasını teşvik etmek için bağışçıların vergi matrahlarında indirimle gidilmesi, vergi iadesi gibi düzenlemeler getirilebilir. Hem bağışta bulunanların kimliklerinin kamuoyuna açıklanması hem de devlet yardımlarının nereye harcandığının saydamlığının sağlanmasıyla siyasetin daha açık bir ortamda sürdürülmesine imkân tanınacaktır.³⁰⁵ Başka bir çözüm önerisi ise yüksek miktardaki bağışların vergilendirilmesi, küçük miktardaki bağışlarda ise vergi indirimi yapılması söz konusu olabilir.³⁰⁶

Ülkemizde bağış yapanlara teşvik amaçlı düzenlemeler getirilebilir. Fakat burada çok yüksek miktarda bağışta bulunularak, yüklü miktarlarda matrahtan indirim ya da vergi iadesi alınmasının meydana getireceği gelir kaybını önlemek için belli bir sınır konulması uygun olacaktır. Söz konusu bu teşvikler gerçek kişilere yönelik olmalıdır. Belirtildiği gibi miktarlara ilişkin sınır tanımlanmalı, fakat teşvikler tüzel kişileri kapsamamalıdır.³⁰⁷

Partilere yapılan yasa dışı bağışları önlemek için, seçim harcamalarına üst sınır getirilebilir. Bu şekilde partilerin ve adayların adil koşullar altında yarışması tesis edilebilir.³⁰⁸

Siyasal rejimin devamlılığı ve sağlıklı yürümesi yönünden parti gelirleri yamsal bir önem taşımaktadır. Siyasi partilerin gelirleri topladıkları bağışlar yönünden de özel olarak inceleme konusu yapılmalı ve toplum tarafından meşruluğu kabul gören bir biçimde kanuni düzenlemeye kavuşturulmalıdır. Yapılacak yasal düzenle-

³⁰³ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

³⁰⁴ Kırbaş, s. 209.

³⁰⁵ Yüce, s. 29-30; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27; Tacar, s. 74.

³⁰⁶ Abdulkakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 179.

³⁰⁷ Karakaş, s. 122-123; Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 152; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

³⁰⁸ Yüce, s. 29-30.

me ise gerçek yaşamda karşılık bulacak çözüm önerilerini bünyesinde barındırmalıdır.³⁰⁹

4. Üye Aidatı Konusunda Öneriler

Üye aidatlarının toplanmasını kolaylaştırması açısından, üyelerin ödeyecekleri biçimde gelir gruplarına göre aidat oranları belirlenebilir.³¹⁰

Üyelerden toplanan aidat gelirlerinin, toplam parti geliri içerisinde belli bir oranı oluşturması zorunluluğu getirilebilir.³¹¹

Parti içi muhalefeti etkin kılmak açısından üyelik hakları teminat altına alınabilir.³¹²

Üye aidatlarının toplanması hususunda ciddiyet göstermeyen partilere mali denetim sonrasında bir yaptırım uygulanabilir.³¹³

Partilerin gelir kaynakları içerisinde devlet yardımının payının oldukça yüksek seviyede olması dolayısıyla üye aidatları ihmal edilir hale gelmiştir. Partiler üyelerinin sicilini bile sağlıklı tutamaz haldedirler. Dolayısıyla parti içi demokrasi zayıflamakta, partiler tabanlarından soyutlanmakta ve merkezileşmektedirler. Bu soruna çare olarak, Almanya örneği verilebilir. Partilerin gelir paydası içerisinde üye aidatını arttırabilmek için, üye aidatlarının, üyelerin gelir seviyesine göre sınıflandırılması ve üye aidatının toplanması hususunda gereken ciddiyetin gösterilmesi gerekmektedir.³¹⁴

5. Şeffaflık Konusunda Öneriler

Siyasetin finanse edilmesinin aynı zamanda demokrasinin de finanse edilmesi olduğu gerçeği unutulmamalıdır. Siyasetin finansmanı konusunun ülke demokrasisini

³⁰⁹ Yüce, s. 25.

³¹⁰ Yüce, s. 29-30.

³¹¹ Yüce, s. 30.

³¹² Yüce, s. 30.

³¹³ Yüce s. 30.

³¹⁴ Kırbaş, s. 209.

de etkileyen bir boyutu vardır. Böylesine önemli bir konuda yapılması gerekenler yalnızca partilerin gelir ve gider kaynaklarının kanuni olarak düzenlemesi değildir. Siyasetin finansmanına ilişkin sistemin, toplumsal açıdan meşruiyetinin tesis edilmesi, halkın ve siyasi liderlerin bilgi sahibi olmasının sağlanmasının hedeflenmesi yanında, her hususta saydamlığın ve açıklığın sağlanması da özendirilmelidir.³¹⁵

Bütün seçim dönemlerinde Cumhurbaşkanı, milletvekili ve mahalli idareler ilk sırada olmak kaydıyla partiler ve adayların seçim kampanyası bütçeleri, gelir kaynakları, aynı ve nakdi desteklemeler, harcamalar ayrıntılı olarak kayıt edilmelidir. Bahsi geçen kayıtların uzman denetçiler eliyle denetimi yapılmalıdır. İlgili denetim raporları vaktinde kamuoyu ile paylaşılmalıdır.³¹⁶

Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, bakanlar ile seçim yoluyla iş başına gelen bütün kamu görevlilerinin kendilerine ve ilk dereceden yakınlarına ilişkin mal varlıklarını açıklamaları, her yıl tekrarlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.³¹⁷

Seçim ile iş başına gelenlerin mal varlıklarının kaynağının incelenmesindeki amaç, güç çevrelerinin seçilmişleri etkilemelerine engel olunması ve seçilmişlerin nüfuzlarını kullanarak zenginleşmelerine engel olmaktır. Burada iki husus amaçlanmaktadır. İlk olarak; seçilenlerin gelirlerinin ve mal varlıklarının meclise beyan edilmesini sağlamak, ikinci olarak da; mevcut bilgilerin kamuoyu ile paylaşılmasının sağlanmasıdır. Almanya, ABD ve İngiltere’de seçilmişler gelirlerini, türlü şirketlerdeki hisselerini ve mal varlıklarında meydana gelen artışları meclise bildirmek mecburiyetindedirler. Bu şekilde elde edilen gelirlerin yapılan görev ile bağdaşıp bağdaşmadığı ortaya çıkacaktır.³¹⁸ Ayrıca siyasetin finansmanı yönünden harcamaların kaynağını belirtmek, şeffaflık ve hesap verebilirlik sorumluluğunun tesis edilmesi yönünden de gereklidir.³¹⁹

³¹⁵ Yüce, s. 30.

³¹⁶ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 9-10.

³¹⁷ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73; Tacar, s. 76.

³¹⁸ Tacar, s. 36,76.

³¹⁹ Karakaş, s. 125.

Siyasetin finansmanında daha açık ve saydam bir sistem meydana getirilmelidir. Bunun için siyasal harcamalara hukuki düzenlemeler yoluyla sınırlama getirilmeli ve söz konusu kurallar herkes için aynı şekilde anlam ifade edecek biçimde tarafsızca uygulanmalıdır. Devlet idare sistemindeki yozlaşmayı azaltabilmek için, siyasi partilerin gelir kaynakları yasal çerçevede açık bir şekilde ifade edilmeli, devlet yardımları adil bir biçimde paylaşılmalı ve aktif bir denetim sistemi oluşturulmalıdır.³²⁰

Halkın siyasete ve siyasetçiye olan inancını yeniden tesis etmek gerekmektedir. Bu hususta, siyaset kurumunun gelir ve giderlerini şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu harekete geçirecek biçimde kamuoyu ile paylaşması önemli bir ilerleme kaydedilmesine katkıda bulunacaktır. Bunun yanında, medyanın, sivil toplumun ve halkın düzenleme yapılması hususundaki kararlılığı da önem ifade etmektedir. Bir başka anlatımla bütünlükçü bir bakış açısına sahip olunmadan kalıcı bir çözüm elde etme imkânı bulunmamaktadır.³²¹

Demokrasi ve şeffaf toplumun olmazsa olmaz araçlarından bir tanesi olan medyanın, siyasetin finansmanı, şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında aktif olarak çalışması sağlanmalıdır.³²²

6. Diğer Sorunlar Konusunda Öneriler

Siyasetin finansmanına ilişkin sorunlara dar bir bakış açısıyla yaklaşılmamalıdır. İktisat, maliye, kamu yönetimi, toplum bilimi, siyaset bilimi gibi sosyal bilimlerin başka alanlarıyla olan ilişkisine göre de konu değerlendirilmelidir.³²³

Siyasi partilere ve adaylara yapılan aynı yardımlar da finansal olarak verilen beyannameler çerçevesine alınmalıdır. Aynî yardımların parasal açıdan karşılıkları hesap edilerek beyan edilmelidir. Burada, parasal açıdan değeri olan fakat gönüllü olarak yapılan kampanya hizmetlerinin nasıl değerlendirileceği hususu da önem ta-

³²⁰ Öztürk, s. 75.

³²¹ Karakaş, s. 126.

³²² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

³²³ Karakaş, s. 126.

şmaktadır. Kanada örneği bu hususta bize fikir vermektedir. Kanada’da yapılan iş niteliği açısından ayrı düşünülerek çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Örneğin, bir avukatın siyasi bir faaliyetle ilgili olarak broşür dağıtması eylemi, parasal değeri bulunmayan tamamen gönüllü olarak yapılan bir katkı olarak değerlendirilmektedir. Buna karşılık avukatın bir parti veya aday için ücretsiz olarak danışmanlık (bir hususta görüş bildirme gibi) yaptığı bir durumda danışmanlık ücretinin hesaplanması ve bağış olarak kayıt altına alınması gerekmektedir.³²⁴ Aynî bağışların kayıt altına alındığı bir sistemde onların parasal değerleri de meydana çıkmış olacaktır. Şeffaflık yönünden kamuoyunun aynî olarak yapılan bağışları bilmesi en tabii hakkı olarak görülmelidir.³²⁵

Gerek siyasal alanın gerek toplumsal güven ve inancın tahribata uğramaması, siyasi partilerin bu husustaki duyarlılığına ihtiyaç duymaktadır. Ancak, partileri buna mecbur bırakan bir sistem ve kanuni boşluk bulunmaktaysa en önce bunun düzeltilmesi gerekir. Siyasetin finansmanı konusuna Türk siyasal yaşamı açısından bakıldığında yukarıda ifade edilen değerlendirmeler çerçevesinde ihtiyaç duyulan düzenlemelerin hayata geçirilmesi, siyasi partilerin bu konuya duyarlılığının artırılması ve toplumda bu konuya yönelik inancın kökleştirilmesi gerekmektedir.³²⁶

Siyasetin finansmanında yol göstermesi açısından yönetim ilkeleri (Code of Conduct) geliştirilmelidir. Siyasetçilerin yozlaşmalarına kendi öz denetimleriyle engel olunmaya çalışılmalıdır.³²⁷

Siyasetin finansmanında hukuka aykırı hareket edilmesi durumunda, kuralların işlerliğini tesis etme yönünden yaptırımlar önem taşımaktadır. Örneğin, İngiltere’deki uygulamaya bakıldığında bu yaptırım seçme ve seçilme hakkından yoksun

³²⁴ Karakaş, s. 125; Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 239.

³²⁵ Karakaş, s. 125-126.

³²⁶ Yüce, s. 25.

³²⁷ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

bırakılma şeklindedir. Fransa’da ise aday seçilmiş olsa bile seçimin iptali söz konusu olabilmektedir.³²⁸



³²⁸ Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 248.

İKİNCİ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI YAPILMASI

I. DÜNYADA DEVLET YARDIMININ TARİHÇESİ, GELİŞİMİ, KAPSAMI VE UYGULANMASI

A. Genel Olarak Devlet Yardımı Uygulaması

Siyasi partiler ilk ortaya çıktıkları dönemde bireysel veya belli bazı grupların menfaatlerine önem verdikleri fikrinden dolayı, toplumun genel menfaati yönünden bir tehdit olarak görülmekteydi. Partilerin diğer birçok fonksiyonunun yanında toplum ve devlet arasında köprü kuran bir yönünün de olması nedeniyle, temsili demokrasiler için vazgeçilmez unsur olarak benimsenmeleri ise epey bir süre sonra mümkün hale gelmişti. Yirminci yüzyılın ilk yarısına gelindiğinde siyasi partilerin olduğu bir demokrasinin düşünülmemeyeceği fikri tamamen kabul edilmişti.³²⁹ II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise İtalya ve Almanya'da demokrasi tekrardan kurulurken siyasi partiler yapılan anayasal ve yasal düzenlemeler ile koruma altına alınmıştır. İtalya ve Almanya ile başlayan bu yeni süreç Avrupa Birliği'ni de etkilemiş, siyasi partiler hukukî düzenlemelerin konusu haline gelmiştir.³³⁰

Liberal demokrasilerde, devletin dışında teşkilatlanmış ve gönüllülük esaslı temelinde faaliyet gösteren özel kuruluşlar olan siyasi partilerin, demokrasi için vazgeçilmez aktör olduklarının kabul edilmesi; partilere yapılacak devlet yardımları için

³²⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 37.

³³⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 37-38; Siyasi partiler 19. yüzyılda meydana çıkan kuruluşlar olmalarına karşın, uzun bir süre hukuk düzeninin alanına alınmamışlardır. Ancak II. Dünya Savaşı'nın ardından, siyasi partiler anayasalarda düzenlenmeye başladılar. Partilerin uzun bir süre hukuk düzeninin dışında kalmaları, bir ölçüde liberal devlet anlayışının bir sonucuydu. Liberal demokratik teoriye göre, rasyonel ve bağımsız olan birey, temsilin tek birimiydi. Temsilcinin bir başka anlatımla, milletvekilinin de bağımsız ve rasyonel kişi olması gerekmektedir. Dolayısıyla milli iradeyi ortaya çıkaracak olan bu temsilcilerdi. Bu anlayışa göre milletvekili ve seçmen arasında hiçbir aracı kuruluşa ihtiyaç yoktu. Yine liberal demokratik teoriye göre, siyasi partilere kişilerin kendi inanç ve vicdanları doğrultusunda serbestçe karar almalarına engel olacağı düşüncesiyle sıcak bakılmamaktaydı. Teziç, siyasi partilerin hukukun düzenleme alanı dışında tutulmasını iki sebebe dayandırmaktadır: Bunlar, "*Bireycilik*" ve "*parlamentoculuktur*". Teziç, *100 Soruda*, s. 22-25; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 379-380; Perinçek, s. 30 ; Özcan, Yanık, s. 57; Koçak, s. 45-46.

reddedilmesi güç bir siyasal zemin meydana getirmiştir. Çünkü siyasal partilere yapılan devlet yardımlarının, demokrasiyi finanse etmeyle aynı anlama geldiği kabul edilmeye başlanmıştır.³³¹ Bununla birlikte, 1960'lı ve 1970'li yıllara gelindiğinde partiler üye sayılarındaki azalma sebebiyle hem seçim kampanyalarında bedelsiz olarak çalışan gönüllülerini kaybetmişler, hem de siyasete duyulan ilginin azalmasıyla beraber partilerin üye aidatlarında azalmalar yaşanır.³³²

Partilerin gelirlerinde azalma olması durumunun yaşanması üzerine buna bir de seçim kampanyalarında medyanın daha etkili ve yoğun bir biçimde kullanılmaya başlaması eklenince, partilerin giderlerinde artış meydana gelmiş ve bu durum partileri düzenli ve sürekli kaynaklar bulma yoluna sevk etmiştir. Bu arayış halinin siyasal partilerin ekonomik açıdan güçlü kişilerin etkisi altına girmeleri ve bu durumun iltimas ve ihaleler gibi devlete ait kaynakların dağıtılmasında yolsuzluklara neden olabileceği endişesi, devlet yardımlarının kabul edilmesini ve yayılmasını kolaylaştırmıştır.³³³

Siyasal partilere devlet yardımı yapılması düşüncesinin temelinde yatan bir diğer sebepse, devlet yardımları sayesinde siyasal yarışta partiler arasında adil ve eşit yarış ortamı tesis edilebileceği düşüncesidir. Devlet yardımının, mali yönden sorun yaşayan küçük partileri, yeni kurulan partileri ve mali imkânları güçlü olan çevrelerin veya yerleşik menfaat gruplarının desteklemeye yanaşmayacağı programlara sahip partileri, siyasal yaşamda tutacağı inancı bulunmaktadır. Aynı görüşe göre devlet yardımları, toplumda bulunan türlü çevrelerin veya azınlıkları temsil eden partilerin baskın ve ekonomik yönden ayrıcalıklı olan partilerle daha adil bir ortamda yarış edebilmelerini kolaylaştırmaya hizmet etmektedir.³³⁴ Devlet yardımı, partilerin dev-

³³¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 38.

³³² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 38; Sağlam, s. 48; Özlem Çelik, "Türk Anayasa Hukukunda Siyasal Partilerin Gelir ve Giderlerinin Mali Denetimi", *DEÜHFD*, C. 12, Y. 2010, s. 1308.

³³³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 38; Ekizceleroğlu, s. 76; Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 139.

³³⁴ Ekizceleroğlu, s. 76; Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 18. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2019, s. 210.

let yardımı almadan siyaset yapamayacakları öngörüsüne dayanmaktadır. Gerçekten de bir partinin devletten yardım almadan siyaset yapma imkânı yoksa devlet yardımı büyük anlam taşımaktadır.³³⁵

Devlet yardımı sayesinde siyasi partilerin büyük sermaye gruplarının gücü altına girmesine engel olunmakta, toplumdaki çeşitli sınıfların da siyasal alanda fikirlerini yeşertmelerine imkân tanınmaktadır. Bu sayede, üye aidatlarıyla hayatta kalmaya çalışan siyasi partilerin bağımsız olarak siyaset yapmaları kolaylaşmaktadır.³³⁶ Bu bağlamda, siyasi partilerin en azından zaruri harcamalarının temin edilmesi, onların başka kişi ve kuruluşlara bağımlı olmalarını önleyecektir.³³⁷ Bu yönüyle devlet yardımı, ülkelerin siyasal sistemine doğrudan etki eden öğelerden biri olmaktadır. Bu bakımdan siyasette fırsat eşitliğinin tesis edilmesiyle siyasetin finansmanı arasında sıkı bir ilişki vardır.³³⁸

Öte yandan, devlet yardımını belli büyüklüklerdeki siyasi partilerin faydalandıkları bir kaynak durumuna getirmek, küçük partileri siyasal alandan dışlayıcı bir uygulama haline dönüştürmektedir.³³⁹ Türkiye’deki siyasi konjonktürün bir sonucu olarak devlet yardımının belli partiler arasında paylaşılması, bu bölüşümün dışında kalan partilerin, finansman sıkıntılarının çözümünde değişik çözüm yolları aramalarında esas sebep olarak görülmelidir.³⁴⁰

Devlet yardımları sayesinde siyasi partilere düzenli gelir temin edilerek partilerin gelir ve giderlerinin denetlenmesi, siyasi yolsuzlukların engellenmesi ve partilerin mali yönden güçlü kişilerin etkisinden korunması amaçlanmıştır.³⁴¹ Siyasi partilere yüksek meblağlarda bağışta bulunularak, devletin imkânlarından faydalanma istek ve

³³⁵ Atakan Hatipoğlu, “Siyasi Partilere Hazine Yardımı: Sosyolojik Bir Değerlendirme”, *İÜSBFD*, S. 41, Y. 2009, s. 248.

³³⁶ Aydın, s. 236.

³³⁷ Aydın, s. 235.

³³⁸ Topuzkanamış, s. 167; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 8-9; Gençkaya, “Siyasi Partilerde Kaçak”, s. 24.

³³⁹ Aydın, s. 236.

³⁴⁰ Orçun, Demirtaş, s. 61.

³⁴¹ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 139.

beklentisinde olmanın yolsuzlukları tetikleyeceği ve bu tehlike karşısında devlet yardımlarıyla yolsuzlukların azaltılacağı düşünülmektedir.³⁴² Bu düşünce kapsamında, siyasetin ciddi ölçüde devlet tarafından finanse edildiği Almanya, Fransa ve İspanya örneklerinde bile büyük yankı uyandıracak seviyede siyasi yolsuzlukların yaşandığı görülmektedir. Özetle, siyasi partilerin devletçe mali açıdan desteklenmesiyle, siyasal yolsuzlukların azalabileceğini düşünerek, devlet yardımı uygulamasını yolsuzluklar karşısında “*sihirli bir değnek*” olarak görmek yanlış olacaktır. Partilerin devlet yardımıyla desteklenmeleri siyasette yolsuzlukları engellemeye yetmemektedir.³⁴³

Genel açıdan batı demokrasilerindeki devlet yardımları incelendiğinde bir kaç değişik sistemin olduğu söylenebilir;

Bu sistemlerden birincisi, partilerin hem seçim kampanyalarını finanse ettikleri, hem de düzenli yıllık yardımlardan faydalandıkları çifte finansman (double funding) sistemidir. Bu sistemin uygulandığı ülkeler; Almanya, Fransa, Avusturya, İsrail ve İspanya’dır.

İskandinav sistemi adıyla bilinen ikinci sistemde, siyasi partilerin faydalandığı düzenli doğrudan devlet yardımları bulunmakta, ancak seçim kampanyalarını finanse etmeye yönelik yardımlar bulunmamaktadır. Bu ülkelerde siyasi partilerin yan kuruluşlarına yapılan düzenli devlet yardımları dikkat çeken bir unsurdur. Bu sisteme örnek ülkeler; İsveç, Norveç, Finlandiya, Danimarka ve Belçika’dır.

Hollanda istisnası adıyla bilinen üçüncü sistemde, siyasi partilere herhangi bir doğrudan devlet yardımı yapılmamaktadır. Bunun yanında parti yan kuruluşlarına (kadın kolu, gençlik kolu, siyasi partilerin eğitim ve araştırma amaçlı kuruluşları vb.) önemli miktarda devlet yardımı yapılmaktadır. Ayrıca Hollanda’da siyasi partilerin yararlandığı vergi ve medya desteklemeleri de bulunmaktadır.

Doğrudan devlet yardımlarının yalnızca kampanya harcamalarına yönelik olarak yapıldığı Avustralya ve Kanada, vergi ve medya desteklemeleriyle beraber kendine has bir sistemdir.

³⁴² Ekizceleroğlu, s. 76.

³⁴³ Karakaş, s. 55.

Özel finansman sistemi olarak adlandırılan sistemde ise, siyasi partilere devlet yardımı ya hiç yapılmamaktadır veya oldukça sınırlı ve dolaylı düzeydedir. Bu sisteme örnek ülkeler; İngiltere, İrlanda, Japonya, Yeni Zelanda ve İsviçre'dir.³⁴⁴

Devlet yardımları, genellikle doğrudan ve dolaylı devlet yardımları olarak sınıflandırılmaktadır.³⁴⁵ Genel olarak kabul edilen bu sınıflandırmaya göre devlet yardımları şu başlıklar altında inceleme konusu yapılmaktadır:

Siyasi partilere yıllık olarak düzenli şekilde yapılan devlet yardımları,
Seçim kampanyası harcamalarının karşılanması için yapılan devlet yardımları,
Eğitim ve araştırma vb. partilerin yan kuruluşlarına yapılan mali yardımlar,
Seçim dönemlerinde kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalandırma,
Partilere, adaylara ya da bağıştta bulunanlara sağlanan vergi muafiyetleri,
Diğer dolaylı devlet yardımlarıdır.³⁴⁶

B. Doğrudan Devlet Yardımları

Siyasi partilerin demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak benimsenmeleri, bir diğer anlatımla siyasi partilerin olmadığı bir demokrasinin düşünülmemeyeceğinin kabulü ancak yirminci yüzyılın ilk yarısında mümkün olabilmiştir. Buna karşılık siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımı uygulamasına yirminci yüzyılın ikinci yarısında başlanmış ve 1975'den sonra Batı demokrasilerinin pek çoğunda uygulamaya taşınmıştır. Buna karşılık, ücretsiz posta hizmetleri, radyo yayınları ve ilerleyen süreçte meydana çıkan televizyon yayınları benzeri dolaylı devlet yardımları yirminci yüzyılın ilk yarısında kendisini göstermeye başlamıştır.³⁴⁷

³⁴⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 46-47.

³⁴⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 47.

³⁴⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 47.

³⁴⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 38.

Siyasi partilere devlet yardımı yapılması epey eski bir uygulama olmasa da kısa sürede birçok ülkede uygulama alanı bulan bir düzenlemedir.³⁴⁸ Devlet yardımı konusundaki düzenlemelerin, “*siyasal partilerin kendileri için kanun yapmaları ya da konuya titizlikle eğilmeleri*” sebebiyle kısa sürede yasallaştığını vurgulamak gerekir.³⁴⁹ Devletin kasasından siyasi partilere doğrudan devlet yardımı yapılması fiili olarak ilk defa 1950’li yıllarda Kosta Rika, Arjantin gibi Güney Amerika ülkelerinde başlamıştır. Doğrudan devlet yardımı uygulaması 1959 yılında Batı Almanya’da kanuni düzenlemeye konu edilmesi sonucunda Avrupa’ya giriş yaptı.³⁵⁰ Ardından çoğu batı demokrasileri bu çeşit düzenlemelere yer vermişti.³⁵¹ Almanya’nın ardından Avusturya, İskandinav ülkeleri, Türkiye, İspanya, İsrail ve İtalya, devlet yardımları konusunda yasal düzenlemeler yapan ilk ülkelerdendir.³⁵² Fransa, Avusturya, Yunanistan gibi ülkelerde de siyasi partilere devlet yardımı yapılması kabul edilmiştir. ABD ve Birleşik Krallık’ta ise, bazı şartlarda siyasi partilere veya başkan adaylarına belirli miktarlarda yardımda bulunmaktadır.³⁵³ Kısa süre içerisinde yaygınlaşmaya başlayan devlet yardımı uygulamaları, federe devletlerde de uygulanmaya başlanır. İsveç ise bölgesel ve yerel parti teşkilatlarının, bölgesel ve yerel kamu otoriteleri eliyle finanse edilmesi uygulamalarının öncülüğünü yapan ilk ülke konumundadır.³⁵⁴ Nihayet, siyasi partiler tarafından Avrupa Parlamentosu seçimlerini finanse etmek için yapılan harcamaların da devlet yardımı yoluyla desteklenmeye başlamasıyla, siyasi partilere yapılan devlet yardımına ilişkin hukuki düzenlemeler ulusal düzeyin

³⁴⁸ Karakaş, s. 54.

³⁴⁹ Sağlam, s. 1, 28.

³⁵⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 38-39; Ekizceleroğlu, s. 77; Nahit Yüksel, *Siyasetin Kamusal Finansmanı*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2007, s. 23; Kırbaş, s. 181.

³⁵¹ 2002 yılında yapılan bir araştırmanın sonucuna göre 76 demokrasinin 46’sında (% 61)’inde devletlerin siyasi partilere doğrudan yardımlar yaptıkları saptanmıştı. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 39; Karakaş, s. 54; Kırbaş, s. 181; Abdulkakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 170; Gençkaya, “Siyasi Partilerde Kaçak”, s. 24; Ali Rıza Çoban; “Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor Mu?”, *GÜHFD*, C. 12, S. 1-2, Y. 2008, s. 603.

³⁵² Ekizceleroğlu, s. 77; Sarıbay, *99 Soruda*, s. 84.

³⁵³ Aydın, s. 242.

³⁵⁴ Ekizceleroğlu, s. 77.

üstünde bir öneme ulaşmıştır.³⁵⁵ Devlet yardımı uygulaması, ilk olarak geçici ve sınırlı özellik göstermekte iken, sonraki aşamada seçim giderlerini finanse etmeyi de kapsayacak şekilde çeşitlendirilmiştir. Uygulamanın son aşamasını ise, yapılan yardımların enflasyona karşı korunarak kurumsallaştırılması oluşturmaktadır.³⁵⁶

Devlet yardımı, kamusal/özel, devlet/parti, iktidar/muhalefet ayrılığı ilkeleriyle, muhalefetin politik bağımsızlığı ve özgürlüğü gibi hususlarda önemli sonuçlar doğurmaktadır. Devlet yardımını öngören İtalya, İngiltere, Federal Almanya gibi ülkelerde bu yardımın seçim harcamaları kapsamında sınırlandırmaları konunun dikkat çekici bir yönünü oluşturmaktadır.³⁵⁷ Genel ve devamlı olarak yapılan bir devlet yardımının yukarıda belirtilen öğelere zarar verebileceği kaygısı bu durumun başlıca sebebidir.³⁵⁸

Siyasi partilerin çalışmalarını sıkıntısız bir biçimde yerine getirmesini sağlamak, ekonomik sıkıntıların çözüme kavuşturulması noktasında siyasi partilere kamu imkânlarından destekte bulunmak ve iktidar yarışının eşit şartlar altında gerçekleşmesini tesis etmek için, onlara devletçe destekte bulunulması demokratik ülkelerde görülen bir pratiktir.³⁵⁹ IDEA (Uluslararası Demokrasi ve Seçim Yardımı Enstitüsü) tarafından, siyasi partilerin finansmanına ilişkin Şubat 2012 tarihine değin toplanmış olan bilgilere göre, çalışma kapsamında bulunan 142 ülkenin % 68'inde 112 ülkede siyasi partilere devlet yardımı yapılmaktadır. Bu oran Okyanusya'da % 27, Avrupa'da % 86'dır.³⁶⁰ Ayrıca, siyasi partilere hiçbir devlet yardımının yapılmadığı ülkeler de vardır. Örneğin Afrika'da Botsvana, Moritus ve Senegal'de partilere devlet yardımı yapılmamaktadır. Bunun yanında bu ülkelerde siyasi partilerin finansmanı konusunda kanuni düzenlemelere rastlamak da mümkün değildir. Görece daha yerle-

³⁵⁵ Ekizceleroğlu, s. 77; Kırbaş, s. 181.

³⁵⁶ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 23-24.

³⁵⁷ Bülent Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, 3. Bs., BDS Yayınları, 1994, s. 130.

³⁵⁸ Tanör, *Türkiye'nin*, s. 130.

³⁵⁹ Aydın, s. 235; Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 7.

³⁶⁰ Ekizceleroğlu, s. 77.

şik demokrasilere bakıldığında da aynı duruma rastlanmaktadır. Örneğin Hindistan, Jamaika ve İsviçre’de partilere devlet yardımı yapılmamaktadır.³⁶¹

C. Dolaylı Devlet Yardımları

Siyasi partilere yapılan dolaylı devlet yardımlarının başında; parti yan kuruluşlarına yapılan desteklemeler, kamuya ait radyo ve televizyonlarda ücretsiz yayın hakkı, kamuya ait posta ve ulaşım hizmetlerinden ücretsiz olarak faydalanma, partilere, adaylara veya bağış sahiplerine sağlanan vergi muafiyetleri ile afiş gibi araçların basılması, kamuya ait toplantı salonlarının kullandırılması gelmektedir.³⁶² Bu yardımların amacı, siyasi partiler arasında eşit rekabet ortamı yaratarak fırsat eşitliği sağlamaktır.³⁶³

Tjernström tarafından yapılan çalışmaya göre; 111 ülkenin 79’unda (% 71) siyasi partiler çeşitli olarak dolaylı devlet yardımlarından faydalanmaktadırlar.³⁶⁴ IDEA tarafından 142 ülkede siyasi partilerin finansmanı konusuna ilişkin olarak yapılan çalışmaya göre, çalışma çerçevesinde 61 ülkede parti veya partilere bağışta bulunanlara ilişkin vergi muafiyetleri, 28 ülkede parti toplantıları için mekân temin edilmesi, 20 ülkede kampanya materyallerini muhafaza etmek için mekân sağlanması, 13 ülkede ücretsiz veya indirimli posta hizmeti, 9 ülkede ücretsiz veya indirimli ulaşım hizmeti temin edilmektedir.³⁶⁵ Demokratik ülkelerdeki dolaylı devlet yardımı örneklerine bakıldığında, çoğunda kamuya ait kitle iletişim araçlarında yayın hakkı, posta hizmetleri, ulaşım ve seçim posterleri gibi araçların basımı hizmetlerinden bebedelsiz olarak faydalanma, vergi muafiyetleri başta olmak üzere türlü dolaylı yardımların yapıldığı görülmektedir.³⁶⁶

³⁶¹ Ekizceleroğlu, s. 77.

³⁶² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 59; Ekizceleroğlu, s. 90.

³⁶³ Hatipoğlu, s. 239; Dağdelen, s. 302; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 48-51.

³⁶⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 59.

³⁶⁵ Ekizceleroğlu, s. 90.

³⁶⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 59.

Medyayı kullanarak siyasi partilerin seslerini kitlelere duyurabilmeleri oldukça maliyetli bir eylemdir. Bu noktada partilerin seçim kampanyalarını finanse etmelerini kolaylaştıran bir dolaylı yardım türü olarak kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanma karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde siyasi partilerin seçim kampanyalarının olmazsa olmazı haline gelmiş bu destek türünün neredeyse evrensel bir boyuta ulaştığı söylenebilir.³⁶⁷ Toplam seçim harcamaları içerisinde medyada yapılan yayınların oranlarına bakıldığında Avustralya ve İsrail’de % 33, Avusturya’da % 20, Fransa, Kanada ve İngiltere’de % 15, Almanya’da ise % 5 civarında olduğu görülmektedir.³⁶⁸ Siyasi partilerin sesini çok daha geniş kitlelere daha kolay ve hızlı bir biçimde duyurabilmesini sağlaması nedeniyle, medya kullanımını partiler için öncelikli bir önem taşımaktadır. Siyasi partilere ya da adaylara diledikleri gibi propaganda yapabilecekleri belirli bir süre verilmesi yaygın olarak görülen bir uygulamadır. IDEA tarafından yapılan sözü geçen araştırmanın sonuçlarına göre, 142 ülkenin % 69’unda siyasi partilere ücretsiz veya indirimli medya imkânlarından faydalanma hakkı verilmektedir.³⁶⁹ Yine Pinto-Duchinsky’nin yaptığı bir çalışmaya konu olan 104 ülkenin 79’unda (% 76) partilere ya da adaylara yönelik ücretsiz yayın süresi verilmektedir.³⁷⁰ Bu konuda bir diğer çalışmayı da Tjernström yapmıştır. Söz konusu çalışmanın verilerine konu olan 111 ülkenin 71’inde (% 64) siyasi partiler ücretsiz olarak kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanmaktadırlar.³⁷¹ Batı demokrasi-leri yakından incelendiğinde, ABD haricindeki hemen hemen tüm ülkelerde siyasi partiler seçim dönemlerinde propaganda yapma amacıyla kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanmaktadırlar. Almanya, Avusturya, Fransa, İtalya, İskandinav ülkeleri ve Anglo-Sakson ülkeleri ilk sırada olmak üzere neredeyse tüm yerleşik demokrasilerde siyasi partilere farklı biçimlerde bu tip desteklemelerin yapıldığı görülmektedir.³⁷² Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus siyasi partilere tanı-

³⁶⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 61.

³⁶⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 61.

³⁶⁹ Ekizceleroğlu, s. 90.

³⁷⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 61.

³⁷¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 61.

³⁷² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 61-62.

nacak olan yayın süresine ilişkindir. Her partiye eşit süre tanınırsa parti sisteminde bölünmelerin meydana geleceği, partilere büyüklükleri nispetinde süre tanınması durumunda ise mevcut durumun korunacağı düşünülmektedir.³⁷³ Uygulamaya bakıldığında genelde iki ilâ otuz dakika arasında değişen aralıklarda süre hakkı tanındığı ve bu sürelerin partilerin mecliste sahip oldukları sandalye sayısı veya seçimlerde aldıkları oy oranına göre tespit edildiği görülmektedir.³⁷⁴ Uygulama bu haliyle yerleşik partilerin lehine olduğu yönünde eleştirilmektedir.³⁷⁵ Bundan dolayı bazı ülkelerde belirli koşulları taşıyan tüm siyasi partilere eşit süre verilmektedir. Buna karşılık orta bir yolun izlendiği ve büyük partilere eşit oranda süre verilen; küçük partilere de daha az sürenin eşit olarak verildiği ülkeler de bulunmaktadır. Tjernström'ün çalışmasının verilerine göre; araştırmaya konu olan ülkelerin % 69'unda siyasi partilere eşit süre verilmektedir. Buna karşılık ülkelerin % 17'sinde son seçimlerde elde edilen oy oranı, % 21'inde parlamentodaki sandalye sayısı, % 18'inde partinin seçimlerdeki aday sayısı ve % 15'i de diğer bir takım ölçütlere göre söz konusu bu süreler tespit edilmektedir.³⁷⁶

Batı demokrasilerinde kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanma hususunda türlü uygulamalar vardır. Hollanda'da parlamentoda temsil edilen tüm partilere 1925'den beri radyoda, 1959'dan beri televizyonda propaganda yapma hakkı verilmektedir.³⁷⁷ Fransa'da ise ulusal parlamentoda temsil edilen bütün partilere her ay yirmi dakika yayın hakkı verilmektedir. Bu süre seçim dönemlerinde arttırılmaktadır. Ülkede seçimlerde en az 75 aday göstermiş olan partilere daha az süreli yayın hakkı tanınmaktadır.³⁷⁸ İtalya ve İsrail'de bütün partilere eşit süre tanınmakta; bununla birlikte, parlamentoda temsil edilen partilere güçleri nispetinde ek süre verilmektedir.³⁷⁹

³⁷³ Ekizceleroğlu, s. 90.

³⁷⁴ Ekizceleroğlu, s. 90-91.

³⁷⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 62.

³⁷⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 62.

³⁷⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 62.

³⁷⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 62.

³⁷⁹ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 151; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 63.

İskandinav ülkelerine bakıldığında ise; daha değişik bir yöntem izlenmekte, siyasi partilere yayın süresi vermek yerine partilerin temsilcilerinin de katıldığı tartışma programları yapılmaktadır.³⁸⁰

Batı Avrupa demokrasilerinin pek çoğunda, siyasi partilerin yan kuruluşları olarak vasıflandırılabilir araştırma ve eğitim kuruluşları ile kadın ve gençlik teşkilatlarına ciddi miktarlarda devlet yardımı yapılmaktadır. Özellikle Hollanda, İskandinav ülkeleri, Almanya ve Avusturya'da bu tip yardımların, siyasi partilerin finansmanında ciddi bir yeri vardır. Buna karşılık, siyasi partilerin yapılan devlet yardımlarının son derece yoğun olarak yapıldığı ülkeler olan Fransa, İsrail, İspanya, İtalya ve Belçika'da ise bu tip yardımlar yapılmamaktadır.³⁸¹

Hollanda siyasi partilerin yan kuruluşlarına yapılan devlet yardımları konusuna ilişkin olarak kendisine has bir sistemi olan ülke olma özelliğine sahiptir. Hollanda'da siyasi partilere düzenli veya seçim harcamalarını finanse etme amacıyla devlet yardımı yapılmamaktadır. Buna karşılık, devlet ülkede siyasi partilerin yan kuruluşlarına büyük miktarlarda yardımda bulunmaktadır. Söz konusu bu yardımların yalnızca araştırma ve eğitim enstitüleri ile gençlik organizasyonlarına yönelik olduğu görülmektedir. Dolayısıyla siyasi partilerin bu yardımlardan faydalanabilmeleri için bu amaçlara hizmet eden yan kuruluşlar kurmaları gerekmektedir. Sözü edilen yardımlardan faydalanabilmek için ilk şart, parlamentonun iki kanadından herhangi birinde temsil edilmektir. Yardımların bir bölümü eşit olarak, geri kalan bölümü ise parlamentodaki sandalye sayıları nispetinde dağıtılmaktadır. Öte yandan, gençlik kuruluşlarına yapılacak olan yardımlar tespit edilirken bu kuruluşların sahip olduğu üye sayısı göz önünde bulundurulmaktadır.³⁸²

Siyasi partilerin faydalanabileceği bir diğer dolaylı devlet yardımı türü ise vergi muafiyetleridir. Pek çok ülkede siyasi partilerin gelirlerinin tamamından veya

³⁸⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 63.

³⁸¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 60; Topuzkanamış, s. 186-187.

³⁸² Ekizceleroğlu, s. 91.

önemli bir bölümünden vergi alınmamaktadır.³⁸³ Tjernström'ün yaptığı çalışmaya göre; 111 ülkenin 30'unda (% 27) siyasi partiler bir takım özel vergi uygulamalarından faydalanmaktadırlar. Söz konusu ülkelerde siyasi partilerden ya hiç vergi alınmamaktadır ya da gelir vergisi, veraset ve intikal vergisi ya da emlak vergisi benzeri bir takım özel vergilerden muaf tutulmaktadırlar.³⁸⁴

Siyasi partilere yönelik olarak en fazla rastlanan vergi muafiyeti uygulaması bağış sahiplerinin faydalandıklarıdır. Tjernström'ün yaptığı çalışmaya göre, çalışmaya konu olan 111 ülkenin 20'sinde (% 18) bağış yapanların faydalandıkları vergi avantajları vardır. Bu vergi avantajlarından 6'sı (% 5) vergi iadesi biçimindeki uygulama, 14'ü (% 13) ise vergi indirimi biçimindedir.³⁸⁵ Lihtenştayn dışındaki tüm kuzey, batı ve doğu Avrupa ülkelerinde, türü ve miktarı farklılık göstermekle beraber, en yaygın dolaylı devlet yardımı çeşidi vergi hususunda sağlanan kolaylıklardır. Kuzey Kıbrıs'ta ise siyasi partilere yapılan devlet yardımları veya özel bağışların tümü vergiden muaftır.³⁸⁶

Siyasi partilere bağış yapanlar açısından söz konusu olan vergi avantajlarının, siyasi partilere üyelik aidatı ödeyenler açısından da uygulandığı görülmektedir. Her ülkede vergi avantajları konusunda üst sınırlar mevcuttur. Örneğin Hollanda'da özel kişilerin gelirlerinin % 10'u, şirket kârlarının % 6'sı civarında bir miktar üyelik aidatı veya bağış ismi altında vergi matrahından indirilebilmektedir.³⁸⁷ 1988 yılında Fransa'da siyasi partilerin bağış kabul etmelerine müsaade edilmesinin ardından 1990 yılında belirli bir miktara kadar olan bağışların vergiden indirilmesi olanağı tanınmıştır. Bu sınır özel kişilerin gelirlerinin % 1.5'i, şirket satışlarının da % 0.5'i oranındadır.³⁸⁸ Bağışlara ilişkin vergi iadesi uygulanan ülkelerden olan Kanada'da 500

³⁸³ Genççaya, *Siyasi Partilere*, s. 151; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 63.

³⁸⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 63-64.

³⁸⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 64.

³⁸⁶ Ekizceleroğlu, s. 91.

³⁸⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 64.

³⁸⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 64.

Kanada Doları, Almanya’da ise 3000 Amerikan Doları üst sınırı olan bağışlara vergi iadesi uygulanmaktadır.³⁸⁹

Ücretsiz ulaşım ve toplantı yeri temin edilmesi, seçim broşürleri ve afişlerinin basılması ve postalanması, tabela, afiş ve benzeri reklam araçlarının ücretsiz şekilde veya düşük ücretler karşılığında verilmesi, siyasi partilerde çalışan profesyonel kadroların maaşlarının devletçe ödenmesi gibi uygulamalar siyasi partilere yapılan diğer dolaylı devlet yardımları arasında bulunmaktadır.³⁹⁰ Örneğin ABD ve İspanya’da, siyasi partiler posta hizmetlerinden indirimli olarak yararlanabilirken, bu hizmet İtalya, İsveç, İngiltere ve Fransa’da ücretsiz olarak sağlanmaktadır. Siyasi partiler İtalya, Fransa ve İspanya’da kamuya ait olan toplantı mekânlarından ücretsiz şekilde faydalanabilmektedirler.³⁹¹ Almanya, Fransa, İspanya, Hollanda ve Japonya’da ise siyasi partiler genel olarak belediyelerin tasarrufunda bulunan billboard veya afiş tahtası benzeri araçlardan ücretsiz olarak faydalanmaktadırlar. İtalya’da ise siyasi partilerden bunların kira bedellerinin üçte biri alınmaktadır.³⁹²

Vergi muafiyetleri siyasi partiler açısından ciddi miktarlarda gelir kaynağı meydana getirebilmektedir. Örneğin Kanada’da, siyasi partilerin sahip oldukları toplam devlet yardımlarının dörtte biri, vergi iadelerinden elde edilen gelirlere meydana gelmektedir.³⁹³

D. Devlet Yardımı Yapılırken Gözetilen Ölçütler

Siyasi partilere devlet yardımı yapılırken bu yardımların hangi partilere yapılacağı, partilerin hangi organlarına, nasıl ve ne zaman ve ne kadar verileceği hususları oldukça önem arz eden sorunlardır. Partilere yapılacak devlet yardımlarının nereden

³⁸⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 64-65.

³⁹⁰ Ekizceleroğlu, s. 91-92; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 65.

³⁹¹ Ekizceleroğlu, s. 92.

³⁹² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 65.

³⁹³ Ekizceleroğlu, s. 91.

yapılacağı ve yapılacak yardımların miktarının ve yıllık artışlarının nasıl ve kim tarafından belirleneceği de cevaplandırılması zorunlu olan diğer sorulardır.³⁹⁴

Siyasi partilere doğrudan devlet yardımı yapılması hususunda cevaplandırılması gereken ilk soru; söz konusu yardımların hangi partilere yapılacağı ve hangi ölçütlere göre paylaşılacağı konusudur. Bir diğer anlatımla, ilk önce partilerin devlet yardımına hak kazanabilmeleri için tespit edilecek ölçüt ve sonra ise yardım almaya hak kazanan partiler arasında toplam yardım paylaşılırken başvurulacak ölçüt tespit edilmelidir. Tek isimli seçim sisteminin uygulandığı ve seçimlerde adayların ön planda olduğu ülkelerde, bütün adaya eşit oranda yardım yapılarak bu sorun aşılabilir. Fakat siyasi partilere doğrudan devlet yardımı yapılırken göz önünde bulundurulacak yardıma hak kazanma ve dağıtım oranı ölçütleri gerek siyasi parti sistemi, gerekse demokratik işleyiş açısından yaşamsal önem taşımaktadır.³⁹⁵

Gerçekten doğrudan devlet yardımı uygulamasına sistemlerinde yer veren ülkelerin karşılaştığı en ciddi sorunun devlet yardımının hangi partilere yapılacağı noktasında yaşandığı görülmektedir. Bir diğer anlatımla, doğrudan devlet yardımlarından faydalanabilmek için tespit edilen alt sınır nedir? Devlet yardımı uygulamasına sistemlerinde yer veren ülkelerin siyasi parti enflasyonuna neden olmamak veya yalnızca devlet yardımlarından faydalanma maksadıyla parti kurulmasına engel olmak için, devlet yardımlarından faydalanma hususunda bir takım partileri sistem dışına itecek ölçütler koydukları görülmektedir. Bazı ülkelerde bu ölçütün eşiği çok düşük belirlenmekte ve yalnızca çok küçük partiler yardımlardan yararlanamamaktadır. Bu ölçütler, devlet yardımlarının seçimlerde rekabete etki edebilecek en önemli unsurdur.³⁹⁶

Öte yandan devlet yardımı ölçütünün yüksek belirlenmesi durumunda küçük partilerin aleyhine işleyen bir sistem yaratılmış olacaktır. Buna karşılık, devlet yardımlarından faydalanma ölçütünün seçim barajlarından düşük olduğu ülkelerde, söz

³⁹⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 52.

³⁹⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 52.

³⁹⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 52.

konusu yardımlar özellikle seçimlerden mağup çıkmış partilere sonraki seçimlerde mücadeleyi sürdürme olanağı tanıyacaktır.³⁹⁷

Siyasi partilere devlet yardımı yapılan ülkelerde, bu yardımın nasıl yapılacağı, kime yapılacağı, ne zaman yapılacağı, ne kadar yapılacağı gibi hususlardaki uygulamalar farklılık göstermekle beraber, yardımların dağıtımını noktasında iki ana ölçüt göz önünde bulundurularak hareket edildiği söylenebilir. Bunlardan ilki ölçülülük ilkesidir. Bu ilkeye göre siyasi partilere yapılan devlet yardımları elde ettikleri seçmen desteği ile ölçülü olarak dağıtılır. Siyasi partiye veya adaya genel seçimlerde topladıkları oylar veya parlamentoda elde ettikleri sandalye sayısı ile orantılı olarak dağıtılır.³⁹⁸ İkinci bir ölçüt, eşitlik ilkesidir. Bu ilkeye göre her parti ya da aday seçimde elde ettiği başarı veya milletvekili sayısı gözetilmeksizin eşit miktarda yardım alır. Uygulamaya bakıldığında devletlerin genelde devlet yardımı yaparken bu iki ilkeyi birleştirerek farklı biçimlerde uyguladıkları görülmektedir. Dolayısıyla devlet yardımı konusuna her ülkenin kendine özgü özellikleri bünyesinde barındıran bir sistem kurmayı tercih ettiği belirtilebilir.³⁹⁹

Çek Cumhuriyeti'nde uygulanan sistemde, geçerli oyların en az % 3'ünü alan siyasi partilere devlet yardımı yapılmaktadır. Oyların % 3-% 5'ini alan siyasi partilere yapılan yardım, % 3'ün üstündeki her bir oy için binde bir oranında arttırılmaktadır. % 5'den daha fazlası için yapılan yardım miktarı değişmemekle beraber, % 5'i aşan partilere ayrıca her bir milletvekili için her yıl yardım yapılmaktadır. Portekiz'de ise ölçülülük ve eşitlik ilkelerinin birleştirilerek uygulandığı bir sistem bulunmaktadır. Bu sistemde ulusal yasama organı seçimlerinde, yapılacak devlet yardımının % 20'lik kısmı seçime katılan partiye ve adaylara eşit şekilde dağıtılmakta,

³⁹⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 52.

³⁹⁸ Ülkelerin büyük bir kısmındaki uygulamaya bakıldığında bu oranın tüm ülkede alınan geçerli oyların veya parlamentoda elde edilen sandalye sayısının % 5'i olduğu görülmektedir. Dağdelen, s. 302; Aydın, s. 260.

³⁹⁹ Ekizceleroğlu, s. 78.

geriye kalan % 80'lik kısım ise seçim sonuçlarıyla orantılı bir biçimde dağıtılmaktadır.⁴⁰⁰

Eşitlik ilkesi, ölçülülük ilkesine göre sistemin küçük partiler lehine bir sonuç doğurmasını sağlar. Ancak küçük partiler yönünden dezavantaj yaratan, tamamen seçim başarısına endeksli olarak devlet yardımı yapan sistemlerde, bazı tedbirlerin yumuşatılarak uygulandığı görülmektedir. Örneğin, Almanya'da siyasi partilerin seçimlerde elde ettikleri oyların ilk dört milyonluk kısmı için aldıkları yardım (0.85 Euro) geriye kalan oylar için aldıkları yardımdan (0.7 Euro) daha fazladır.⁴⁰¹

Doğrudan devlet yardımı uygulamasına yer veren bazı Batı Avrupa ülkelerinde, bu ölçütlerin şu şekilde uygulandığı görülmektedir:

Belli bir oy oranının arandığı ülkeler:

Almanya'da 1959'da yapılan düzenleme sonrası eğitim amacıyla parlamentoda temsil edilen bütün partilere yardım yapılması düzenlenmişti. Fakat 1967'de bu devlet yardımlarından faydalanabilmek için seçimlerde % 2.5 oy almış olma koşulu getirildi. Söz konusu oran 1969'da % 0.5'e indirildi.⁴⁰² Bir diğer anlatımla, Almanya'da ilk başta devlet yardımlarından faydalanabilmenin şartı parlamentoda temsil edilmeyken, 1967 yılında yapılan değişiklikten sonra bu koşul seçimlerde belli bir (% 0.5) oy oranı elde etme şartına dönüştürüldü.⁴⁰³

Yine Yunanistan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya ve Makedonya'da % 3, Bulgaristan'da % 1, Arnavutluk ve Ermenistan'da % 2.5, Hırvatistan'da % 3 ilâ % 10 arası, Rusya'da % 2 ilâ % 3 arası, Azerbaycan ve Polonya'da⁴⁰⁴ % 3 ilâ % 6 arası oy alma şartı bulunmaktadır. Bu ülkelerde de devlet yardımlarından faydalanabilmek için belli bir oy oranına sahip olmak gerekmektedir.⁴⁰⁵

⁴⁰⁰ Ekizceleroğlu, s. 78; Ayrıca bkz.: Sağlam, s. 51.

⁴⁰¹ Ekizceleroğlu, s. 78.

⁴⁰² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53.

⁴⁰³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53.

⁴⁰⁴ Polonya'da devlet yardımına ilişkin bilgi için bkz.: Sağlam, s. 54.

⁴⁰⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53; Ekizceleroğlu, s. 79.

Parlamento'da temsil şartının arandığı ülkeler:

Belçika'da 1989, Finlandiya'da da 1967 yılından beri devlet yardımlarından faydalanabilmek için parlamentoda temsil şartı aranmaktadır.⁴⁰⁶ İspanya'da hem düzenli devlet yardımlarından hem de seçimlerde yapılan harcamaların iadesi biçimindeki desteklerden faydalanabilmek için parlamentoda temsil şartı aranmaktadır.⁴⁰⁷ Yalnızca partilerin eğitim ve araştırma kuruluşlarına devlet tarafından yardım yapılan Hollanda'da bu yardımlardan faydalanabilmek için parlamentoda temsil koşulu aranmaktadır.⁴⁰⁸

Yine Finlandiya, Bosna Hersek, Estonya, Romanya, Slovenya devlet yardımlarından faydalanabilmek için parlamentoda temsil şartı arayan ülkeler arasındadır.⁴⁰⁹

Belli bir oy oranı veya parlamentoda temsil ölçütlerinin birlikte uygulandığı ülkeler:

İtalya'da siyasi partilere devlet yardımı yapılmamakta, adaylara seçim kampanyasında yaptıkları harcamalar iade edilmektedir.⁴¹⁰

Norveç'te bölgesel ve yerel parti teşkilatlarına yapılacak yardımlar için bölgesel ve yerel meclislerde temsil koşulu aranmaktadır. Buna karşılık, partilerin merkez teşkilatlarına yapılacak yardımlardan 1970-1975 yılları arasında bütün kayıtlı partiler, 1975'den itibaren de seçimlerde % 2.5 oy barajını geçen partiler faydalanabilmektedir.⁴¹¹

İsveç'te doğrudan devlet yardımları yapılacak partilerin seçimlerde % 2.5 ya da parlamentoda temsil koşullarından birini sağlaması devlet yardımlarından faydalanabilmek için yeterli görülmektedir.⁴¹²

⁴⁰⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53.

⁴⁰⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53.

⁴⁰⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53.

⁴⁰⁹ Ekizceleroğlu, s. 79.

⁴¹⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 53-54; Aydın, s. 242-246.

⁴¹¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 54.

⁴¹² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 54; Aydın, s. 242-246.

Avusturya’da 1973 yılında yapılan düzenleme gereği, parlamentoda temsil edilen bütün partilerin eğitim birimlerine yardım yapılmaktaydı. 1975 yılında partilerin merkez teşkilatlarına yapılacak düzenli yardımlar için parlamentoda temsil yeterli bir koşulken; seçim yılında yapılacak kampanya harcamalarının iadesi biçimindeki yardımlardan faydalanabilmek için % 1 oy alma koşulu getirilmiştir.⁴¹³

Seçimlerde belli bir sayıda seçim çevresinde aday gösterme veya belli sayıda oy alma kriterlerinin uygulandığı ülkeler:

Fransa’da siyasi partilere yapılan devlet yardımları iki kısımdan oluşmaktadır. Partilerin birinci kısım devlet yardımlarından faydalanabilmesi için 50 seçim bölgesinde aday göstermesi gereklidir. İkinci kısım yardımlar ise yalnızca parlamentoda temsil edilen partilere yöneliktir. Adaylara yönelik olarak yapılan seçim kampanyası yardımlarından faydalanabilmenin şartıysa, seçimlerin birinci turunda % 5 oy almaktır. Ayrıca adayların kampanya hesaplarını kurallara uygun bir biçimde bu iş ile yetkilendirilmiş denetim organına teslim etmeleri ve harcama eşliğini aşmamış olmaları zorunludur.⁴¹⁴

Danimarka’da ise bir partinin devlet yardımından faydalanabilmesi için, ülke seçimlerinde 1000 oy, bölgesel seçimlerde 500 oy ve yerel seçimlerde ise 100 oy toplaması gerekmektedir.⁴¹⁵

Sonuç olarak doğrudan devlet yardımlarından faydalanabilmek için aranan ölçütün, oy oranı olarak belirlendiği ülkelere bakıldığında bu oran % 0.5 ile %3 arasında değişmektedir.⁴¹⁶ Buna karşılık oy oranı ölçütünün % 0.5 ile % 10 arası gibi büyük bir farklılık gösterdiği ülkelerdeki durumu her ülkenin kendine özgü iç dinamiklere sahip olmasıyla açıklanabilir. Düşük oy oranı aranan ülkelerde siyasi partilerin siyasi-seçimsel yarışın daha adil ve daha eşit şartlarda gerçekleştiği ifade edilebi-

⁴¹³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 54; Aydın, s. 242-246.

⁴¹⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 54; Aydın, s. 242-246; Ekizceleroğlu, s. 79.

⁴¹⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 55; Ekizceleroğlu, s. 79-80.

⁴¹⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 55.

lir.⁴¹⁷ Parlamentoda temsil şartının arandığı ülkelere bakıldığında ise % 2 ile % 5 arasında değişiklik gösteren oranlardaki seçim barajı aynı zamanda devlet yardımlarından yararlanma ölçütü anlamı da taşımaktadır.⁴¹⁸ MGS'de alınan oyların devlet yardımı dağıtılırken temel ölçüt alınması, siyasi partilerin ülke genelindeki toplumsal tabanının fotoğrafını çekmesi bakımından da önem ifade etmektedir.⁴¹⁹

Doğrudan devlet yardımları yapılırken cevaplandırılması gereken bir diğer soru ise toplam devlet yardımının hangi ölçütler göz önünde bulundurularak partiler arasında bölüştürüleceği noktasındadır. Devlet yardımlarının yapılacağı partilerin tespitinde korunması gereken esas ilke; siyasi partilerin seçim yarışında eşit ve adil yarış ortamının korunmasıdır. Burada sayısal eşitlik ilkesinin uygulanarak tüm partilere eşit oranda yardım yapılmasının, % 3 oy almış olan partiyle % 50 oy almış olan partiye eşit miktarda yardımda bulunulması anlamını taşıyacağı ve bu durumun adalet ilkesine aykırı olacağı tespiti yapılmaktadır.⁴²⁰ Toplumun desteğini daha fazla arkasına almış olan siyasi partilerin, demokratik mücadeleye daha çok katkıda buldukları ve bundan dolayı devlet yardımından daha çok faydalanmaları gerektiği ileri sürülmektedir. Bir diğer anlatımla, demokratik sistemin işleyişi yönünden siyasi partilerin katkıları büyüktür. Demokratik sistemin başat aktörü olan siyasi partilerin devlet yardımlarıyla desteklenmesinin altında yatan en önemli neden budur. Dolayısıyla seçimlerde yüksek oy alan partilerin demokratik işleyişe olan katkısı da o nispette fazla olacağı için alacakları devlet yardımının da oy oranları nispetinde yüksek olması gerekecektir.⁴²¹

Öte yandan siyasi partilere aldıkları oy oranında yardımda bulunulması, büyük partilere hep daha çok yardım yapılmasına neden olacak ve bu durum seçim yarışında küçük partilerin aleyhinde bir sonuç yaratacaktır. Bu aleyhte durumun yanında devlet yardımlarından faydalanabilmek için gereken oy oranını veya parlamentoda

⁴¹⁷ Ekizceleroğlu, s. 79.

⁴¹⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 55.

⁴¹⁹ Aydın, s. 260.

⁴²⁰ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 144.

⁴²¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 55.

temsil koşulunu sağlayamadığı için bu yardımlardan hiç faydalanamayan partilerin varlığı siyasal parti sisteminin katılaşmasına neden olacaktır. Böylece seçim yarışında eşit ve adil yarış ortamı tesis edilemeyecektir.⁴²²

Bu konuya ilişkin olarak yaygın şekilde benimsenen kural; siyasi partilere arklarına aldıkları seçmen desteğiyle orantılı bir yardımda bulunulmasıdır. Bazı ülkeler küçük partileri korumak için devlet yardımının bir bölümünü tüm partilere eşit şekilde dağıtmakta; geriye kalan bölümünü ise partinin son seçimlerde aldığı oy oranları veya parlamentodaki sandalye sayısına göre dağıtarak bu soruna çözüm üretmeye çalışmaktadır. Tjernström'in 111 ülke üzerinde yaptığı araştırmaya göre, bu ülkelerden 65'inde (% 59)⁴²³ doğrudan devlet yardımları yapılmakta ve doğrudan devlet yardımı uygulamasına yer veren ülkelerden 12'sinde (% 18) devlet yardımlarının bir bölümü veya tamamı eşit biçimde dağıtılmaktadır. Bu ülkelerden yalnızca Rusya Federasyonu, Azerbaycan ve Tayland'da devlet yardımlarının tümü siyasi partilere eşit şekilde dağıtılmaktadır.⁴²⁴

Batı demokrasilerinde ise Fransa, Avusturya, Belçika, İsveç ve İtalya'da (1993 yılında kaldırılana kadar) düzenli ve doğrudan devlet yardımlarının bir bölümünün eşit şekilde partiler arasında bölüştürüldüğü görülmektedir.⁴²⁵ Bu durumda küçük partilerin gelirlerinin büyük bir bölümünün bu yardımlardan oluştuğu söylenebilir.⁴²⁶

Devlet yardımlarının bir türü olan seçim kampanyalarının finansmanı şeklindeyse yalnızca İtalya'da yardımın 1/5'i eşit biçimde partilere dağıtılmaktadır. Fransa'da Cumhurbaşkanlığı seçimi kampanyaları finanse edilirken adaylara yapılan kampanya yardımları, bütün adaylara eşit şekilde verilmektedir.⁴²⁷ Tek isimli seçim sistemlerinde ise genel olarak bütün adaylara eşit yardımda bulunularak bu soruna

⁴²² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 55-56.

⁴²³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 56.

⁴²⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 56.

⁴²⁵ Ayrıca söz konusu çalışmada incelenen 111 ülkenin içinde olmayan Türkiye, Yunanistan, Güney Kore, Endonezya ve Slovenya gibi 18 ülkede de siyasi partilere devlet tarafından doğrudan yardım yapılmaktadır. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 56.

⁴²⁶ Karakaş, 54-55; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 24.

⁴²⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 56.

çözüm üretilebilmektedir.⁴²⁸ Sonuç itibariyle, devlet yardımları siyasi partilere arkalarına aldıkları seçmen desteği ölçüsünde paylaştırılmaktadır. Bu ölçüt, siyasi partinin son seçimlerde aldığı oy oranı veya parlamentoda elde ettiği sandalye sayısıdır. İstisnai şekilde bir kaç ülkede değişik uygulamalar da bulunmaktadır.⁴²⁹

Devlet yardımları konusunda cevaplandırılması gereken bir diğer soru ise; devlet yardımının yapılacağı tarihlerin tespiti noktasındadır. Partilere yapılan doğrudan devlet yardımları düzenli şekilde yıllık olarak yapıldığı gibi seçim giderlerinin karşılanması biçiminde de olabilmektedir. Düzenli devlet yardımları yılbaşında ya da harcamaların fatura karşılığında ilgili makamlara tebliğ edilmesinin ardından yapılmaktadır. Seçim kampanyalarına ilişkin yardımların, özellikle ekonomik yönden zayıf olan partilere, seçim yarışında kendilerini tanıtmaya imkânı verebilme yönünden seçimlerden önce yapılması faydalı görülmektedir.⁴³⁰

Devlet yardımlarının partilerin hangi organlarına veya hangi kademedeki teşkilatlarına yapılacağı hususu da devlet yardımları konusunda cevaplandırılması gereken bir sorudur. Devlet yardımlarının doğrudan parti merkezlerine aktarılmasının parti merkezlerini alt kademe parti teşkilatları karşısında güçlendireceği ve üyelerini partiye karşı yabancılaştıracağı iddia edilmektedir. Bu çeşit sakıncaları engellemek amacıyla Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç'te devlet yardımlarının tamamı parti genel merkezlerine aktarılmamakta; partinin tüm teşkilatına belirli nispetlerde dağıtılmaktadır.⁴³¹ Bir diğer devlet yardımı türü ise, parti yan kuruluşları olarak adlandırabileceğimiz partilere yakın eğitim ve araştırma kuruluşlarına yapılan devlet yardımlarıdır. Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç ve Hollanda'da siyasi partilere yakın bu tür kuruluşlara düzenli devlet yardımları yapılmaktadır.⁴³²

⁴²⁸ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 144.

⁴²⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 56.

⁴³⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 57.

⁴³¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 57.

⁴³² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 57.

Siyasi partilere ve adaylara yapılan doğrudan devlet yardımları, çoğu ülkede genel bütçeden karşılanmaktadır. Devlet yardımlarının miktarı, birçok ülkede enflasyon oranlarına göre güncellenmekte; buna karşılık bazı ülkelerde ise her yıl yasama organları tarafından yeniden tespit edilmektedir. ABD ve diğer bazı ülkelerde, vergi yükümlüleri ödedikleri vergiden siyasi partilere yardım yapılıp yapılmayacağına karar verebilme hakkına sahiptirler. Bu ülkelerde vergi yükümlüleri vergi formlarını doldururken söz konusu tercihlerini yapmaktadır. Bu yöntem, demokrasi eşittir: vergi ve oy hakkı anlayışının bir tezahürüdür.⁴³³

E. Devlet Yardımının Gerekçeleri

Siyasi partilere devlet yardımı yapılmasının temelinde iki temel gerekçenin olduğu söylenebilir. Birincisi siyasi partilerin demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak görülmeleri; ikincisi ise siyasi partilerin ekonomik açıdan güçlü olan çevrelerin etkisinden korunmaları ve siyasi partilerin dâhil oldukları yolsuzluk skandallarının önlenmesidir.

1. Siyasi Partilerin Demokratik Yaşamın Vazgeçilmez Unsurları Olması

Siyasi partilerin, çeşitli menfaat ve fikirleri formüle etme ve bu bağlamda meydana gelecek uzlaşmaları siyasal alana taşıma rolleri bulunmaktadır. Yine siyasi partiler, siyasal devşirmeyi bir diğer ifadeyle siyasal rejimde farklı rollerin yerine getirilmesini sağlayacak kişilerin seçilmesine katkıda bulunmaktadırlar. Bunun sonucunda siyasal sosyalleşme meydana gelmektedir. Partiler, halkın hasretleri ile devlet idaresi arasında bir köprü işlevi görmektedir. Partilerin olmadığı bir toplumda seçmenin seçenekleri bulunsa dahi adayların kamu ile ilgili sorunlara karşı ne tür bir tavrının olduğunun önceden bilinmesi epey zordur. Dolayısıyla partilerden yoksun bir demokraside, halkın devlet idaresine katılması çok daha sınırlı bir düzeyde kalacaktır.⁴³⁴ AYM'nin bir kararında da belirtildiği gibi;

⁴³³ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 143; Kırbaş, s. 182.

⁴³⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 6; Topuzkanamış, s. 179.

“Çok partili demokrasi düzeninin gerekli kıldığı ölçüde siyasi partinin yaşamasına ve gelişmesine halkın ilgisinin yeterli olmadığı hallerde Devlet de bu alanda maddî, manevî desteğini esirgerse Anayasa koyucusunun ereği yerini bulmamış olacaktır... Seçmenlerin görüşlerine ve oylarına siyasi partiler yön verirler, öte yandan halktan yön alan, halkın Devlet yönetimine katılmasında ve siyasi iradenin şekil almasında aracılık ve yardımcılık edenler de yine siyasi partilerdir. Siyasi partiler halkın demokrasi alanında yetişmesi, olgunlaşması için adeta bir okul hizmeti görürler. Seçim düzeninin, hele nispî seçimde, temeli, belkemiği siyasi partilerdir.”⁴³⁵

II. Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa demokrasilerinin çökmesiyle birlikte, siyasetçiler ve siyaset bilimcilerde, etkin, iyi işleyen bir demokrasinin en önemli parçasının siyasi partiler olduğu yönünde kuvvetli bir düşünce oluşmuştur. Söz konusu bu düşünceye göre; demokrasi her türden fikir ve özellikle değişik düşüncelerin toplumda ifade edilebilmesini ve tartışılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla “siyasi çoğulculuk” ve “katılımcılık” gibi demokratik araçların en iyi biçimde çalıştırılmasında başrolü siyasi partiler oynamaktadır. Demokratik işleyişteki bu önemli sorumluluklarından dolayı siyasi partilere gündelik faaliyetlerini karşılayabilmeleri ve yayın eğitim fonksiyonlarını gerçekleştirebilmeleri için devlet tarafından mali destek temin edilmelidir.⁴³⁶

Demokrasinin bir diğer unsuru olan seçimler yönünden değerlendirme yapıldığında; partilerin ve adayların seçmenleriyle yeterli seviyede iletişimde bulunabildikleri bir ortamda seçimler anlam taşıyacaktır. Dolayısıyla, seçimlerde ciddi manada etkili olabilecek her partinin ve adayın seçim çalışmaları için gerekli olan temel kaynaklarının eşit ve adil bir biçimde temin edilmesi gerekmektedir.⁴³⁷ Günümüzde, siyasal etkinliklerin duyurulmasında kitle iletişim araçlarının rolü büyüktür. Bu yö-

⁴³⁵ AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.02.2019).

⁴³⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 41.

⁴³⁷ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 140; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 41.

nüyle bir siyasi partinin politikalarını tüm ülkeye duyurabilmesi için ihtiyaç duyduğu malî imkân düşünüldüğünde parasal açıdan ne kadar güçlü olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Nitekim siyasal ilişkilerin boyutunun ulusal düzeye çıktıkça siyasi partilerin uğraş alanları genişlemekte, siyasi partiler de başarılı olabilmek için daha fazla paraya ve mali güce ihtiyaç duymaktadırlar.⁴³⁸ Siyasi etkinlik yapamayan veya geniş kitlelere sesini duyuramayan bir siyasi partinin, siyasal yaşamda var olabilmesi çok zordur.⁴³⁹ Bir diğer yönüyle, siyasi partilerin, seçmenlere mesajlarını ulaştırma amacıyla yürütecekleri siyasal mücadele, ülke demokrasisinin kalitesinin de artmasını sağlayacaktır. Aynı düşünceye göre; siyasi partilere yapılan yardımlar, siyasi partilerin demokratik siyasal yaşamın devamlılığına sağladıkları yaşamsal katkılar nedeniyle, devlet tarafından toplumsal hayatın geliştirilmesi amacıyla çalıştıkları için desteklenen eğitim, sanat ve spor kurumlarına yapılan yardımlarla benzerlik göstermektedir.⁴⁴⁰

Siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımlarının demokratik ilkeler yönünden bir başka gerekçesi de seçimlerde, bu yardımların partilere adil ve eşit bir yarışma ortamı tesis edeceği iddiasıdır.⁴⁴¹ Söz konusu bu görüşe göre; ekonomik açıdan güçlü kişilerden ya da yerleşmiş menfaat gruplarından destek görmeyecek kadar küçük partiler, devlet yardımları sayesinde seçim yarışına daha adil ve eşit koşullar altında katılabileceklerdir.⁴⁴² Zaten, Avrupa Konseyi de siyasi partilerin nesnel ve adil kriterlere göre devlet yardımıyla desteklenmelerine olumlu bakmaktadır.⁴⁴³ Devlet yardımının malî açıdan zayıf olan siyasi partilerin kendilerinden bu yönüyle güçlü olan partiler karşısında eşit yarışabilmesine hizmet eden bir uygulama

⁴³⁸ Ahmet Yücekök, "Siyasi Partilerin Masraf Denetimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 27, S. 2, Y. 1972, s. 67-68; Aydın, s. 240.

⁴³⁹ Aydın, s. 240.

⁴⁴⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 41.

⁴⁴¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 41.

⁴⁴² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 41. Devletçe yapılan yardımların küçük partilerin gelir kaynakları içerisindeki oranı, büyük partilerin gelir kaynakları içerisindekinden daha fazla olan İskandinav ülkelerindeki devlet yardımı uygulamaları da bahsi geçen bu görüşe katılmaktadır. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 42.

⁴⁴³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 210.

olduğu söylenebilir. Siyaset sahnesinde var olabilme ve siyasal taban ile etkili iletişim kurabilmek için paraya duyulan ihtiyacın da önemi göz önüne alındığında devlet yardımı uygulamasının, mali açıdan zayıf olan partilerin tabanları ile arasında bir “göbek bağı” işlevi gördüğü söylenebilir.

Öte yandan, kampanya harcamalarının artmasıyla birlikte, bu harcamalarını karşılayabilmek için bağış yapanlara bağımlı duruma gelen siyasi partiler arasında, bağış toplayabilme hususunda iktidardaki partinin daha fazla avantajlı bir durumda olacağına kuşku yoktur. Partilere bağışta bulunanların devlete ait olanaklardan faydalanma arzuları; hem yolsuzluklara neden olacak hem de partiler arasındaki yarışta adalet ilkesine zarar verecektir. Devlet yardımlarının seçim yarışında adalet ilkesine katkıda bulunacağı iddiası, yardımların küçük partileri de gözetecek biçimde paylaştırıldığı bir sistemde mümkündür. Aksi durumda, büyük partilerin devlet yardımlarının paylaşılmasında önemli seviyede avantaj sahibi olduğu genel uygulama göz önüne alındığında, bu yardımların partiler arasındaki seçim mücadelesinde her zaman adaleti sağlayacağını söylemek epey güçleşecektir.⁴⁴⁴

2. Siyasi Partilerin Ekonomik Açıdan Güçlü Kişilerin Etkisinden ve Yolsuzluklardan Korunması

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının, partilerin karışıkları yolsuzluk skandallarını önleyici bir rol üstlendiği düşüncesi de bulunmaktadır. Bu gerekçenin altında yatan sebep, şahsi menfaatten ziyade genel menfaatin hem siyasi partilere hem de devlet görevlilerine yön vermesini sağlamaktır. Siyasi partilere devlet yardımı yapılması halinde partilerin yolsuzluklardan korunacağı beklenmektedir. Yine siyasi partilere yapılacak bağışlara ve partilerin yaptıkları harcamalara sınırlamalar getirilmesi de aynı amaca hizmet etmektedir. Günümüzde siyasi partilerin finansmanı hususunun anayasal ve yasal düzenlemelere konu edilmesi; siyaset bilimi, hukuk ve maliye alanlarındaki araştırmacıların ilgisini çekmesinin önemli sebeplerinden biri de; siyasi partilerin karışıkları yolsuzluk skandallarındaki artıştır. Siyasi partilerin kuruluş ve işleyişlerine ilişkin çalışmalarının tümü, düzenli ve artan oranda giderler

⁴⁴⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 42.

yapmayı ve bunları temin etme amacıyla gelir elde etmelerini gerekli kılmaktadır. “Partilerin ekonomik, mali ve parasal işlemleri, kuruluş amaçlarından olmamakla birlikte, amaçlarına yönelik çalışmalarının “olmazsa olmaz” koşullu doğal gereklidir.”⁴⁴⁵ Gelir elde etme ve harcama yapma işlemleri olmadan parti kurma ya da siyasi faaliyette bulunma imkânı yoktur. Dolayısıyla siyasi partilerin demokratik siyasal hayata olan güvene zarar vermeden etkinliklerine devam etmeleri yaşamsal önem taşımaktadır.⁴⁴⁶

Siyasi partiler, II. Dünya Savaşı’nın ardından uygulanan refah devleti uygulamalarıyla beraber önemli bir değişim yaşamış, bu duruma bağlı olarak 1970-1980’li yıllarda ciddi seviyede üye kaybetmişlerdir.⁴⁴⁷ Üye kayıplarının yaşanması ve siyasete olan ilginin azalması, siyasi partilerin gelirlerinde iki büyük kaybın yaşanmasına neden olmuştur. Bunlardan ilki, siyasi partilerin gelirleri içerisinde önemli bir yeri olan üye aidatlarıdır. İkincisi ise seçim kampanyalarında ücretsiz çalışan gönüllülerdir. Bu dönemde medyanın seçim kampanyalarında daha aktif ve yoğun bir biçimde kullanılmasıyla beraber yeni ve daha pahalı kampanya teknikleri partilerin giderlerinin ciddi seviyede artmasına neden olmuştur. Gelirlerdeki bu azalma ve giderlerde yaşanan bu artış partileri, düzenli ve devamlı kaynaklar aramaya sevk etmiştir.⁴⁴⁸ Bu arayış dolayısıyla siyasi partilerin, ekonomik açıdan güçlü kişi ve gruplara bağımlı hale gelmesi ve bu durumun kayırmacılık ve ihaleler gibi devlete ait kaynakların dağıtılmasında yolsuzluklara yol açabileceği endişesi, devlet yardımlarının kabul edilmesini ve yayılmasını kolaylaştıran nedenler olmuştur. Söz konusu bu gerekçeyi 1978 ve 1987 yıllarında İspanya’da çıkarılan kanunlarda ve devlet yardımlarına hukuk düzenlerinde yer veren ülkelerin hukuki metinlerinde görmek mümkündür.⁴⁴⁹

Devlet yardımı sayesinde partiler, toplumsal ve ekonomik güç çevrelerinin etkisinden korunacak, emekçi partilerin desteklenmesi sağlanacak ve malî yönden za-

⁴⁴⁵ Mehter, s. 1; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 42.

⁴⁴⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 42.

⁴⁴⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 42.

⁴⁴⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 43.

⁴⁴⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 43.

yıf olan partiler ile diğerleri arasındaki ekonomik dengesizlik hafifleyecektir.⁴⁵⁰ Aydın'a göre, "demokratik bir düzen içinde, siyasi partilerin politik ve ekonomik iktidarlara karşı bağımsızlıklarının sağlanmasının yolu, onların mali nedenlerle herhangi bir yere bağımlı olmamasını gerektirmektedir."⁴⁵¹

Devlet yardımı, siyasi iktidarı ele geçirerek, kendi politikalarına uygun biçimde devlet aygıtını yönetme iddiasında bulunan siyasi partilerin bağımsızlığını sağlama amacına hizmet eden bir uygulamadır. Bu yardım vesilesiyle, siyasi partilerin zorunlu ihtiyaçları karşılanarak, kişi ve kuruluşlara muhtaç olmalarına engel olunacaktır.⁴⁵²

Devlet yardımlarının, parti giderlerinin ve gelirlerinin denetimi sistemiyle beraber yolsuzlukların ve güçlü finansal kaynaklara sahip olan kişi ve grupların sınırlanacağı beklenilmektedir. Böylece parti giderlerinin ve özellikle seçim harcamalarının azalacağı ve siyasi eşitlik ve iktisadi eşitlik arasındaki farkın kapanacağı düşünülmektedir.⁴⁵³

Ekonomik açıdan güçlü kişilerin ve kuruluşların yapacağı bağışlar vasıtasıyla, siyasi partileri etkileri altına almalarının engellenmek istenmesinin tek nedeninin, partilerin karışıkları yolsuzluk skandalları olduğunu söylemek güçtür. Öte yandan, bu kişilerin partileri tesirleri altına almaları, devlet idaresinde bu kişilerin menfaatlerinin toplumun menfaatlerinin önüne geçmesine de neden olabilecek bir yönü de bulunmaktadır.⁴⁵⁴

F. Devlet Yardımına Yöneltilen Eleştiriler

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının, bir takım faydalar sağlayacağı düşüncesi göz önünde bulundurularak, birçok ülkede yasal düzenlemelere konu edil-

⁴⁵⁰ Hatipoğlu, s. 242; Tanör, *Türkiye'nin*, s. 131; Aydın, s. 239.

⁴⁵¹ Aydın, s. 237; Farklı görüş için bkz.: Oysa tanımı gereği siyasi partiler sınıfsal bir olgudur. Her parti belli toplumsal güçlerin temsilciliğini yapmaktadır. Bu açıdan bakıldığında belli toplumsal ve ekonomik güç odaklarının etkisinden bağımsız siyasi parti yoktur. Hatipoğlu, s. 242.

⁴⁵² Aydın, s. 235.

⁴⁵³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 43.

⁴⁵⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 43.

miştir. Geleneksel liberal demokratik teoriye göre; devletin siyasi partilerin iç işleri-
ne karışmaması gerekirken, II. Dünya savaşından sonraki dönemde siyasi partiler
hukukun düzenleme⁴⁵⁵ alanına dâhil olmuştu.⁴⁵⁶ Bu bağlamda devlet yardımları,
partilerin en önemli gelir kaynaklarından biri haline gelmiştir. Siyasi partilerin de-
mokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmeleri, partilere devlet
yardımı yapılmasına meşru bir zemin hazırlamasının yanında kamu faydasına çalışan
bu kurumların kamu eliyle denetim ve kontrol altında tutulmalarına da neden olmuş-
tur.⁴⁵⁷ Dolayısıyla siyasi partiler, devlet tarafından daha fazla denetlenen ve kontrol
edilen kurumlara dönüşmüştür. Siyasi partilere yapılan devlet yardımları, devletin
partiler üzerinde oluşturduğu ideolojik etki göz ardı edilerek gelişimini sürdürmekte-
dir.⁴⁵⁸ Devletin siyasi partilere karşı “*tarafsız ve renksiz*” olduğu, devlet yardımları-

⁴⁵⁵ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 24; Siyasi partilerin yasal düzenlemeleri
1950’li yıllarda yapılmasına rağmen mali konuların yasal düzenlemeye konu olması 1960 ve
1970’lere kadar gitmektedir. Özellikle 1970’li yıllarda yaşanan yolsuzluk skandalları bahsi ge-
çen bu düzenlemelerin temelini meydana getirmekteydi. Siyasi partilerin finansmanı ve bu hu-
susta yapılan yasal düzenlemelere ilişkin bir araştırmanın sonuçlarına göre yerleşik demokrasi-
lerin % 53’ünde siyasi partilerin anayasal düzenlemelere konu edildiği ve bu ülkelerin %
73’ünde siyasi partilerin finansmanı hususunda yasal düzenlemelerin bulunduğu saptanmıştır.
Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 67; Perinçek, s. 35-36; Özcan, Yanık, s. 57; Koçak, s. 81-
83.

⁴⁵⁶ II. Dünya Savaşı öncesinde Liberal demokrasinin sağladığı ortamdan istifade ederek, iktida-
ra gelen Faşist ve Nazi Partileri örneğinin ardından, yapılan anayasalarda siyasi partilere yer
verilmesi ve partilerin faaliyetlerinin kurallara bağlanması, “*demokratik düzenin kendisini ko-
ruması ve siyasetin hukukileşmesi*” yani militan demokrasi anlayışı olarak kabul edilebilir. Bu
şekilde klasik demokrasinin temel esaslarından olan “*çoğunluğun sınırlanması*”, “*azınlığın
veya muhalefetin korunması*” pozitif hukukta teminat altına alınmış ve partilerin hukuki faali-
yetleri anayasalarda düzenlenmek suretiyle kamu hukukunun kapsamı alanına alınmıştır. Teziç,
Anayasa Hukuku, s. 381-382; Ayrıca militan demokrasi anlayışı için bkz. :Yusuf Şevki Hak-
yemez, *Militan Demokrasi Anlayışı ve 1982 Anayasası*, (Danışman: Prof. Dr. Mehmed
AKAD), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İst-
anbul 1999; Sağlam, s. 14; Siyasi partilerin anayasal kurum haline gelmeleri, demokrasiye
anayasal düzeyde teminat sağlama gayretinin bir parçasıdır. Anayasalarında siyasi partilere bi-
reysel veya kurumsal düzlemde güvence temin eden ülkelerin daha çok belli bir diktatörlük
dönemini tasfiye etmelerinin ardından bu yola girdikleri dikkat çekmektedir. Almanya ve İtal-
ya bu husustaki ilk örneklerdendir. Demokrasinin korunmasıyla siyasi partilerin anayasal gü-
venceye kavuşturulmaları arasındaki ilişkiyi 1961 Anayasası ile beraber Türkiye’de, yaşadığı
askeri diktatörlük sonrasında Yunanistan’da, Salazar ve Franko’nun ölümüyle beraber Portekiz
ve İspanya’da açık bir şekilde görmek mümkündür. Ayrıca bu konuda diğer ülke örnekleri
için bkz.: Sağlam, s. 14-26.

⁴⁵⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 67.

⁴⁵⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından* s. 66; Ekizceleroğlu’na göre, Mendilow’un “*devlet*”in
partiler karşısında tarafsız olacağı yönündeki ön kabule ilişkin saptamasında, “*devlet*” kavra-
mını kullanmak yerine, “*iktidar partisi*” veya koalisyon halinde iktidar partilerinin meydana

nın herhangi bir ideolojik tesir oluşturmayaacağı ileri sürülmektedir. Siyasi partiler, tıpkı devlet yardımı öncesi süreçte olduğu gibi parti yapılarını ve seçmenleriyle olan bağlarını dönüşüme uğramadan muhafaza edebilecekler ve politikalarını yaratırken özgür kalacaklardır. Siyasi partilerin devlet yardımları ile birlikte ideolojik açıdan devletin kontrolü altına girdiklerine ilişkin, kesin sonuçlara varılmasına olanak tanıyan derinlemesine ve karşılaştırmalı veriler ve araştırmalar olmasa da; hali hazırdaki anayasal ve yasal düzenlemeler ve gelişmeler siyasi partiler ve devlet arasındaki bağın kuvvetlendiğini ve siyasi partilerin sivil toplumu temsil eden kurumlar olmaktan sıyrılarak devletin bir uzvu olma yönünde ilerlediği düşüncesini kuvvetlendirmektedir.⁴⁵⁹

Devlet yardımı uygulamasına halâ kuvvetli eleştiriler yapılmaya devam edilmektedir.⁴⁶⁰ Bu eleştiriler şu şekilde sıralanabilir:

Devlet yardımı uygulamasıyla ilgili olarak anayasal ve yasal düzenlemeleri yapma kudretini elinde bulunduran, yasama çoğunluğunu meydana getiren “seçilmişler”in, kendi menfaatlerini çok yakından alakadar eden bu konuyla ilgili olarak tarafsız ve objektif bir tavır sergilediklerini söylemek yanlış olacaktır. Yasama çoğunluğuna sahip olanlar siyasi yarışta eşit ve adil şartlar meydana getirme endişesi duymak yerine, kendi menfaatleri doğrultusunda düzenlemelerde bulunabilmektedirler. Şöyle ki, devlet yardımının dağıtımına ilişkin kriterlerin eşitlik ve ölçülülük ilkeleri gözetilerek belirlenmediği konusunda türlü ülke örnekleri bulunmaktadır. Esasında siyasi partiler arasında ayırım gözetmeden yapılması gereken devlet yardımı uygulamasına siyasal bir konu gözüyle yaklaşılmaktadır.⁴⁶¹

getirdiği “yasama çoğunluğu” kavramını kullanmak daha doğru olacaktır. Çünkü devlet yardımı uygulamasına ilişkin ölçütleri tespit eden güç, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini de içerisine alan devlet değil, “yasama çoğunluğu”dur. Türkiye’de AYM’nin, daha genel bir anlatımla yargı organının olumsuz görüş belirttiği durumda dahi, gerekirse anayasayı değiştirerek devlet yardımını anayasal düzenlemeyle koruma altına alan organ, yasama organıdır. Ekizceleroğlu, s. 82. Benzer görüş için bkz. Hatipoğlu, s. 233-250, 246-247.

⁴⁵⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 67-68.

⁴⁶⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 66; Ekizceleroğlu, s. 82.

⁴⁶¹ Ekizceleroğlu, s. 82.

Devlet yardımı yapılmasının altında yatan en esaslı gerekçe, siyasi partilerin demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmeleridir. Ancak devlet yardımlarının ilke olarak siyasi partileri birer “*kamu kurumu*” ve bunların gördüğü hizmeti de bir “*kamu hizmeti*” saydırma tehlikesi bulunmaktadır. Tanör, vergi ödevinin sadece kamu giderlerini tedarik etme amacıyla konulabileceğini ve devlet yardımının kamuoyunun devletin dışında oluşması gereğine uygun düşmeyeceğini belirtmektedir.⁴⁶² Türk doktrininde de bu hususa ilişkin kaygılar paylaşılmıştır.⁴⁶³ Bunun yanında Alman Federal AYM’nin seçim kampanyası haricindeki yardımlara ilişkin tutumu da bu görüşleri destekler niteliktedir.⁴⁶⁴

Siyasi partilerin vatandaşlar tarafından ödenen vergiler ile finanse edilmeleri, vatandaşların desteklemedikleri siyasi görüşleri finanse etmeleri sonucunu ortaya çıkaracaktır. Bunun yanında siyasi partilerin demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları olmaları, bu noktadaki eleştirinin dozajını azaltmaktadır. Siyasi partilerin demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edildikleri sistemlerde partiler, tıpkı eğitim kurumları gibi devletin imkân sağlamak ve giderlerini tedarik etme zorunluluğu bulunan kuruluşlar olarak görülmektedir. Siyasi partilerin kamu kurumu statüsünde görüldüğü bir demokraside partilerin devlet ile bütünleşmesi durumu ortaya çıkabilir ve bu durum demokrasinin işleyişi ve sürekliliği noktasında endişe yaratabilir. Böyle bir ortamda iktidardaki partinin sınırsız bir boyuta taşınması durumu meydana gelir. Siyasi partilere devlet yardımı yapılmalı mı yapılmama-

⁴⁶² Tanör, *Türkiye’nin*, s. 131; Siyasi partilerin yapıları ve devlet yardımı yapılmasına ilişkin doktrinde çeşitli görüşler mevcuttur. Bkz.; Hatipoğlu, s. 241-242, 248; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Bs., Yetkin Yayınları, Ankara 2014, s. 108; Koçak, s. 127; Teziç, *Türkiye’nin*, s. 30-32; Reşit Gürbüz, “Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Malî Yardımın Hukukî ve Siyasal Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 450, Y. 2006, s. 197. AYM siyasi partilerin yaptıkları hizmeti kamu hizmeti olarak nitelendirmesinin yanında partileri kamu kurumu olarak nitelendirmemiş, onları halkın iradesi ve devlet etkisi dışında ve serbestçe kurulan örgütler olarak nitelendirmişti. Bkz.; AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 sayılı kararı için bkz. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.02.2019).

⁴⁶³ Teziç, *100 Soruda*, s. 40; Perinçek, s. 162.

⁴⁶⁴ Tanör, *Türkiye’nin*, s. 131.

lı mı noktasındaki sorunun çözümlenmesinin oldukça zor bir konu olduğu söylenebilir.⁴⁶⁵

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarını meşrulaştırma amacıyla ileri sürülen en esaslı gerekçelerden birisi de yapılan yardımlar sayesinde yolsuzlukların önleeneceği düşüncesidir. Ancak yaşanan tecrübeler devlet yardımlarının bu soruna çare olma noktasında başarısız olduğunu göstermektedir. Devlet yardımlarının partilerin gelir kaynakları içerisinde en fazla yer tuttuğu Almanya, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde siyasi partilerin dâhil olduğu yolsuzluklar hiç bitmemiştir. Devlet yardımlarından yararlanan partiler, genelde benzer yardımlardan rakip partilerin de eşit ölçüde faydalandıklarını görerek yapılan yardımlarla sınırlı kalmamış ve rakiplerine karşı daha çok harcama yapmak ve seçimlerde daha çok etkili olabilmek için gelirlerini çoğaltmaya gayret göstermişlerdir.⁴⁶⁶

Diğer yandan siyasi partilere yapılan devlet yardımının “toplumdaki farklı sınıfların siyasete katılımını kolaylaştıran” bir yönü de bulunmaktadır. Burada hangi sınıfların devlet yardımı sayesinde siyaset yapabildikleri veya yapmalarının kolaylaştığı hususunda sorgulama yapmak gerekecektir. Teorik açıdan siyasi partilere yapılan devlet yardımının, partileri ekonomik güç odaklarının baskısından korumak, emekçi sınıf partilerine destek olarak siyaset yapmalarını kolaylaştırmak ve bu tip partilerle sermaye sınıfı partileri arasındaki ekonomik dengesizliği azaltmak gibi pratik faydaları vardır.⁴⁶⁷ Her ne kadar siyasi partilere yapılan devlet yardımının en esaslı gerekçelerinden biri olarak, partilerin işlevlerini sosyal ve ekonomik güç çevrelerinden özgür olarak yerine getirmelerini sağlama amacına hizmette bulunduğu yaygın olarak kabul edilen bir görüş olsa da, siyasi partilerin sınıfsal bir olgu oldukları hatırlanmalıdır. Her siyasi parti belli toplumsal güçlerin temsilciliğini yapmakta, siyaset sahne-

⁴⁶⁵ Ekizceleroğlu, s. 83.

⁴⁶⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 75.

⁴⁶⁷ Bu konuyu Danışma Meclisi (DM)’de önerenler sol kesime açık üyelerdi. Tanör, *Türkiye’nin*, s. 131; AYM’nin bu hususa değindiği kararı için bkz. AYM, 6.7.1989 Tarih, E. 1988/39 ve K. 1989/29 Sayılı Kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/be060b7a-45e4-45c8-8f01-6d33e1f08c01?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 08.04.2019).

sinde onların sözcüsü konumunda bulunmaktadır.⁴⁶⁸ Siyasi partileri ekonomik güç çevrelerinin tesirinden koruma düşüncesi dile getirilirken burada kast edilenin yüksek sermaye çevreleri olduğu konusunda kuşku bulunmamaktadır. Söz konusu bu sermaye çevrelerinin, siyasi parti kurmalarının önünde hukuken bir engel bulunmadığını da varsayarsak, siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının partileri güçlü sermaye çevrelerinin etkisinden bağımsız kılma hususunda bir garanti olmadığı görülmektedir. Bu konuya ilişkin olarak Türkiye’den şirket partisi görünümündeki GP⁴⁶⁹ örneği verilebilir. Büyük sermaye sahibi kişi veya kişiler tarafından kurulan parti devlet yardımı almadan girdiği ilk seçimlerde ciddi bir başarı elde etmiştir. Bu örnekte devlet yardımının sermaye çevreleri tarafından kurulan GP’yi sermaye sahibi güç çevrelerinin etkisinden koruma noktasında işe yaramadığı aksine partinin büyük sermaye sahibi kişi ya da kişilerce kurularak girdiği ilk seçimlerde elde ettiği başarı ile üstüne devlet yardımı almaya da hak kazanarak sermayesini arttırdığı söylenebilir.⁴⁷⁰

Öte yandan siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılması, partilerin başkaca kaynaklardan gelir elde etmelerine engel değildir. Özellikle siyasi partilerin aldıkları devlet yardımlarından daha fazla bağış toplayabilme imkânına sahip oldukları durumlarda, güçlü sermaye çevrelerinin etkisi altına girebilme endişesi daha fazla hissedilmektedir. Burada siyasi partilere yapılan bağışlara sınırlama getirme amacı güden hukukî düzenlemeler önem kazanmaktadır. Özellikle iktidardaki parti veya partilerin diğer partilere kıyasla bağış toplama hususunda daha avantajlı bir durumda oldukları göz önüne alındığında, siyasi partiler arasında bağış kaynakları yönünden bir eşitsizlik durumu meydana geldiğini söylemek gerekir. Bağış veya üye aidatı toplama yoluyla gelir sağlama yeteneği, siyasi partilerin kendi başarılarının bir sonucudur. Dolayısıyla bu husustaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmaya ilişkin kısıtlamalar

⁴⁶⁸ Hatipoğlu, s. 242; Ekizceleroğlu, s. 83-84.

⁴⁶⁹ Özyavuz, s. 306. Cem Uzan’ın kişisel servetiyle finanse edilen ve siyaset arenasına çıkan GP’nin İtalya’daki Berlusconi haricinde dünyada örneği bulunmayan bir tecrübe olduğu söylenebilir.

⁴⁷⁰ Ekizceleroğlu, s. 84.

getirmek bu kez de iktidardaki parti ya da partilerin aleyhine sonuçlar doğuracaktır.⁴⁷¹

Bazı siyasi partilerin finansmanının neredeyse tamamına yakınının, devlet yardımları yoluyla karşılanması durumu da siyasi partileri ekonomik yönden güçlü çevrelere bağımlı olmaktan koruma gayesiyle ters düşmektedir. Çünkü bu defa da partiler devlete bağımlı bir hale gelebilmektedir.⁴⁷² Burada sorun yaratan durum, partilere devlet tarafından yardım yapılması değil, devlet yardımının dağıtılış şekli ve yardım miktarlarının oldukça yüksek olmasıdır. Dolayısıyla buradaki temel sorunun, devlet yardımı uygulamasına ilişkin ölçütleri ve miktarı belirleme yetkisine sahip olan “*ya-sama çoğunluğu*”nun tarafsızlığı ve objektifliğine ilişkin kaygılardan kaynaklandığı söylenebilir.⁴⁷³

Devlet yardımlarından büyük ve güçlü partilerin aldıkları pay istisnalar olsa da neredeyse bütün ülkelerde küçük partilere nazaran daha fazladır. Bu durumun gerekçesinde siyasi parti sayısının gereksiz sayıda artmasına engel olmak ve halkın desteğine daha fazla sahip olan partilere daha fazla yardımda bulunmanın daha adil olduğu fikri bulunmaktadır. Ancak söz konusu bu uygulamalar, parti sisteminin katılaşmasına ya da taşlaşmasına sebebiyet vereceği gerekçesiyle eleştirilmektedir.⁴⁷⁴ Söz konusu bu eleştiri doğrultusunda, dünyanın çoğu ülkesinde siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının oy oranına veya mecliste temsil edilme oranına göre dağıtılmasının, zaten güç sahibi olan partilerin daha da güçlendirilip, siyasetteki yerleşik grupların faydasına işleyerek, mevcut düzenin korunmasına hizmet ettiği doğrultusunda yaygın bir konsensüs mevcuttur.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ Ekizceleroğlu, s. 84.

⁴⁷² Fransız Anayasa Konseyi bir kararında “*Partilere devlet yardımı, partileri devlete bağımlı kılmamalı, çeşitli düşüncelerin demokratik yoldan ifade olanağını kısmamalı ve demokrasinin temelini oluşturan düşünce akımlarının çokluğu ilkesini tehlikeye düşürmemelidir.*” Sağlam, s. 16-17; Ekizceleroğlu, s. 84.

⁴⁷³ Ekizceleroğlu, s. 84.

⁴⁷⁴ Ekizceleroğlu, s. 85.

⁴⁷⁵ Ekizceleroğlu, s. 85.

Çeşitli ülkelerde siyasi partilerin devlet yardımı almaya hak kazanmalarının ardından seçim giderlerinde hızlı bir artış olduğuna yönelik örnekler, devlet yardımlarının yeni ve küçük partilerin aleyhinde işlediği yönündeki iddianın haklılığını arttırmaktadır. Örneğin, İtalya’da doğrudan devlet yardımı yapılmaya başlanmasından sonraki iki seçim 1976 ve 1980 döneminde, yani bu 4 yıl içerisinde, siyasi partilerin seçim giderleri iki kat artmıştır.⁴⁷⁶ Avusturya, İspanya, Finlandiya ve İsrail’de de devlet yardımı uygulamasının başlamasının ardından partilerin seçim giderlerinde önemli oranda artışlar meydana gelmiştir.⁴⁷⁷ Verilen bu örnekler bakıldığında devlet yardımlarının yardımdan faydalanamayan küçük ve yeni partileri adil ve eşit yarışma koşulları yönünden olumsuz olarak etkileyebileceği ve devlet yardımlarının parti sisteminde düzeni koruyucu bir yapının devamına imkân tanıyacağı doğrultusundaki eleştiriyi desteklediği görülmektedir.⁴⁷⁸

Devlet yardımlarından küçük partilerin de faydalanması sağlanarak, muhalefetin parçalara ayrılması durumu da devlet yardımlarına ilişkin yapılan eleştirilerdendir. Muhalefetten ayrılan grupların desteklenmesi ve böylece muhalefetin bölünmek istenmesi, parti enflasyonunun yaşanmasına sebep olabileceği gibi iktidar partisi ya da partilerinin menfaatine hizmet eden bir sonuç doğuracaktır.⁴⁷⁹ Almanya, Portekiz ve İsveç’te devlet yardımlarından faydalanmanın kolaylaştırıldığı düzenlemelerden önceki ve sonraki üç seçim dönemini karşılaştıran bir çalışmanın saptamalarına göre, toplam parti sayısında ve seçimlerde başarı elde eden parti sayısında ciddi bir değişiklik yaşanmazken, küçük partilerin oy oranlarının % 50 nispetinde eridiği görülmüştür.⁴⁸⁰ Bu ülkelerde devlet yardımlarından faydalanan parti sayısındaki artış, da-

⁴⁷⁶ Ekizceleroğlu, s 85.

⁴⁷⁷ Ekizceleroğlu, s. 85.

⁴⁷⁸ Ekizceleroğlu, s. 85.

⁴⁷⁹ Teziç, *100 Soruda*, s. 37. Türk siyasal yaşamında, iktidar partisinin, muhalefet partilerinin muhtemel rakiplerini desteklemek için devlet yardımlarından faydalandırılması durumu iki kez yaşanmıştı. Birincisi, 1967 yılında, CHP’den ayrılanlar tarafından kurulan Güven Partisi (GP)’ye devlet yardımı yapılması amacıyla gerçekleştirilen değişikliktir. İkincisi ise, 1987 erken seçimlerinde % 7 oy alan DSP ve RP’ye devlet yardımı yapılması amacıyla 2820 sayılı SPK’de 7.8.1988 tarih ve 3470 sayılı Kanun ile yapılan değişikliktir.

⁴⁸⁰ Ekizceleroğlu, s. 85-86.

ha fazla sayıda partinin parti sistemine dâhil olmasına sebep olmamış, muhalefetin bölünmüşlüğünde artışa neden olmuş, küçük partilerin oylarında yarı yarıya bir azalma meydana gelmiştir.⁴⁸¹

2000 yılında 11 Avrupa ülkesi ve ABD'nin de içinde bulunduğu, devlet yardımının siyasi partiler sistemi üzerinde meydana getirdiği etkilerle ilgili bir araştırma yapılmıştır. Söz konusu araştırmanın sonuçlarına göre; devlet yardımlarının partilerin ve parti sisteminin gelişiminde tek başına ve kesin olarak bir değişiklik yaratacak etkiye sahip olmadığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca çalışma kapsamı içerisindeki ülkelerde parti sisteminin katılaşması ve genişlemesi büyük oranda devlet yardımlarından bağımsız bir biçimde meydana gelmiştir. Bununla birlikte, siyasi partilerin önemli miktarlarda devlet yardımları yoluyla finanse edildiği bazı ülkelerde, hem siyasi iktidarların basitçe el değiştirebildiği, hem de parti sistemine yeni partilerin dâhil olabildiği görülmektedir.⁴⁸² Devlet yardımlarının sisteme yeni partilerin dâhil olmasına engel olmadığı yönünde en iyi bilinen iki örnek bulunmaktadır. Birincisi “*yeni sol*” olarak isimlendirilen Alman Yeşiller Partisi'dir. İkincisi ise İtalya'daki Radikal Parti'dir.⁴⁸³ Türkiye'den ise devlet yardımı almadan girdiği ilk genel seçimde büyük bir oy oranı ile iktidar koltuğuna oturan AK Parti örnek verilebilir.

Siyasi partilere yapılan devlet yardımına ilişkin ülkeler düzeyinde yapılan farklı çalışmalardaki sonuçlar incelendiğinde, birbirinden değişik sonuçlarla karşılaşılmaktadır. İskandinav ülkelerinde partilerin gelir kaynakları içinde devlet yardımlarının oranı küçük partilerde büyük partilere oranla daha fazladır.⁴⁸⁴ İskandinav ülkelerinde devlet yardımları küçük partiler yönünden büyük partilere kıyasla daha önemli bir gelir kaynağıdır. Fransa'da devlet yardımından faydalanmaya yönelik ölçütlerin kolaylaştırılmasının ardından hem siyasi parti hem de aday sayısında artış meydana gelmiştir.⁴⁸⁵ Fransa ve İskandinav ülkelerindeki örnekler göz önünde bulunduruldu-

⁴⁸¹ Ekizceleroğlu, s. 86.

⁴⁸² Ekizceleroğlu, s. 86.

⁴⁸³ Ekizceleroğlu, s. 86.

⁴⁸⁴ Ekizceleroğlu, s. 86.

⁴⁸⁵ Ekizceleroğlu, s. 86-87.

ğunda devlet yardımlarının büyük partilerin faydasına işlediği ve siyasi parti sisteminde katılma yarattığı yönündeki tezin her zaman ve her ülke için kesin olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Özel finansman kaynaklarından yerleşik ve iktidar partilerinin daha fazla faydalandığı Doğu Avrupa ülkelerinde ise, devlet yardımlarının yeni partiler ve muhalefet partilerinin lehine, eski ve örgütlü partiler karşısında bir denge fonksiyonu sağladığı söylenebilir.⁴⁸⁶ İsrail’de mecliste temsil koşuluna bağlanan devlet yardımlarının yapılmaya başlandığı 1969 yılına gelinceye kadarki ilk yirmi yıllık süreçte, yalnızca üç yeni parti mecliste temsil edilme fırsatı bulabilmiştir. Oysa devlet yardımlarının yapılmasını düzenleyen kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki ilk seçimde, üç yeni parti daha meclise girmiştir. Daha da ilginç olan gelişme ise, bir sonraki seçimde (1974) 23 yeni partinin meclise girmesidir.⁴⁸⁷ İspanya’da ise devlet yardımları parti sistemine yeni partilerin girmesini önemli seviyede destekleyici bir işlevdedir.

Yukarıda örnek gösterilen ülkelere bakılarak, devlet yardımlarının muhalefetin bölünmüşlüğüne arttırabildiği, hatta parti enflasyonuna sebep olabileceği söylenebilir. Fakat devlet yardımlarının yeni partilerin sisteme dâhil olmasına engel olduğu veya parti sisteminde katılma yarattığı yönündeki tezin her zaman ve her ülke açısından doğru olmadığını söylemek mümkündür.⁴⁸⁸

Siyasi partilere devlet yardımı yapılırken aldıkları oy sayısının ölçüt olarak kabul edilmesi, partileri kendi üyelerinin istek ve beklentilerinden çok, alacakları yardım miktarının tespitinde rol oynayan oy sayısına önem vermeye sevk etmektedir.⁴⁸⁹

Partilerin siyaset yapmalarını temin eden maddi olanakların epeyce bir miktarının devlet tarafından tedarik ediliyor olması, siyasi partileri yeni kaynaklar bulma, üye, aidat, bağış, gönüllü çalışanlar vb. kazanma hususunda gevşek davranmaya yöneltmiştir. Siyasi partilerin üye sayılarında ve üye aidatlarında azalma meydana gel-

⁴⁸⁶ Ekizceleroğlu, s. 87.

⁴⁸⁷ Ekizceleroğlu, s. 87.

⁴⁸⁸ Ekizceleroğlu, s. 87.

⁴⁸⁹ Ekizceleroğlu, s. 87.

miş, bunun yanında parti merkez teşkilatında çalışan profesyonellerin sayısında ve parti genel merkezinin gelirlerinde epey bir artış olmuştur.⁴⁹⁰ Bu süreçte siyasi partilerin kitle iletişim araçlarını kullanmasında ve bu araçlar eliyle yapılacak propaganda için yapılan giderlerde ciddi artışlar olduğu saptanmıştır. Bu durum, siyasi partilerin temsilcileri ve seçmenler arasında tesis edilecek olan ilişkinin yerini, parti merkez teşkilatlarınca profesyonel şekilde hazırlanan ve kitle iletişim araçlarıyla yürütülen seçim kampanyalarının alacağına işaret edilmektedir.⁴⁹¹

Üye aidatlarına bağımlılığı azalan partilerin yönetim kademesinde üyelerin etkinliği de azalacaktır.⁴⁹² Dolayısıyla bu durum partilerin tabanlarından gelecek aidatlardan bağımsızlaşmasına, parti genel merkezlerinin yerel örgütler karşısında parti içi demokrasi anlayışına zarar verecek seviyede güç ve inisiyatif kullanmalarına neden olacaktır. Devlet yardımlarının parti örgütü içerisinde “*geniş bir yelpazede*” dağıtıldığı Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç gibi bazı istisna ülkeler⁴⁹³ haricinde devlet yardımları genel olarak parti merkezi tarafından alınmakta, dağıtılmakta, kullanılmakta, denetimi ve kontrolü yapılmaktadır. Bu işleyiş parti örgütlerinin parti merkezlerine bağımlı kalmalarının en ciddi sebebidir. Oysaki parti içi demokrasi, gerçek anlamda bir demokratik siyasal sistem için en önemli koşullardan birisidir.⁴⁹⁴

Parti örgütlerinin parti merkezlerine bağımlılığına son vermek için yapılması gereken düzenleme, devlet yardımlarının yalnızca parti merkez örgütlerine değil taşra örgütlerine de yapılmasıdır.⁴⁹⁵

Yukarıda da örnek verildiği gibi devlet yardımlarının parti örgütü içinde “*geniş bir yelpazede*” dağıtıldığı Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç

⁴⁹⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 73; Ekizceleroğlu, s. 88.

⁴⁹¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 73.

⁴⁹² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 73.

⁴⁹³ Ekizceleroğlu, s. 87-88.

⁴⁹⁴ Ekizceleroğlu, s. 88.

⁴⁹⁵ Sağlam, s. 29.

bu hususta uzun tecrübeleri olan ülkelerdir.⁴⁹⁶ Böylece parti merkezlerinin yerel örgütler karşısında orantısız şekilde güçlenmesine engel olunabilir.⁴⁹⁷

Siyasi partilere yapılan devlet yardımları dağıtılırken ölçüt olarak çoğu ülkede genel seçimlerde alınan oy oranı göz önünde bulundurulmakta, yardımdan faydalanabilmek için elde edilmesi gereken oy oranı alt eşikinin çok yüksek veya çok düşük olarak belirlenmesi, siyasi yarışta adil ve eşit fırsat ortamı yaratma gayesine aykırı sonuçların meydana gelmesine sebebiyet verebilmektedir. Epeyce büyük miktarda devlet yardımının, ülkede bulunan çok sayıda parti arasından yalnızca küçük bir azınlığa yapılmasına neden olan yüksek baraj uygulamaları nedeniyle yardımdan faydalanan partiler zenginleşmekte, yardımdan faydalanamayanlar ise gündelik parti ihtiyaçlarını dahi yerine getiremeyecek seviyede maddi sıkıntılar yaşayabilmektedir. Alt eşik yüksek tutulması küçük partiler veya yeni siyasi oluşumlar açısından rekabet edebilmeyi güçleştirirken, alçak tutulması ise bu yardımlardan faydalanabilmek için parti kurulmasına neden olabilir. Böylesi bir durum, siyasal bölünmüşlüğü körükleyerek güçlü bir iktidar ve ülke idaresinde istikrar sağlanmasını zorlaştırabilir. Bu husustaki sorun devlet yardımı uygulamasının kendisinden değil yardım yapılırken gözetilen dağıtım ölçütlerinden kaynaklanmaktadır.⁴⁹⁸

Öte yandan, para veya paraya dönüştürülebilecek bağış ve yardımların siyasi sonuçları veya davranışları etkileme potansiyeline sahip olduğu yönünde görüşler literatürde yaygın şekilde bulunmaktadır. Ancak paranın öyle düşünüldüğü kadar siyasi rekabette eşitliği sağlayıcı bir etkisinin bulunmadığını ispatlayan örnekler de bulunmaktadır. Örneğin Cumhuriyetçilerin üstün ekonomik kaynakları olmasına karşın, Amerika'da 1936 yılından 1948'e kadar olan seçimlerde Demokrat Parti iktidar yarışını kazanan taraf olmuştur. İngiltere'de de 1950 seçimlerinde en yüksek harcamayı beyan etmiş olan adaylar seçimlerde başarısız olmuştur.⁴⁹⁹ 1969-1996 yılları arasında İsrail'de yeni kurulan 26 parti, 1974-1994 yılları arasında İtalya'da yeni

⁴⁹⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 74.

⁴⁹⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 74.

⁴⁹⁸ Ekizceleroğlu, s. 88.

⁴⁹⁹ Ekizceleroğlu, s. 88.

kurulan 25 parti, devlet yardımından yararlanmadan mecliste sandalye kazanabilmiştir. Bahsi geçen bu örneklerde de görüldüğü gibi, devlet yardımı her ne kadar siyaset sahnesine yeni çıkan ve yardım alamayan partiler yönünden siyasette etkili olabilmek için bir engelmiş gibi görünse de, devlet yardımı alınmadığı halde de siyasette başarı elde edilebilmektedirler. Öte yandan siyaset sahnesine yeni çıkan katılımcılar yönünden de bu dezavantajın ne ölçüde önem ifade ettiğini ölçmek oldukça güçtür.⁵⁰⁰ Bir siyasi partinin devlet yardımı alıyor olması veya çok güçlü ekonomik olanakları elinde bulundurması, o partiye seçimlerden zaferle çıkma garantisi vermemektedir. Günümüzde siyaset yapmanın oldukça yüksek miktarda maliyetli bir uğraş olduğu herkesçe bilinen bir gerçektir. Para, iktidarı elde etmede ve siyasal yarışta başarılı olmada ve başarıyı sürdürmede birincil unsurdur. Ekonomik imkânlardan yoksun bir siyasi partinin bu tablo karşısında siyasette başarılı olmasını beklemek oldukça güç bir durumdur.

Devlet yardımlarıyla ilgili olarak yukarıda belirtilen olumlu ve olumsuz yönler, devlet yardımlarının hem çok önemli yararları hem de büyük zararları yanında getirdiğini göstermektedir. Uygulamada devlet yardımlarından ne tam olarak vazgeçilebilmekte ne de tam olarak güven duyulabilmektedir. Dolayısıyla bu gelir kaynağıyla ilgili sakıncaları azaltmak için türlü önlemlere başvurulmaktadır. Bu önlemler; parti merkezi ve parti tabanı arasındaki yabancılaşma olmaması için üyelere aidat toplamayı teşvik eden önlemler alınması, devlet yardımlarına veya bağışlara bağımlılığı azaltmak için bunlar arasında denge kurmaya ilişkin önlemler alınması olarak belirtilebilir. Bunun yanında devlet yardımlarının toplanan üye aidatlarına veya bağışlara orantılı bir biçimde yapılması, partilere yapılan devlet yardımlarının partinin diğer yollardan sağladığı gelirlerin yarısını aşamayacağı (Almanya) ya da üye aidatlarından çok olamayacağının kural haline getirilmesi, belli bir miktarda üyelik aidatına karşı yine belli bir ölçüde devlet yardımı yapılması gibi uygulamalara başvurulmaktadır.⁵⁰¹

⁵⁰⁰ Ekizceleroğlu, s. 88.

⁵⁰¹ Ekizceleroğlu, s. 89.

Devlet yardımlarının meydana getireceği olumsuzlukları azaltma amacıyla başvurulabilecek bir diğer önlem de, devlet yardımı miktarlarına ilişkin olarak anayasal veya yasal düzenlemeler yapılmasıdır. Örneğin Portekiz, Polonya, Romanya, Rusya Federasyonu ve Slovak Cumhuriyeti gibi ülkelerde, devlet yardımı miktarları yasa ile belirlenmiştir. Portekiz’de devlet yardımları ulusal asgari ücret ile ilişkilendirilmiştir. Partilerin gündelik faaliyetleri için yapılan devlet yardımları, oy miktarları göz önünde bulundurularak en son seçimlerde elde edilen her bir oy karşılığı olarak yıllık asgari ücretin 1/225’i oranında yapılmaktadır.⁵⁰² Devlet yardımıyla bağışlar arasında denge kurma amacıyla başvuru bir diğer yöntem ise, denk fonlar olarak isimlendirilen ve en bilindik örneği Almanya olan yöntemdir. Bu yönetime göre, partilere aldıkları bireysel bağışlar ölçüsünde devlet tarafından yardım yapılmaktadır. Almanya’da bireyler her 1 Avro bireysel katkı için 0.38 Avro devlet yardımı almaktadırlar. Dolayısıyla devletten alınan yardım miktarının toplamı bireysel bağışların toplamını geçmemektedir.⁵⁰³

Sonuç itibariyle, devlet yardımlarına hukuk düzenlerinde yer veren çoğu ülkede yerleşik ve büyük partiler veya mecliste temsil edilen partilerin bu yardımlardan daha çok faydalandığı görülmektedir. Bunun yanında, devlet yardımlarının diğer unsurlardan özgür olarak “yalnız başına” siyasal sisteme yeni partilerin dâhil olmasını engelleyen sonuçlar meydana getirdiğini belirtmek epey güç görünmektedir. Siyasal parti sistemine yeni partilerin dâhil olmasını engelleyen noktanın, devlet yardımı uygulamasının kendisinden değil de söz konusu uygulama yapılırken gözetilen ölçütlerden kaynaklandığını ifade etmek daha doğru olacaktır. Yardım yapılırken göz önünde bulundurulmuş ölçütler zorlayıcı özellikte ise, devlet yardımlarının seçim yarışında adaletsizlikler meydana getirecek bir rol oynadığını söylemek yanlış olmayacaktır.⁵⁰⁴

⁵⁰² Sağlam, s. 51.

⁵⁰³ Ekizceleroğlu, s. 89.

⁵⁰⁴ Ekizceleroğlu, s. 89.

II. TÜRKİYE’DE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI YAPILMASININ, TARİHSEL GELİŞİMİ, KAPSAM VE UYGULAMASI

A. 1924 Anayasası Dönemi

Türkiye’de 1924 Anayasası döneminde partilere devletçe yardımda bulunulması söz konusu değildi. Partiler bu dönemde, üyelerinden topladıkları aidatlar ve bağışlar vasıtasıyla faaliyetlerini sürdürmekteydiler.⁵⁰⁵

Bu dönemde, partilerin devlet yardımlarıyla desteklenmemelerinin altında yatan neden, partilerin dernekler ile aynı hukukî statüde kabul edilmeleri⁵⁰⁶ ve faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde görülmemesinden kaynaklanmaktaydı.⁵⁰⁷

Devlet yardımlarının, doğrudan yardımlar veya çeşitli türleri olan dolaylı yardımlar olarak karşımıza çıktığından yukarıda bahsedilmişti.

⁵⁰⁵ Aydın, s. 246.

⁵⁰⁶ Tunaya, *Türkiye’de Siyasi Partiler*, s. 549; Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, 31. Bs., Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2018, s. 319.

⁵⁰⁷ Aydın, s. 246.

Dolaylı yardımların çeşitli türleri çok sınırlı sayıda olmasına karşın 1961 Anayasası'ndan önceki dönemde de vardı.⁵⁰⁸ Doğrudan devlet yardımları ise 648 sayılı SPK⁵⁰⁹ ile birlikte hukuk sistemimize dâhil olmuştur.

B. 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK Dönemi

Bu başlık altında Türk Hukukuna 1965 yılında 648 sayılı SPK ile giriş yapan ve 1971 yılında 1421 sayılı Kanun ile 1961 Anayasası'nda anayasal dayanağa kavuşan devlet yardımı uygulaması, geçirdiği anayasal ve yasal değişiklikler ile AYM'nin uygulamaya ilişkin verdiği mahkeme kararları referans alınarak anlatılmaya çalışıla-

⁵⁰⁸ 1946 yılında Türkiye çok partili hayata geçmeden önce ülkeyi tek parti olarak yöneten CHP, kitlelere ulaşmak hususunda da bir sorun yaşamamıştı. Hükümetin, devletin, bürokrasinin efendisi CHP idi. Türkiye'de 1945'ten sonra, II. Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında kurulan DP'nin isteği üzerine, 5392 sayılı Basın Yayımlarını Turizm Genel Müdürlüğü Yasası'nda yapılan değişiklik sonrasında radyo vasıtasıyla seçim propagandası yapma hakkı seçimlere katılan partilere verildi. Bu değişikliğe göre, siyasi partiler programlarını açıklama yönünden, seçim gününe 15 gün kala başlayan ve seçim gününden iki gün öncesine kadar olan süre zarfında radyodan bedelsiz olarak faydalanarak konuşma yapma hakkına sahipti. 1946 yılında çok partili sisteme geçilmiş, 21 Temmuz 1946'da ilk çok partili seçim yapılmıştır. 1950 Genel Seçimi öncesinde, 16 Şubat 1950 tarihinde çıkarılan 5545 sayılı Seçim Yasası ile muhalefet partilerine de radyodan yararlanma açısından çok geniş imkânlar tanınmıştır. 14 Mayıs 1950 genel seçimleri öncesinde CHP'nin yanı sıra DP'nin de radyoyu propaganda amacıyla kullanması, 1950 seçimlerinde radyonun önemini arttırmış ve DP'nin iktidar olmasında büyük rol oynamıştır. Öztürk, s. 117; Topuzkanamış, s. 172; Gürbüz, s. 191; Kırbaş, s. 165; Tanör, *Türkiye'nin*, s. 129; Özkan, *Seçim Kazandıran*, s. 34-37; Çok partili hayata geçiş hakkında bilgi için bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal*, s. 335-363.

⁵⁰⁹ Sağlam, s. 27; Siyasi partilerin yasalarda düzenlemesi hususunda iki yaklaşım dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, mecburiyet olmadıkça siyasi partileri yasal düzenlemelerin dışında tutma eğilimi biçiminde kendini göstermektedir. Bu eğilime daha çok anayasalarında siyasi partilere özel hüküm ayırmayan veya siyasi partileri dernek kurma özgürlüğü çerçevesinde kabul eden ülkelerde rastlanmaktadır. İkinci yaklaşım ise, siyasi partilere ilişkin düzenlemelerin Almanya'daki gibi özel bir yasa da toplanmasıdır. Böyle bir yasa genelde Almanya ve Türkiye'deki gibi anayasa tarafından yasa koyucuya yüklenen bir ödev sonucunda ortaya çıkmaktadır. Özetle, 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 648 sayılı SPK ile Türkiye Avrupa'da bu modeli uygulayan ilk ülkedir. Bunun haricinde anayasa tarafından açık bir görevlendirme öngörülmemiş olduğu halde, belli bir diktatörlük ve tek parti dönemi yaşayan ülkelere demokrasiye geçiş döneminde partilerin bu geçişe uyumlu kuruluş, iç düzen ve etkinliklerini, tesis edecek düzenlemelere ihtiyaç duyulmuş olabilir. Bu gibi ülkelere örnek olarak İspanya ile Portekiz'i verilebilir. Her iki ülkede de siyasi partiler yasası, anayasadan önce veya anayasayı yapan organ tarafından (İspanya) çıkarılmış olması dikkatleri üzerine çeken bir detaydır. Bu noktada 1982 Anayasası'nın partiler açısından yürürlüğe girmesinden evvel, 2820 sayılı SPK'nın yürürlüğe sokulması durumu şekil olarak benzerlik göstermektedir. Fakat, bizdeki bu düzenleme şekli, anayasadan daha dar ve daha sınırlayıcı bir içeriği olan SPK'yı Geçici 15/3'ün kapsamı içine alma ve bu şekilde yargısal denetimden kaçırma maksadına yöneliktir. Sağlam, s. 37. Ayrıca özel bir siyasi partiler yasası olan ülkelere ilişkin bilgi için bkz. : Sağlam, s. 37-39.

caktır.⁵¹⁰ Burada yalnızca partilere yapılan doğrudan devlet yardımları inceleme konusu yapılacaktır. Dolaylı devlet yardımları 1982 Anayasası Dönemi kısmında inceleme konusu yapılacaktır.

1. Devlet Yardımının Türk Hukukuna Girişi: 648 sayılı SPK (1965)

648 sayılı SPK'nın 74. ve geçici 4. maddesi ile partilere devlet tarafından yardım yapılmasını öngören önemli bir yenilik getirilmiştir.⁵¹¹ 74. maddede biri son MGS'de alınan oyları, diğeri ise TBMM üye sayısını esas alan iki ayrı yardım türü düzenlenmiştir. Geçici 4. maddede ise Millet Meclisi Grubu ölçüt alınmıştır.

Tasarıda ve Komisyon Raporunda devlet yardımı, yalnızca partilerin seçimlerde ve ön seçimlerdeki oy pusulalarının bastırılmasıyla sınırlıydı. Daha sonra geçici komisyon sözcüsü tarafından verilen bir önergeyle⁵¹² siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılması kabul edilmiştir.⁵¹³

⁵¹⁰ 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK döneminde devlet yardımı uygulamasının geçirdiği Anayasal ve yasal değişiklikler ile AYM kararları hakkında bilgi için çalışmamızın EK-1 kısmına bakılabilir.

⁵¹¹ Bu yöntem daha önce Almanya'da uygulanmış, 1959 yılında siyasi partilere siyasi eğitim faaliyetlerini geliştirme koşuluyla 5 milyon Alman Markı ayrılmıştı. Fakat başlangıçta belli bir amaç doğrultusunda ayrılan bu yardım, 1962 yılından itibaren, CDU ile FDP'nin anlaşmasıyla birlikte SPD'nin karşı çıkmasına rağmen koşulsuz hale getirilmiştir.

Böylece Almanya'da 1959 ve 1962 yıllarında kabul edilen kanunlar uyarınca, SPD, CDU, CSU ve FDP sekiz yılda toplam 169 milyon Alman Markı federal devlet yardımı almışlardı. Yardım alamayan diğer üç parti yani, Alman Ulusal Demokrat Partisi (NPD), gesamt deutsche Partei ve Bayern Partei yardım hususunu partiler arasındaki eşitliğin bozulduğu ve mevcut partiler dondurularak serbesti ilkesi zarar gördüğünden dolayı Federal Mahkeme'ye dava açmışlardı. Mahkeme, devlet yardımının Anayasa'nın 21. maddesi uyarınca yapıldığını; fakat devamlı yardımlar şeklinde yapılamayacağını ve yalnızca seçimlerde seçim harcamalarına yardım edilebileceğine karar vermişti. Bosuter, s. 128.

⁵¹² Kanun Tasarısı'na eklenen devlet yardımının gerekçesi komisyon raporunda şöyle açıklanmıştı:

“Siyasi partilere Devlet yardımı yapılması, partileri faaliyetlerinin finansmanı bakımından belli özel veya mesleki baskı gruplarının tazyikinden kurtarmak ve partilerin fikir hareketleri olarak inkişaf edebilmesi için gerekli araştırma, inceleme ve fikir yayma teşkilatını kurabilmelerini sağlamak bakımından kesin bir zaruret olarak görülmüştür.”

Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 133.

⁵¹³ Meclis görüşmelerinde *“Türkiye’de parti üyelerinin aidat vermesi geleneğinin mevcut olmayışı sebebiyle, partilere devletçe yardım edilmesi gerektiği; bu suretle partileri yüksek gelir tabakalarının baskısından koruyucu bir tedbir alınmış olacağı”* belirtilmişti. Bkz.: CSTD, Bir-

648 sayılı Kanun'un partilerin gelir kaynaklarını düzenleyen 65. maddesinde, “Kanuna ve yasama meclisleri içtüzüklerine göre Devletçe sağlanan yardımlar” bir gelir kalemi olarak sayılmıştır. Ayrıca, Kanuna “Devletçe Yardım” başlıklı 74. maddede eklenmiştir.⁵¹⁴ 648 sayılı SPK uyarınca devlet yardımı “parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılmak” gerekçesiyle getirilmiştir.⁵¹⁵ Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarıyla ilgili hazırlanan tasarı Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun 18. maddesinden esinlenmiştir.⁵¹⁶ Buna göre, yalnızca seçim harcamalarını finanse etme amacına yönelik devlet yardımları, Millet Meclisi'ndeki görüşmelerde yapılan değişiklikler sonucunda düzenli yıllık devlet yardımlarına dönüşmüştür. Bu şekilde, siyasi partilere seçimlerde aldıkları oy oranlarına göre tespit edilen dilimlerden hangilerine giriyorlarsa, o dilime göre yardımda bulunulması öngörülmüştür.⁵¹⁷

SPK'nin 74. maddesine göre, bir önceki milletvekili genel seçimlerinde Türkiye çapında geçerli oyların en az % 5'ini alan siyasi partilere, aldıkları geçerli oylarla ilgili yüzdelik aralıklar olarak belirlenmiş altı kategoriye göre her yıl sabit miktarlarda devlet tarafından yardım yapılması düzenlenmişti.⁵¹⁸ Bu dönemde siyasi partilere

leşim 106, T. 29.6.1965, s. 419; CSTD, Birleşim 107, T. 30.6.1965, s. 488; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 132-133.

⁵¹⁴ Millet Meclisi'nde yapılan görüşmelerde, düzenlemeye duyulan ihtiyaç şu sözler ile ifade edilmişti:

“Siyasi partiler rejimini, siz tüccarların, sanayicilerin, kapitalistlerin düdüğünü çalıyorsunuz bütanından kurtarmak için bu finansman tarzı zaruridir.” Buna karşılık CHP milletvekili Ruhi Soyer devlet yardımına şu sözler ile karşı çıkmıştı:

“Yılda on milyonu öngören bu mali yardım, çok ızdırap çeken köylünün yol ihtiyacına sarf edilmelidir. Partiler, kendi üyelerinin varlıkları ile memleket yüzeyinde itibarlı kişi ve kurumlardan para toplamalıdır.” Nermin Abadan, *Anayasa Hukuku ve Siyasi Bilimler Açısından 1965 Seçimlerinin Tahlili*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1966, s. 64.

⁵¹⁵ Koçak, s. 125; Gürbüz, s. 450; Aydın, s. 246; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 391.

⁵¹⁶ Söz konusu bu maddeye göre; ülke genelinde geçerli oyların % 5'ini alan ya da bir seçim çevresindeki geçerli oyların % 10'unu alan siyasi partilere, yalnızca seçim harcamalarının finansmanı için, topladıkları her oya karşılık olarak 2.5 Alman Markı verilmekteydi.

⁵¹⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 134.

⁵¹⁸ Teziç, *100 Soruda*, s. 37; Bosuter, s. 129. 648 sayılı SPK'nın “Devlet Yardımı” başlığını taşıyan 74. maddesinde belirtilen 6 oy dilimi şu şekildeydi:

1. Yüzde beşinden yüzde onuna kadar oy alan siyasi partilere her yıl beş yüz bin lira,
2. Yüzde on birinden yüzde yirmisine kadar oy alan siyasi partilere her yıl bir milyon lira,

devlet yardımı yapılırken göz önünde bulundurulmuş aralığın epeyce geniş tutulduğunu söylemek doğru olacaktır.⁵¹⁹ Bu hususa ilişkin Meclis görüşmelerinde, partilere aldıkları oy oranına göre yardım yapılmasının, fırsat eşitliği ilkesini küçük partiler aleyhine bozduğu ve Anayasaya aykırı olduğu; esasen devlet tarafından seçimlerde oy pusulalarının basılması ve sandık işlemleri dolayısıyla ciddi manada bir yardım yapıldığı, dolayısıyla bu yardım ile yetinilmesi gerektiği ifade edilmişti.⁵²⁰ Bu fikre karşı, büyük partilerin küçük partilere kıyasla daha çok masraflı olarak çalışacakları ve hazine geliri, vatandaşlardan alınan vergilerle oluştuğuna göre, devlet yardımının vatandaşın verdiği oy nispetinde yapılmasının gerekliliği savunulmuştu.⁵²¹

Ayrıca 648 sayılı SPK'nın "*İlk Devlet Yardımı*" başlığını taşıyan geçici 4. maddesiyle "*bir defaya münhasır ve mahsus olmak üzere, bu kanunun yayımından önceki milletvekili genel seçimine katılmamış olan ve bu kanunun yayımı tarihinde Millet Meclisinde grubu olan siyasi partilere de beş yüz biner lira ödenir*" hükmü getirilmiştir.⁵²² Bu düzenlemeler çerçevesinde Türkiye'de ilk defa 1965 yılı Maliye

3. Yüzde yirmi birinden yüzde otuzuna kadar oy alan siyasi partilere her yıl iki milyon lira,

4. Yüzde otuz birinden yüzde kırkına kadar oy alan siyasi partilere her yıl iki milyon beş yüz bin lira,

5. Yüzde kırk birinden yüzde ellisine kadar oy alan siyasi partilere her yıl üç milyon lira,

6. Yüzde ellisinden fazla oy alan siyasi partilere her yıl üç milyon beş yüz bin lira"

devlet tarafından ödenmekteydi. Bu ödemenin mali yıl başlangıcını takip eden ilk hafta içinde tamamlanması zorunlu idi.

⁵¹⁹ Ekizceleroğlu, s. 109.

⁵²⁰ N. Ağırmaslı, CSTD, Birleşim 107, T. 30.6.1965, s. 476-477.

⁵²¹ Zihni Betil; Hüseyin Kalpaklıoğlu; Sırrı Atalay; CSTD, Birleşim 107, T. 30.6.1965, s. 478-479-490.

⁵²² Coşkun Kırca, MMTD, Birleşim 102, T. 12.5.1965, s. 123; Ancak, Komisyon sözcüsü Meclis görüşmelerinde, bu ölçütün hukukî ve demokratik kurallara dayanılarak getirilmiş olmadığını ifade eden bir konuşma yapmış; SPK'nın tüm partilerin katıldığı bir partiler arası protokolle yürütüldüğünü, dolayısıyla, mecliste grubu olan hiçbir partinin bu hükmün dışında bırakılmasının istenmediğini belirtmişti. Ekizceleroğlu, s. 109; Yüksel, *Siyasetin Kamusalı*, s. 38-39; Bosuter, s. 131; 648 sayılı Kanun'un 74. maddesi hükmü ve 1961 yılı MGS sonuçları kapsamında devlet yardımından faydalanmaya hak kazanan partiler; AP, CHP, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP) ve Yeni Türkiye Partisi (YTP) iken, Geçici 4. maddenin belirttiği şartlara sahip ve bu maddeye göre "*bir defaya münhasır ve mahsus olmak üzere*" yardımdan faydalanmaya hak kazanan tek parti Millet Partisi (MP) idi.

Bakanlığı bütçesine 7.5 Milyon TL civarında ödenek konularak partilere devlet yardımını yapılmaya başlanmıştır.⁵²³

Meclis tartışmaları esnasında devlet yardımının gerekçesi, araştırma ve düşünce yayma olarak belirtilmesine karşın, kanun metninde böyle bir ifade yoktu. Sonuç olarak, partilerin devlet yardımlarını nasıl ve ne tür giderler için kullanacaklarına ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir. Böyle bir sınırlama getirilmemesinin, geniş seçmen kitlesi bulunan büyük partilerin yararına, yeni ve küçük partilerin ise zararına bir ortam yarattığı eleştirileri yapılmıştır.⁵²⁴ Öte yandan partilere yapılacak yardımın partilerin toplam gelirlerinin yarısını aşmaması sağlanarak partilerin üye aidatlarından vazgeçmeyip toplumsal tabanlarıyla olan bağının korunması da önerilmiştir.⁵²⁵ Fakat bu gibi öneriler kabul edilmemiş ve bu doğrultuda kanuni düzenlemeler yapılmamıştır.⁵²⁶

Devlet yardımına ilişkin bu düzenlemeler kısa sürede eleştirilmeye başlanmıştır. Söz konusu bu eleştiriler, daha önce bahsettiğimiz dünyada devlet yardımlarına yöneltilen genel eleştiriler ile aynı doğrultudadır. Yapılan yardımların, meclisteki partilere önemli üstünlükler bahsettiği, siyasi parti sistemini dondurduğu ve Türkiye İşçi Partisi (TİP) gibi teşkilatlanmasını tamamlamış ve seçimlere girme hakkı elde etmiş partileri malî destekten mahrum bıraktığını ileri sürülmüştür.⁵²⁷

Buna karşılık, siyasi partilere devletçe yardım yapılması Türkiye'nin gerçeklerine ve siyasi partileri demokratikleştirme amacına uygun bir adımdı. Bu yardım, yüksek gelir sahibi çevrelerin baskısını azaltmasının yanı sıra, partileri sadece seçim zamanlarında etkinlik gösteren kuruluşlar olmaktan çıkararak, süreklilik gösteren bir çalışma içerisine sokan ve halkı politize eden bir etkiye de sahiptir.⁵²⁸

⁵²³ Ekizceleroğlu, s. 109.

⁵²⁴ Yavuz Abadan, "Türk Siyasi Partiler Kanunu", *AÜSBFD*, C. XXI, S. 3, Y. 1966, s. 213.

⁵²⁵ Özkan Tikveş, "Partilere Yapılan Devlet Yardımının Hukuki Yönü", *İÜHFİM*, C. 37, S. 1-4, Y. 1971, s. 149.

⁵²⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 135.

⁵²⁷ Abadan, *Anayasa Hukuku*, s. 97.

⁵²⁸ Bosuter, s. 129.

Bunun yanı sıra bu dönemde söz konusu yardımdan faydalanabilmek için belirli bir oy seviyesine ulaşma şartının, gelişi güzel hazine harcamalarına engel olan bir öge olduğu da söylenebilir. Siyasi partilere aldıkları oya göre devlet yardımında bulunulmasının şans eşitliğini bozduğu yönünde bir eleştiri yapılsa da, pusula ve sandık giderlerinin devlet tarafından karşılanması, küçük partilerin siyasal alanda filizlenmesinde önemli bir katkı sağlamıştır. Bununla birlikte yapılan yardımlar arasındaki büyük uçurum eleştirilmesi gereken bir başka noktayı oluşturmaktadır.⁵²⁹

648 sayılı SPK'nın bu şekilde kabulünün ardından, 10.10.1965 MGS sonucunda, seçime katılan altı partiden yalnızca üçü AP, CHP ve MP Türkiye genelinde geçerli oyların % 5 ve üzerinde oy alarak devlet yardımlarından faydalanmaya hak kazanabilmiştir.⁵³⁰

2. MGS'ye Girmeyen Partilere de Devlet Yardımı Yapılması: 1017 sayılı Kanun (1968)

İlerleyen zamanlarda SPK'da bir takım değişiklikler yapılarak devlet yardımının kapsamı genişletilmek istenmiştir. Bu yönde yapılan ilk değişiklik 1967 yılında CHP'den ayrılan 48 senatör ve milletvekili tarafından kurulan Güven Partisi (GP)'ne yapılan beş yüz bin lira tutarındaki yardımın kamuoyunda oluşturduğu tepki sonucunda, bu yardıma bir kılıf uydurmak, bir diğer anlatımla, bu yardımı yasal bir zemine oturtmak ve süreklileştirmek amacıyla yapılmıştır.⁵³¹ Bu amaçla SPK'nın

⁵²⁹ Bosuter, s. 130.

⁵³⁰ Bu partiler ve oy oranları sırasıyla, AP, % 52.87, CHP, % 28.75 ve MP, % 6.26 idi. 1966 ve 1967 yıllarında sadece bu üç partiye devlet yardımı yapılmıştı. AP, 3.5 milyon lira, CHP, 2 milyon lira, MP beşyüz bin lira devlet yardımı almıştı. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 135; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 39.

⁵³¹ GP'nin kurulmasından altı ay sonra, 648 sayılı SPK'nın 74. maddesinin değiştirilmesi amacıyla kanun teklifinde bulunulmuştu. AP ve GP'ye mensup milletvekilleri tarafından hazırlanan teklife göre; henüz seçimlere katılmamış olmakla birlikte TBMM üye tam sayısının en az yüzde beşine sahip olmaları ve il merkezlerinin en az üçte birinde (merkez ilçeler dahil) ilçe merkezlerinin yine en az üçte birinde Kanun ve Parti tüzüğü hükümleri uyarınca yönetim kurullarını kuran partilere en alt seviyede (beş yüz bin lira) yardım yapılması öngörülüyordu. Meclisi MMTD, C. 24, Y. 1968, s. 620. Bu iki özelliğe sahip partinin, en az 32 TBMM üyesine sahip olması ve en az 23 ilde (merkez ilçeler dâhil) 213 ilçede yönetim kurulunu oluşturmuş olması gerekmektedir. Bu nitelikleri taşıyan tek parti GP'ydi. Yüksel, *Siyasetin Kamusal* s. 40; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 136; Ekizceleroğlu, s. 109; Tanör, *Türkiye'nin*, s. 130; Aydın, s. 247; Hatipoğlu, s. 240; Topuzkanamış, s. 173; Teziç, *100 Soruda*, s. 37.

74. maddesini değiştiren 1017 sayılı Kanun ile SPK'nın 74. maddesine yeni bir fıkraya eklenmiştir. Bu fıkraya göre, bir önceki milletvekili genel seçimlerinde, muteber oyların Türkiye genelinde en az % 5'ini alan partilere ve milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş bulunan ve TBMM üye tam sayısının en az % 5'ine sahip olup da, il merkezlerinin en az üçte birinde ve (merkez ilçeler dâhil) ilçe merkezlerinin en az üçte birinde kanun ve parti tüzüğü hükümleri uyarınca partinin yönetim kurullarını kurmuş olan siyasi partilere devlet yardımı yapılması öngörülmektedir.⁵³²

İktidardaki AP'nin GP ile beraber hazırladığı bu teklife Millet Meclisinde yapılan eleştirilerden en önemlisi, “*Teklifle GP'ye 500.000 TL yardım yaparak bu partiyi güçlendirmenin amaçlandığı*” şeklindeydi. Eleştiri yapanlara göre, büyük partilere yapılan devlet yardımının, Teklifin gerekçesinde de ifade edildiği gibi, küçük partilere doğru yaygınlaştırılması hedeflenmiş olsaydı, TİP ve YTP gibi partilerin durumları da göz önünde bulundurulurdu. Dolayısıyla söz konusu teklif, kötü bir uygulamaya “*kapı aralayacak*” ve ilerleyen zamanlarda böylesi yönelişler bol bol yaşanabilecekti.⁵³³

1017 sayılı Kanunun Meclis görüşmeleri esnasında da muhalefet sözcüleri, “*Güven Partisinin içinden koptuğu Ana Muhalefet Partisinin oylarını parçalayabil-*

⁵³² Bosuter, s. 130-131. 1017 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikler çeşitli yönleriyle eleştirilmişti. Şöyle ki, devlet yardımının dayandırıldığı ölçüt demokratik değildi. Partileri demokratikleştirme maksadına aykırı olarak kitleleri esas almak yerine meclis üyelerini esas alan bir düzenleme getirmişti. Daha önce bahsettiğimiz Alman Anayasa Mahkemesi kararında mahkeme, siyasi partilere yapılacak seçim yardımının meclis üyeleri esas alınarak değil de partilerin aldıkları oy esas alınarak yapılması gerektiğini belirtmişti. Bunun yanında Kanun Koyucunun, illerin ve merkez ilçelerin üçte birinde teşkilatlanmış olma şartı getirmesi, düzenlemenin demokratik olmayışını gidermeye yönelik bir çaba ortaya koysa da 23 il ve 23 ilçede müteşebbis heyetler kurulmuş olması, kitlelere uzanan bir teşkilatlanmadan söz edebilmek için yeterli değildi. Bunun yanında bir partinin seçimler yoluyla sıfatını kazanmamış senatörlerin katılması ve öngörülen oranda TBMM üyesine sahip olarak devlet yardımından faydalanması da temsili demokrasi ile bağdaşmayan bir durum ortaya koyuyordu. Yine söz konusu düzenlemede “*seçimlere katılmamış olma*” koşulunun getirilmiş olması da bu düzenlemenin yalnızca belli bir partiyi devlet yardımından yararlandırmaya yönelik olduğunu göstermekteydi.

⁵³³ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 41; Öte yandan, Meclis tartışmaları esnasında, TİP, siyasi partilere yapılan devlet yardımlarına tamamen karşı çıktıklarını belirtmiş ve “*siyasi partilerin devletten bağımsız kuruluşlar olduğu ve bu alana devletin müdahaleye hakkı olmadığı*” şeklinde Alman Federal AYM kararına dikkat çekmişti. YTP ise, partilerince hazırlanmış ve küçük partilere de devlet yardımında bulunulmasını öngören bir kanun tekliflerinin bir buçuk yıldır Komisyonda bekletildiğini; buna rağmen, yeni teklifin süratle kanunlaştırılmasının art niyeti ortaya koyduğunu belirtmişti.

mesi ve iktidardan çok, Ana Muhalefet Partisine muhalefet etmesini temin ve teşvik amacıyla tasarının getirildiğini” belirtmişler ve iktidar grubunu sert bir dille eleştirerek, kanun başlığının “aine veya atifet kanunu” olarak değiştirilmesini önermişlerdi.⁵³⁴ Tanör, Türkiye’de partilere yapılan devlet yardımının kamu yararı amacıyla değil de bir nebze de “muhalefetin bölünmüşlüğüne köruklenme” maksadıyla öngörüldüğünü belirtmektedir.⁵³⁵

1017 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme demokratik kriterlere aykırı olmasının yanı sıra kendi içerisinde de önemli tutarsızlıklar barındırıyordu. Eğer bir partinin mecliste sahip olduğu üye sayısı temel alınacaksa “parlamentoda grup kurabilme” gibi objektif bir ölçüt belirlenmeliydi. Bunun yanında madde metninde “Milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş” olma koşulunun getirilmesi de yalnızca belli bir partiye yardım yapma maksadının güdüldüğü görüntüsünü kuvvetlendirmekteydi. Yasanın bu haliyle, daha önceki seçimlere girmemiş bir parti Mecliste % 5 çoğunluk ve yeterli teşkilatlanmaya sahip ise bu yardımdan faydalanabilecek iken; 1965 yılındaki seçimlere girmiş fakat devlet yardımından faydalanacak oy oranını elde edememiş bir parti, sonradan Mecliste grup kursa bile bu yardımdan faydalanamayacaktı.⁵³⁶

3. Devlet Yardımının Adil Olmadığının Tescil Edilmesi: 1017 sayılı Kanunun İptali (1969)

Devlet yardımı siyasi partiler tarafından farklı tarihlerde “seçime katılma hakkı kazanan partiler arasında ayırım gözettiği” ve “kanun önünde eşitlik ilkesini” ihlâl ettiği ve bu yolla da Anayasa’nın çeşitli maddeleriyle çeliştiği gerekçesiyle, AYM önünde dava konusu olmuştur. AYM, SPK’nin 74. maddesine değişiklik getiren 1017 sayılı Kanun hakkında TİP tarafından açılan iptal davasında, “siyasi partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar“, bunların çalışmalarını da “kamu giderleri” kapsamında kabul ederek devlet yardımını ilke olarak anayasaya uygun bulmuştur.

⁵³⁴ Bosuter, s. 131.

⁵³⁵ Tanör, *Türkiye’nin*, s. 131; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 393.

⁵³⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 137.

Fakat yeni düzenlemeyi yine de “adalet ve eşitlik” ilkesine aykırı, “oy çokluğunu elde tutan topluluğa dilediği biçimde belirli bir siyasal partiyi kayırma veya güç duruma düşürme” imkânı tanıyıcı ve “keyfiliğe doğru yöneltici” bulmuş, verilen paraların harcanma şekli ile yerlerinin belli şartlara bağlanmadığı belirtilirken, bu paraların ancak siyasi partilerin kamu faydasına olan faaliyetlerine harcanması gerektiği belirtilmiştir. Bu sebeplerle partilere devlet tarafından yapılacak yardımı düzenleyen 74. maddenin değişik biçimini iptal etmiştir. Mahkeme iptal gerekçesinde siyasi partilere devletçe yardım yapılmasını Anayasa’ya aykırı bulmamış, fakat devlet yardımının bazı partilere yapılıp bazı partilere yapılmamasının doğru olmadığına karar vermiştir. Söz konusu kararda, bazı partilerin devlet yardımı kapsamı dışında bırakılmasının, onları demokratik siyasi yaşamın vazgeçilir unsurları haline getireceği ve bu durumun Anayasa’nın 56. maddesine aykırı olduğu belirtilmektedir.⁵³⁷

Bir başka anlatımla, yasayı değiştirebilecek çoğunluğu elinde bulunduranların hukuku, kendi işlerine yarar biçimde oluşturmak istedikleri, fakat adalet ve eşitlik prensipleri açısından buna müsaade edilemeyeceği, AYM tarafından tespit edilmiştir.⁵³⁸ Kararın gerekçesinde siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılmasını Anayasa’ya aykırı görmeyen mahkeme, devlet yardımının bazı partilere yapılıp bazı partilere yapılmamasını yanlış bulmaktadır. Kararda, bazı partilerin yardım kapsamı haricinde tutulmasının, onları demokratik siyasi yaşamın vazgeçilir unsurları durumuna düşüreceği ve bu durumun Anayasa’nın 56. maddesiyle çelişeceği de belirtilmektedir. Ayrıca mahkeme devlet yardımının yalnızca partilerin kamu yararına olan işlerine harcanması gerektiğini belirterek, yardımların nasıl harcanacağı noktasındaki boşluğu doldurmuştur.

⁵³⁷ AYM, 18-19.2.1969 Tarih, E. 1968/26 ve K. 1969/14 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f5975a89-d94c-4e92-ab57-2ddcfc2b2cc5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 18.02.2019).

İlerleyen sayfalarda görüleceği üzere AYM, ANAP’lı meclis çoğunluğu tarafından kabul edilen aynı nitelikteki kanunu ise iptale yanaşmamıştır. Tanör, *Türkiye’nin*, s. 130.

⁵³⁸ AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.02.2019).

4. Devlet Yardımının Yeniden Düzenlenmesi:1219 sayılı Kanun (1970)

SPK'nın 74. maddesinin AYM tarafından iptal edilmesinden sonra⁵³⁹, 02.02.1970 tarih ve 1219 sayılı Kanun ile siyasi partilere devlet yardımı konusu yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, devlet yardımından yararlanabilmek için, siyasi partilerin son milletvekili genel seçimlerinde, en az yüzde beş geçerli oy almaları gereklidir. Yüzde beş geçerli oy almış olan partilere, her yıl Hazinece ödenmek üzere altı milyon beş yüz bin lira ödeneğin malî yıl bütçesine konulacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, yardımın siyasi partiler arasında, aldıkları oy nispetinde paylaşılması öngörülüyordu. Yapılan bu yardım o siyasi parti tarafından yalnızca parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılabilirdi. Aynı Kanuna eklenen bir geçici maddeyle 1969 yılı mali bütçesine konulmasına karşın, 648 sayılı Kanunun 74. maddesinin iptal edilmesi nedeniyle dağıtılamayan ödeneğin partilere yeni Kanundaki kriterler uyarınca verilmesi öngörülmüştür.⁵⁴⁰

5. Devlet Yardımının “İlke Olarak” Anayasaya Aykırı Olduğunun Tescil Edilmesi (1971)

1219 sayılı düzenlemeye karşı Birlik Partisi (BP) tarafından açılan iptal davası üzerine, AYM 1971 yılında siyasi partilere devlet yardımını Anayasa'ya ilke olarak aykırı bularak iptal etmiştir. AYM 1017 sayılı Kanuna ilişkin olarak verdiği karardan iki yıl sonra ayrılarak, siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılmasının ilke olarak Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiştir. Buna göre;

“Siyasi partiler kamu hizmeti gören veya kamu yararına çalışan kuruluşlar değildir. Bunlara Devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasında yeri olamaz. Anayasa'nın 61. maddesi ise herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Anayasa'nın bu maddesine dayanılarak kanunlarla konulmuş

⁵³⁹ 12.10.1969 tarihinde yapılan MGS'de üç parti % 5'in üzerinde oy alabilmişti. AP, (% 46.53), CHP, (% 27.36), GP, (% 6.58). 648 sayılı SPK'nın 1017 sayılı Kanun ile değişik 74. maddesinin iptali üzerine, mali yılın 1 Mart'ta başladığı 1969 yılında partilere devlet yardımı yapılamamıştı. Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 51.

⁵⁴⁰ Aydın, s. 248; Teziç, *100 Soruda*, s. 39; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 143.

malî yükümlerden elde edilen paralardan bir bölümü ile siyasi partilere yardım edilebilmesinin olanağı ve anayasal desteği yoktur. Siyasi partilere Devletçe yardım edilmesi ilke bakımından Anayasa'ya aykırıdır.”⁵⁴¹

Bu kararıyla AYM, siyasi partilerin kamu yararına çalışan kuruluşlar olmadıklarını, onları fikirlerini paylaşan insanların hayatta tutacağını belirterek, partilerin devlet yardımıyla desteklenmesine karşı çıkmaktadır.

Oysaki yukarıda da belirtildiği üzere, Türkiye’de partilere devlet yardımı yapılmasına imkân tanıyan 1017 sayılı Kanun hakkında açılan iptal davası üzerine AYM verdiği kararda, siyasi partileri “*kamu yararına çalışan kuruluşlar*” olarak nitelendirmişti. Aynı konu 2.2.1970 tarih ve 1219 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiş ve bu düzenleme de iptal davasına konu olmuştu. Bu davada AYM, siyasi partileri işlevsel bir ölçüte göre değerlendirmiştir. Buna göre AYM, çok sınırlı bir düzeyde de olsa partilerin gördükleri hizmetin, kamu hizmeti olarak sayılabileceğini kabul etmekte, ancak bu durumun partileri kamu kurumu olarak kabul etmek anlamına gelmediğini belirtmektedir.⁵⁴² 1219 sayılı yasanın iptali, TBMM’nin 648 sayılı SPK’nın 74. maddesini düzenlemeye yönelik ısrarlı tavrının engellenmesi anlamını taşıyordu. İptal kararı, AYM’ye yöneltilen eleştirilerin dozunu arttırmıştır.⁵⁴³

AYM’nin verdiği iki farklı karardan sonra siyasi partilerin ne tür kuruluşlar olduklarının burada çözüme kavuşturulması bir gereklilik oluşturmaktadır.

Burada şu soruya çözüm aramak gerekecektir. Siyasi partilerin anayasada düzenlenmesi onları anayasa organı olarak nitelendirmek anlamına gelir mi? Bir diğer anlatımla partiler anayasal kuruluş mudurlar?

Tüzel kişiliği olan devlettir ve olsa olsa devletin organlarından bahsedilebilir. Ancak bu yönden, çok partili bir sistemde siyasi partileri devletin organları olarak da nitelendirmek yanlış olacaktır. Devletin egemenliğinin kullanılmasında yetki sahibi

⁵⁴¹ AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.02.2019).

⁵⁴² Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 385-386.

⁵⁴³ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 58.

organlar, yasama, yürütme ve yargıdır. Devlet tüzel kişisi bu organlar eliyle iradesini ortaya koyar. Oysa siyasi partiler, devlet örgütü dışında, tüzel kişiliği olan, devlet iradesinin yasama ve yürütme organlarıyla ortaya çıkmasında bir araç görevi görmektedirler.⁵⁴⁴

Siyasi partileri, “*kamu kuruluşları*” olarak nitelendirmek de yanlıştır. Kamu kuruluşlarının özelliği devlet teşkilatına dâhil olmalarıdır. Partileri kamu kuruluşları olarak kabul etmek, demokratik bir toplumda, onların siyasi yaşamdaki işlevlerini kabul etmeme sonucunu doğurur: Çünkü bu takdirde, faaliyetlerinin siyasi iktidarın müdahale veya denetiminde olmalarını gerektirir. Zaten, partilerin birer kamu kuruluşu olarak nitelendirilemeyeceği anayasadan da anlaşılmaktadır. Zira Anayasanın 68/5. maddesine göre, kamu görevlilerinin “*siyasi partilere girmelerini yasaklayan*” kural, bunların birer kamu kuruluşu olarak kabul edilemeyeceklerinin göstergesidir.⁵⁴⁵ Teziç, siyasi partilerin kamu kurumu olarak kabul edilebilecekleri sistemin olsa olsa tek partili sistemler olabileceğini belirterek, tek partili sistemdeki partiyi “*devlet partisi*” olarak nitelendirmektedir.⁵⁴⁶

2820 sayılı SPK’nın 3. maddesine göre, siyasi partiler, birer tüzel kişidirler. Siyasi partiler bir kamu tüzel kişisi değillerdir. Siyasi partiler de dernekler gibi birer “*kişi topluluklarıdır*”, fakat alelâde derneklerden ve kamuya yararları derneklerden amaçlarının farklı olması nedeniyle ayrılırlar. Anayasa ve SPK’da hüküm bulunmayan durumlarda Türk Medeni Kanunu’nun ve Dernekler Kanunu’nun hükümleri uygulanır.⁵⁴⁷ Zaten siyasi partilerin kamu yararına çalışan dernek olmadıkları ayrıca

⁵⁴⁴ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 386.

⁵⁴⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku* s. 386; Teziç, *100 Soruda*, s. 40; Perinçek, s. 74-76.

⁵⁴⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku* s. 386-387; Parti devleti hakkında ayrıca bkz.: Koçak, s. 46-47; Tek partili sistem için ayrıca bkz. : Maurice Duverger, *Siyasi Partiler*, (çev. Ergun Özbudun), 2. Bs., Bilgi Yayınevi, Ankara 1974, s. 335-364.

⁵⁴⁷ Gözler, s. 161. 2908 sayılı önceki Dernekler Kanunu’na göre, kamuya yararlı bir amaç güden dernekler, kanunda öngörülen şartları yerine getirmeleri halinde (m. 58), Bakanlar Kurulu kararı ile kamu yararına çalışan dernek niteliğini kazanırlar ve bazı ayrıcalıklardan faydalanırlardı (m. 61/2, 64/3, 90/2). 5253 sayılı yeni Dernekler Kanunu da kamuya yararlı derneklerin Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edileceğini öngörmektedir (m. 27).

SPK'nın 34. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre “...*dernekler kanununun kamu yararına çalışan dernek sayılma hükümleri siyasi partiler hakkında uygulanmaz.*”

Siyasi partiler, Anayasanın öngördüğü kurumlardandır. Anayasanın bu kurumlara atfettiği önem, “*demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları*” (m. 68/2) olmaları nedeniyledir. AYM tarafından 1961 Anayasası döneminde verilen ve 1982 Anayasası içinde geçerliliğini koruyan kararda da belirtildiği gibi;⁵⁴⁸

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası siyasi partileri kamu hukuku kurumları olarak nitelemiş ve onlara devlet örgütü için de yer tanımış değildir. Tam tersine gerek parti kurma hakkına ilişkin hükümler, gerekse halk iradesinin ve oyunun Devlet etkisi dışında ve serbestçe oluşumunu öngören ilkeler böyle bir görüşü kesinlikle reddeder niteliktedir.”

Yukarıdaki açıklamalar ve AYM'nin kararı kapsamında siyasi partileri, “*halkın siyasi düşünce ve inançlarının oluşmasında birer araç olan serbest kuruluşlar*” olarak nitelendirmek gerekir.⁵⁴⁹ Özbudun ise siyasi partilerin sivil toplum ile devlet kurumları arasında köprü vazifesi gören, bu özelliklerinden dolayı da bazı yönleriyle özel hukuk tüzel kişilerine, bazı yönleriyle de kamu hukuku tüzel kişilerine benzeyen, kendilerine has (sui generis) kuruluşlar olduklarını belirtmiştir.⁵⁵⁰ Özetle siyasi partiler, devletin müdahalesi dışında faaliyet gösteren, kitlelerin siyasal düşünce ve inançlarının filizlenmesinde katkıda bulunan serbest kuruluşlar olarak belirtilebilir. Dolayısıyla siyasi partilerin yürüttüğü faaliyetlerin kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir.⁵⁵¹

⁵⁴⁸ AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.02.2019).

⁵⁴⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku* s. 387.

⁵⁵⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 108.

⁵⁵¹ Kamu hizmeti sunulması konusu kamu kurumlarının tekelinde değildir. Başka bir ifadeyle sadece kamu kurumları kamu hizmeti sunarlar diye bir şey yoktur. Özel kuruluşlar da kamu hizmeti sunabilirler. Örneğin özel hastaneler kamu kurumu değildirler ancak onlar da sağlık kamu hizmeti sunmaktadırlar. Dolayısıyla siyasi partilerin kamu hizmeti sunduklarının kabulü için onların kamu kurumu olmalarına gerek yoktur.

6. Devlet Yardımının Anayasal Dayanağı Kavuşturulması: 1421 sayılı Kanun (1971)

Yukarıda AYM'nin siyasi partilere devlet yardımı yapılması konusuna ilişkin iki iptal kararı iki farklı içtihat oluşturduğundan ve bu farklı kararlar dolayısıyla siyasi partilerin ne tür kuruluşlar olduğunun açıklanmasının bir gereklilik oluşturduğundan bahsedilmişti. AYM'nin siyasi partilerin kamu kurumu olmadıklarını ve çok sınırlı seviyede de olsa kamu hizmeti gören kuruluşlar olduğu yönündeki kararının ardından partiler devlet yardımı konusunu anayasal düzenleme ile koruma altına alma yoluna gitmişlerdir.

Bahsi geçen karar üzerine siyasetçiler, kamu kaynaklarından beslenen partileri lehine tasarruf olanağından vazgeçme arzusunda olmadıklarını göstermişlerdir.⁵⁵² AYM'nin bu tarz hükümlerle siyasi partilere devlet yardımı yapılmasına engel olmasını önlemek için 30.06.1971 tarih ve 1421 sayılı Kanunla Anayasa'nın 56. maddesine eklenen 4. fıkrayla siyasi partilere devlet yardımı yapılması hüküm altına alınarak anayasallaştırılmış ve bu şekilde iptal davası konusu olmaktan çıkarılmıştır.

Cem Eroğul'a göre, 1421 sayılı Kanun ile yapılan ve partilere yardım yapılmasına imkân tanıyan bu Anayasa değişikliği, yasama organının AYM'ye karşı gösterdiği ciddi bir tepkiydi:

*“Gerçekten de, yüksek mahkeme, parlamenterlerin çıkarlarını doğrudan doğruya ilgilendiren iki kanunu iptal etmiş ve bu suretle, parlamenterlerin elindeki son silaha, anayasa değişikliği silahına sarılmalarına –herhalde istemeden- yol açmıştır.”*⁵⁵³

⁵⁵²Aydın, s. 248.

⁵⁵³ Cem Eroğul, *Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)*, AÜSBF, Ankara 1974, s. 153; Devlet yardımlarının anayasal teminat altına alınması yolunda TBMM'nin yaptığı bu Anayasa değişikliğinin, AYM'nin kararına karşı bir tepki özelliği taşıdığı ve bunları etkisiz kılma amacıyla olduğu belirtilmişti Böylece artık yeni bir yasanın iptal edilme riski kalmamıştı. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 392; Artun Ünsal, *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 443, Ankara 1980, s. 303.

Anayasa'nın 56. maddesinin son fıkrasına göre, “*Son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde beşini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisinde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan siyasi partilere devletçe yapılacak yardım kanunla düzenlenir*” hükmü getirilmiştir. 648 sayılı SPK'nın 74. maddesi de yapılan Anayasa değişikliği doğrultusunda yeniden düzenlenmişti.

7. Anayasada “Geçici” Bir Düzenleme: 1699 sayılı Kanun (1973)

15.3.1973 tarih ve 1699 sayılı Kanun ile Anayasa'ya eklenen geçici 22. maddeye göre; “*1 Kasım 1972 tarihinde TBMM'de grubu bulunup da 30 Mart 1973 tarihine kadar grubunu muhafaza etmiş ve Milletvekili Genel Seçimlerine katılma niteliği kazanmış siyasi partilere de, Anayasa'nın 56. maddesindeki şartlar aranmaksızın, kanunun öngördüğü ölçüye göre devletçe yardım yapılacağı*” hüküm altına alınmıştı. Bu şekilde ilk kez 1971 yılında anayasal teminata konu olan devlet yardımları, daha kanuni düzenlemeye kavuşup uygulama olanağı bulmadan, Anayasa'da yeni değişikliklere uğramıştı. Bu durum Türkiye'de devlet yardımı uygulanırken karşılaşılan yanlış uygulamaların bir diğer zincirini meydana getirmiştir. Zaten söz konusu geçici maddenin aradığı şartları taşıyan tek parti DP'ydi.⁵⁵⁴ Bu nedenle Meclis'te bulunan partilerden TİP ve Milli Selâmet Partisi (MSP)' den epey eleştiri almış ve yardımın kapsamının seçimlere katılma hakkı kazanan bütün partilere doğru genişletilmesi istenmişti.⁵⁵⁵

8. Anayasal Düzenlemeler Işığında Kanuni Düzenleme: 1802 sayılı Kanun (1974)

Bu anayasal düzenleme doğrultusunda 30.04.1974 tarih ve 1802 sayılı Kanun ile 648 sayılı SPK'nın 74. maddesinde değişiklik yapılarak, siyasi partilere yapılan devlet yardımı şu esaslara bağlanmıştır:

⁵⁵⁴ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 63; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 147-148.

⁵⁵⁵ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 63-64; MMTD, Dönem 3, C. 33, Y. 1973, s. 794.

“Son milletvekili genel seçimlerine katılan ve Türkiye itibariyle toplam geçerli oy sayısının en az % 5’ini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisi’nde grup kuracak sayıda (en az 10 kişi, Anayasa m. 85/2) milletvekilliği kazanmış bulunan siyasi partilere her yıl Hazinece ödenmek üzere, o yılki genel bütçe gelirleri “(B) Cetveli” toplamının beş binde biri oranında ödenek mali yıl bütçesine konur.

Bu ödenek; yukarıdaki fıkra gereğince devletçe yardım yapılacak olan siyasi partiler arasında, o siyasi partinin son milletvekili genel seçimlerinde Türkiye itibariyle almış olduğu geçerli oyların, bu partilerin toplam olarak aldıkları geçerli oylar oranına göre bölüştürülerek her yıl ödenir.

Bu ödemelerin, o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takiben on gün içinde tamamlanması zorunludur.

Bu yardım, sadece parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılır.”

Görüldüğü gibi yeni düzenleme, yardımlardan faydalanabilmek için iki ölçütten birini sağlamayı yeterli görmüştür. İlki, seçimlerde geçerli oyların % 5’ini almış olmak. İkincisi ise, bu seçimlerin sonucuna göre Meclis’te grup kuracak kadar milletvekilliği kazanmış olmak. Ayrıca değişiklik ile birlikte daha evvel her yıl sabit bir miktar olarak belirlenmiş olan devlet yardımı, bütçenin küçülmesi ya da büyümesine bağlı olarak değişiklik gösterecek biçimde yeniden düzenlenmiştir. Böylece partilere yapılacak yardımların enflasyon karşısında değer kaybetmesine karşı bir önlem alınmış olundu. Bu yaklaşım tarzı günümüze kadar uygulanmaya devam etti. Değişiklik öncesinde geniş oy aralıklarını kapsayan altı kategori doğrultusunda paylaştırılan devlet yardımlarının, artık doğrudan oy oranlarına göre dağıtılma yöntemi benimsenmesi de adil bir devlet yardımı sisteminin tesis edilmesini sağlamaya yöneliktir.⁵⁵⁶ 1970 yılına kadar partilere yapılacak yardım toplamı maktu olarak (bir yıldan diğer yıla değişmeyen miktarlarda) belirlenmiştir. Partilere yapılacak devlet yardımının 1974 yılından sonra Genel Bütçe Gelirleri (B) Cetveli büyüklüğü ile ilişkilendirilme-

⁵⁵⁶ Ekizceleroğlu, s. 111; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 149; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 68.

siyle, bütçenin büyümesi oranında yardım adı altında partilere yapılan ödemenin tutarında da artış meydana gelmiştir.⁵⁵⁷

1802 sayılı Kanununun 2. maddesiyle 648 sayılı SPK'ya eklenen Geçici 6. maddede, 14.9.1973 MGS⁵⁵⁸ sebebiyle ortaya çıkabilecek karışıklıkları gidermek amacıyla, 1973 yılına ait devlet yardımının dağıtım biçimini bu yılı ikiye bölerek düzenlemiştir.⁵⁵⁹ Yapılan bu son düzenlemeler ile beraber 1971 ve 1972 yıllarında AYM'nin iptal kararı nedeniyle yapılamayan devlet yardımları yeniden siyasi partilere verilmeye başlanmış ve bu durum 1980 yılına kadar da devam etmiştir.⁵⁶⁰ 1971 ve 1972 yıllarındaki kesintiler bir tarafa bırakılırsa, 1965 yılından 1980 yılına kadar devam eden devlet yardımının bir özelliği de, TİP haricinde kalan siyasi partilerin devlet yardımına ilke olarak karşı çıkmamalarıydı.⁵⁶¹

⁵⁵⁷ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 68.

⁵⁵⁸ 14 Ekim 1973 tarihinde yapılan MGS'de CHP % 33.3 oy ile 185 milletvekilliği, AP % 29.8 oy ile 149 milletvekilliği, MSP % 11.8 oy ile 48 milletvekilliği, DP % 11.9 oy ile 45 milletvekilliği ve Cumhuriyetçi Güven Partisi (CGP) de % 5.3 oy ile 13 milletvekilliği kazanmıştı. Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 64.

⁵⁵⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 150; Buna göre 1973 yılı mali bütçesi (B) cetveline göre saptanacak devlet yardımı, 1 Mart 1973-14 Ekim 1973 ve 15 Ekim 1973-28 Şubat 1974 dönemleri esas alınarak ikiye bölünmüş ve ilk dönem yardımları 1969 yılı seçim sonuçlarına göre, ikinci dönem yardımları da 1973 yılı seçim sonuçlarına göre yapılmıştı.

⁵⁶⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 150.

⁵⁶¹ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 67-68. TİP'in bir milletvekili, 1017 sayılı Yasanın Millet Meclisinde görüşülmesi esnasında, ilk olarak teklifin amacına dikkat çekmiş ve Teklifin, "Güven Partisine 500.000.-TL Yardım Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" diye isimlendirilmesinin daha uygun olacağını ileri sürmüştü. Ona göre, bu yardım, her şeyden evvel, Anayasanın "vergi ödevi" ne ilişkin 61. maddesine aykırıydı. Vergi adı altında vatandaşlar tarafından devlete ödenen para kamu hizmetlerinde, yani "...Türk halkının okul meselesinin, yol davasının, hastane davasının, işsizlik davasının halledilmesinde..." kullanılmalıydı. Siyasi partilerin toplumdaki belirli sınıf ve tabakalara dayandığını ve bu sınıf ve tabakalardan gördükleri ilgi ve yardım nispetinde ayakta kaldıklarını, tutunup geliştiklerini, daha doğrusu böyle olması gerektiğini ifade eden bu milletvekili, devlet yardımını, siyasi partileri yapay olarak ayakta tutma gayretinin bir işareti olarak değerlendirmişti. Ayrıca, küçük partiler yardımdan yoksun kalmaktadır. Bu durumda, Anayasanın hem 12. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırı davranılmakta hem de 56. maddesine aykırı şekilde küçük partiler demokrasinin "vazgeçilebilir" unsuru haline getirilmekteydi. Ayrıca milletvekili, Alman Federal AYM'nin kararında bulunan "Siyasal partiler serbestçe kurulan ve kendi güçleriyle aralarında rekabet eden, devletten bağımsız teşekküllerdir. Devletin bu alana müdahaleye hakkı yoktur." şeklindeki yaklaşımı da kendi düşüncesinin dayanağı olarak belirtmişti.

9. 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK Dönemi: Değerlendirme

1965 ve 1980 yılları arasında partilere yapılan toplam devlet yardımı miktarı 431.4 milyon TL'yi bulmuştur. Bu zaman dilimi içerisinde partilere yapılan toplam yardım miktarı 7.5 milyon TL'den 141 milyon TL'ye, yani yaklaşık olarak yirmi misline ulaşmıştır. Bununla beraber yıllar itibariyle enflasyon veya bütçe büyüklükleri benzeri değişkenler göz önüne alındığında devlet yardımının çok da büyük bir artış göstermediği söylenebilir. Yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre, partilere yapılan yardımların genel bütçe gelirleri içerisindeki oranı, 1965 yılında beş binde 2.8 iken; 1980 yılında beş binde 0.8'de kalmıştı. Toplam yardım miktarının gayri safi milli hâsıla içerisindeki oranı ise, 1965 yılında beş binde 0.49 iken 1980 yılında beş binde 0.13 idi.⁵⁶² Ayrıca bu dönemde devlet yardımı yapılmasının üzerinden kısa süre geçmesinden sonra bu yardım partilerin en önemli gelir kaynaklarından biri haline gelmiştir. Yardımdan faydalanan çoğu partinin gelirleri içinde devlet yardımı en fazla paya sahip gelir kaynağı haline gelerek vazgeçilmez bir hal almıştır.⁵⁶³

Bu dönemde siyasal parti sisteminde meydana gelen parçalanmaya ve ortaya çıkan yeni ve küçük pek çok yeni partiye rağmen devlet yardımlarından daha çok büyük ve yerleşik partiler faydalanmıştır.⁵⁶⁴ Devlet yardımından faydalanabilmek için aranan % 5'lik sınırın altında kalan ve çoğunlukla 1965 ile 1969 seçimlerinde % 3 civarında oy alabilen pek çok küçük parti, bu dönemde devlet yardımından fayda-

⁵⁶² Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 173; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 150.

⁵⁶³ Tikveş, "Partilere Yapılan", s. 159. Örneğin AP'nin 1966 yılında elde ettiği 4.245.630 TL'lik gelirin 3.500.000 TL'lik bölümü yani % 82'si devlet yardımındı. AYM, 14.02.1980 Tarih, E. 1966/1 ve K. 1980/1 sayılı kararı. Bkz.: AMKD, S. 18, Y. 1980, s. 438-441. MP'nin 1966 yılına ait önceki yıldan devreden varlıklar haricinde kalan toplam geliri 520.00 TL idi. Bunun 500.000 TL'si yani % 96'sı devlet yardımındı. AYM, 11.05.1976 Tarih, E. 1966/VI-13 ve K. 1976/2 Sayılı Kararı. Bkz.: AMKD, S. 14, Y. 1977, s. 462-468. Aynı partinin gelirleri içinde devlet yardımının oranı 1967 yılında % 82 ve 1968 yılında % 88 olarak gerçekleşmişti. AYM, 15.2.1977 Tarih, E. 1967/VI-10 ve K. 1978/1 Sayılı Kararı. AMKD, S. 16, Y. 1979, s. 399-408; AYM, 28.3.1978 Tarih, E. 1967/VI-10 ve K. 1978/2 Sayılı Kararı. AMKD, S. 16, Y. 1979, s. 409-417.

⁵⁶⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 151. Bu dönem süresince yalnızca AP ve CHP tüm yıllar boyunca devlet yardımından faydalanmışken, MSP ve CGP yedi, MP beş, DP dört, MHP üç ve CKMP ise yalnızca bir yıl bu yardımdan faydalanabilmişti. Bu süreçte CHP 171.6 Milyon TL, AP 164 Milyon TL, MSP 38.1 Milyon TL, MHP 18.2 Milyon TL, DP 14.4 Milyon TL, CGP 8 milyon TL, MP 2.5 Milyon TL, CKMP ve YTP 1'er milyon TL'si devlet yardımı almışlardı. Kaynak: AYM siyasi parti mali denetim kararları, AMKD'nin çeşitli sayıları.

lanamamıştır. Bu yönüyle 1961 Anayasası döneminde yardımlardan faydalanabilmek için aranan ölçütler, 1982 Anayasası dönemine kıyasla daha düşük olmasına karşın bu dönemde de sistemin büyük ve yerleşik partiler lehine hizmet ettiği belirtilebilir.⁵⁶⁵ Fakat bu dönemde devlet yardımlarının siyasal parti sistemi üzerindeki etkilerini tam manasıyla saptayabilmek bazı siyasi ve ekonomik sebeplerden dolayı epey zordur. Yaşanan terör olayları, ağır ekonomik krizler, askeri müdahaleler ve parti kapatma gibi nedenler, devlet yardımlarının parti sistemi üzerinde ne gibi etki yaptığının net olarak saptanmasına müsaade etmemektedir. Dolayısıyla kesin yargılara ulaşmak güçtür.⁵⁶⁶

Özetle, Türkiye’de partilere yapılan devlet yardımının 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK döneminde geçirdiği sürece bakıldığında, devlet yardımı ölçütlerinin mecliste siyasal çoğunluğu oluşturan iradece siyasal hesaplaşma, meclisteki siyasal konjoktüre göre pozisyon olarak hamle yapma gibi amaçlarla kullanıldığı ve bu nedenle de zaman zaman devlet yardımı ölçütlerinin değiştirildiği görülmektedir. Ülkemizde her zaman iktidardaki parti ya da partiler muhalefetin ekonomik güce kavuşarak, kendilerine rakip olmalarından rahatsız olmuşlardır. Bundan dolayı iktidar partileri, devlet yardımı yapılması hususundaki ölçütleri ve uygulama biçimini sürekli olarak değiştirme yoluna gitmişler ve muhalefet partisine türlü güçlükler çıkarmaya çalışmışlardır.⁵⁶⁷ Bu düşünceler ekseninde 1961 Anayasası döneminde devlet yardımının; siyasal çoğunluğu oluşturan iradece hukukî boyutları siyasal ihtiyaçlar çerçevesinde şekillenen ve siyasal yönü daha fazla ağır basan (MP, GP ve DP örneklerindeki gibi) bir “*siyasal silah*” haline geldiği belirtilebilir. Bu süreçte AYM’nin zaman zaman yapılan düzenlemelere ilişkin iptal kararları verdiği görülse de bu kararlar, devlet yardımı uygulamasının bir “*siyasal silah*” olarak kullanılmasına engel olamamıştır. Nitekim siyasal çoğunluk, AYM kararlarının devlet yardımı ölçütleri konusunda kendisini frenleyen ya da devlet yardımı uygulaması üzerindeki hâkimiyetini sınırla-

⁵⁶⁵ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 169-170.

⁵⁶⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 151.

⁵⁶⁷ 1961 Anayasası döneminde, MP ve GP’nin devlet yardımından faydalanmasını sağlama amacıyla yapılan düzenlemeler bu yönde örneklerdir.

yan durumlarda anayasal değişiklik yapmaktan geri durmamış ve yukarıda da belirtildiği gibi 1421 sayılı Kanun ile siyasi partilere yapılan devlet yardımını anayasal düzleme taşımıştır. Burada AYM tarafından iki yıl ara ile verilen ve birbiriyle çelişen kararların⁵⁶⁸ bu düzenlemenin yapılmasında büyük etkiye sahip olduğu söylenmelidir. Devlet yardımının anayasal korumaya kavuşturulmasından sonraki aşama ise yardımın kurumsallaştırılması çabası olmuştur. Partiler hazırcı ve rahat malî kaynak elde etme anlayışlarının bir göstergesi olarak yardımı enflasyona karşı korunmak istemişler ve genel bütçe gelirlerine endeksli bir sistem ihdas etmişlerdir.

C. 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK Dönemi

Bu başlık altında 2820 sayılı SPK ve 1982 Anayasası çerçevesinde Türkiye’de partilere yapılan doğrudan ve dolaylı devlet yardımları açıklanmaya çalışılacaktır.⁵⁶⁹

1. Doğrudan Devlet Yardımı

a) Tarihsel Gelişim

1982 Anayasası’nın ilk şeklinde siyasi partilere devletçe yardım yapılmasına ilişkin bir hüküm yoktu. Partilere yardım yapılması hususunda, Anayasa’ya yasaklayıcı bir hüküm de eklenmemiştir. Devlet yardımı 12 Eylül 1980 döneminde DM’de, SPK hazırlanırken en çok tartışılan konulardan biri olmuştur.⁵⁷⁰ Kurucu Meclis tara-

⁵⁶⁸ AYM, 18-19.2.1969 Tarih, E. 1968/26 ve K. 1969/14 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f5975a89-d94c-4e92-ab57-2ddcfc2b2cc5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (18.02.2019); AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.02.2019).

⁵⁶⁹ 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK döneminde devlet yardımı uygulamasının geçirdiği anayasal ve yasal değişiklikler ile AYM kararları için çalışmamızın EK-2 kısmına bakılabilir.

⁵⁷⁰DMTD, C. 15, Y. 1983, s. 159 vd. : Partilerin devlet yardımıyla desteklenmesi konusu, DM’de hararetli tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Devlet yardımı yapılmasına sıcak bakan üyeler tarafından öne sürülen gerekçelerden dikkate değer olanları şu şekildeydi: “*Sadece ekonomik yönden güçlü olanların siyasal haklardan yararlanabileceği bir toplum ve devlet düzeni, özgürlükçü değil, tekelci ve ayrılıkçı bir düzendir.*” Feridun Şakir ÖĞÜNÇ, DMTD, C. 15, Y. 1983, s. 161; “*Yüksek gelir gruplarının partilere yapabilecekleri bu yardımların onlar üzerinde ekonomik bir baskı unsuru olarak kullanılabilmesi, bazı menfaat ilişkileri için bir vasiye teşkil edebileceği ihtimallerini de şüphesiz gözden uzak tutmamak gerekir.*” Ali Mazhar

findan hazırlanarak kabul edilen 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı SPK'da da, ilk şekliyle, partilere devletçe malî yardım yapılmasına ilişkin bir düzenleme bulunmuyordu. SPK'nın, Anayasa Komisyonu Raporu'ndaki gerekçesinden de anlaşılacağı gibi, kurucular, bu hususta AYM'nin 2.2.1971 tarih ve 1971/13 sayılı kararıyla bağlı kalarak, bu içtihadı devamlılık kazandırmak istemişlerdi. Siyasi partilerin kamu yararına hizmet eden kuruluşlar olarak nitelendirilmediği gerekçede;

“Çalışmalarını üyelerinin olağan yardımları ile sürdüremeyen siyasi partilerin paraca güçlü bir takım kişi veya kuruluşların etkisi ve baskısı altına düşmesi varsayımı ise, devletin paraca yardımı olsa dahi söz konusu olabilir. Devlet yardımı siyasi partilerin başkaca yollardan çıkar sağlamalarını engellemez” denilerek, devlet yardımına yer verilmemişti.⁵⁷¹

ANAP'ın kurucusu ve dönemin başbakan yardımcısı Turgut Özal ise devlet yardımı konusundaki tartışmalara, partilere ancak kuruluş sürecinde devlet tarafından mali destekte bulunulması gerektiğini, ancak partilerin yaşaması için bunun mutlak bir ön koşul olmadığını belirterek karşı çıkmıştı. Özal'a göre siyasi partiler desteği üyelerinden almalıydı. Böyle olursa iş çevrelerinin neredeyse tüm partileri malî yönden desteklediği bir ortamda, partiler de iş dünyasına karşı bir sorumluluk altına girmiş olmazdı.⁵⁷² Bu konuyla ilgili tartışmaların ardından siyasi partilere devlet yardımı yapılmamasına karar verilmiş ve Milli Güvenlik Konseyi (MGK), belki de kuş-

HAZNEDAR, DMTD, C. 15, Y. 1983, s. 163; *“Ankara bir tarihte partiye ve parti başkanına otomobil hediye eden bir Çukurovalı işadaminin listeleriyle buraya milletvekili getirmiştir.”* Hayri SEÇKİN, DMTD, C. 15, Y. 1983, s. 182; *“Tasarı ile yeni demokratik düzende paralular partisi, paralı partililer ve paralı adaylar oligarşisi egemen kılınmıştır; yani özetle lider oligarşisine karşı çıkılırken, Tasarı sermaye oligarşisine yeşil ışık yakmış ve partilerin kapısını sonuna kadar sermayeye açmıştır... Partilere hazine yardımı yapılmaması nedeniyle çalışan güçsüz kesimler artık örgütlenemeyecek...”*, Fikri DEVRİMSEL, DMTD, C. 14, Y. 1983, s. 421; *“... Birçok arkadaşımız burada maalesef bizi şaşırtacak bir tarzda, ‘parası olan parti kursun’ demiştir. Kimde para olur? O zaman biz siyaseti para sahibi olanların inhisarına bırakmış olmuyor muyuz? Bu, bizi, bir sınıf, bir zümre, bir grup hâkimiyetine götürmez mi?”* Prof. Dr. Beşir HAMİTOĞULLARI, DMTD, C. 15, Y. 1983, s. 258.

⁵⁷¹ Aydın, s. 249-250; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 392; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 69.

⁵⁷² Schöler, s. 71; Öztürk, s. 127.

kuyla baktığı bu kuruluşlara devletçe yardımda bulunulmasını metinden çıkartmıştı.⁵⁷³

1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK döneminde de siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımlarının gelişimi, 1961 Anayasası dönemindeki gibi bir istikrar kazanamamış; sürekli kanuni değişikliklere ve AYM kararlarına konu olmuştur. Bunun en önemli nedeni, Meclis çoğunluklarının bu yardımları, birer siyasal manevra aracı olarak görmeleri ve siyasi rakiplerine karşı kullanma maksadı taşımalarıdır. Bu dönemde AYM'nin devlet yardımları hususundaki tutumu, önceki döneme göre değişikliğe uğramış ve verdiği bütün kararlarında hem ilke olarak devlet yardımlarını anayasaya uygun bulmuş, hem de mevcut yasal düzenlemelere ilişkin eşitlik, hukuk devleti ve demokratik devlet ilkelerine aykırılık iddialarını reddetmiştir.⁵⁷⁴

Özal, devlet yardımı hususundaki yukarıdaki olumsuz yöndeki düşüncelerini hiç söylememişçesine, iktidarı devralmasının üzerinden altı ay geçmeden siyasi partilere devlet yardımı yapılmasını yeniden yürürlüğe koyma yoluna gidecektir.⁵⁷⁵

(1) Devlet Yardımının 2820 sayılı SPK'ya Girmesi: 3032 sayılı Kanun (1984)

1983 MGS'nin⁵⁷⁶ ardından seçilen TBMM'de grubu olan partiler, belki biraz da geçen seçim giderlerinde yaşadıkları maddi sıkıntılardan dolayı, bu konuda ortak

⁵⁷³ Perinçek, s. 163; DM'de yapılan açık oylama sonucunda, devlet yardımı 49 oya karşı 54 oy ile kabul edilmiş ancak MGK tarafından benimsenmeyerek Kanun metninden çıkarılmıştı.

Öztürk, s. 127; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 69; 1982 Anayasası'nın ilk halinde devlet yardımına yer verilmemesinin yanı sıra, 2820 sayılı SPK'nın partilerin gelirlerinden bahsettiği 61. maddesinde de böyle bir kaynaktan söz edilmemişti. Sağlam bu durumu, 12 Eylül Kurucu iktidarının siyasi partilerin demokratik düzen içerisindeki işlevini pek önemsemeyen ve partiler demokrasisini "kerhen" benimseyen bir zihniyet taşımalarıyla ifade etmiştir. Bkz. Sağlam, s. 91.

⁵⁷⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku*, s. 152-153.

⁵⁷⁵ Schöler, s. 71; Muhiddin Nalbantoğlu, *Turgut Özal'la Konuşmalar*, Anakent Yayın ve Tuzizm, İstanbul 1986, s. 82-83.

⁵⁷⁶ 12 Eylül askeri yönetimi, 16 Ekim 1981 tarihinde çıkardığı bir yasayla tüm siyasi partileri feshetmişti. 5 Haziran 1981 tarihinde de çıkarılan bir yasayla bütün parti mensuplarının ve eski milletvekillerinin siyasi faaliyetleri yasaklanmıştı. Yönetim amacını, "demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak" olarak açıklamıştı. Askeri yönetim, demokratik düzenin vazgeçilmez unsurları olan siyasi partileri feshederek bu amacına ulaşmayı düşünmüştü.

bir kanun teklifi vermişlerdir. Söz konusu teklifin gerekçesinde, siyasi partilerin yalnızca üyelerinden topladıkları ödentilerle faaliyetlerini yerine getirmelerinin imkânının olmadığı, varlıklarını devam ettirebilmeleri için bağış toplamanın da, iktidar partilerinin lehine olduğu, bu durumun da “*fırsat eşitliği*” ilkesine ters düştüğünü belirten milletvekilleri, devlet tarafından yapılacak yardım ile siyasi partilerin yüksek gelir sahibi çevrelerin baskısından kurtulacağını, ancak yardım yapılırken parti enflasyonuna sebebiyet verilmemesi için doğru ölçütlerin getirilmesi gerektiğini vurgulamışlardı.⁵⁷⁷

Böylece 27 Haziran 1984 tarih ve 3032 sayılı yasa ile 2820 sayılı SPK'nın 61. maddesine yeni bir fıkra eklenerek siyasi partilere yapılacak “*devlet yardımı*” gelir kaynakları arasında sayılmıştır.⁵⁷⁸ Bu tarihten sonra ise, çoğunluk partisinin siyasi hesapları ile muhalefeti parçalama arzusu, devlet yardımı şartlarının devamlı değiştirilmesine neden olmuştur. AYM ise gerek bu yöndeki düzenlemeleri gerekse ilke olarak devlet yardımını anayasaya uygun bulmuştur.⁵⁷⁹

Böylesi bir çelişkinin yaşanmasının altında 12 Eylül öncesinde partilerin aralarında mutabakat kuramamaları ve parti sisteminin istikrarı bozacak bir “*çok kutupluluğa*” doğru kayması yatıyordu. MGK 1983 yılında seçimlerin yapılmasına karar vermişti. Amaç “*sınırlı çok parti sisteme*” geçmekti. Konsey bu amaçla, iki önemli aracı uygulamaya koymuştu: 1) Veto mekanizması 2) Barajlı seçim sistemi. Veto yolu ile seçimlere katılacak partiler henüz kurulma aşamasında sınırlandırılmaktaydı. Barajlı seçim sistemi ise ülke genelinde % 10 oy almak, küçük ve güçsüz partileri saf dışında bırakarak rekabeti makul sayıda parti arasında tutmayı hedeflemişti. Ayrıca partilerin illerin üçte ikisinde teşkilatlanmış olmaları, illerin yarısı kadar yerde aday göstermeleri şartları da diğer sınırlayıcı faktörlerdi.

Özetle, Konsey, bir “*merkez*”, bir “*orta sağ*” ve bir “*orta sol*” partiden oluşan bir siyasal yelpazenin tesisıyla düzenin istikrarlı olacağına kanaat getirmişti. Zaten, 1983 genel seçimlerine üç partinin (MDP, ANAP ve HP) katılmasına izin verilmişti.

Bu partilerden askeri yönetim tarafından desteklenen ve merkez partisi olarak görev yapması umulan MDP'nin seçimlerin mutlak kazananı olması bekleniyordu. Fakat seçimleri % 45.15 oy oranıyla kazanan ANAP oldu. Nihayet arzulanan ılımlı çok parti sistemi gerçekleşmişti. Sarıbay, *99 Soruda*, s. 52-53; 1983 MGS'ye göre, toplam 400 sandalyeli TBMM'de ANAP % 45.15 oy oranı ile 211 milletvekilliği, HP % 30.40 oy oranıyla 117 milletvekilliği ve MDP de % 23.27 oy oranı ile 71 milletvekilliği kazanmıştı. Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 69.

⁵⁷⁷ TBMMTD, C.4, Y. 1984.

⁵⁷⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 108; Schüler, s. 73; 3032 sayılı yasa ile SPK'da değişiklik meydana getiren düzenlemeye karşı AYM'ye açılan iptal davasında, mahkeme söz konusu değişikliğin anayasa'ya uygun olduğu yönünde karar vermişti. Aydın, s. 250.

⁵⁷⁹ Tanör, *Türkiye'nin*, s. 131.

3032 sayılı yasayla birlikte devlet yardımları, üç yıllık bir aranın ardından tekrar hukuk sistemimize dâhil olmuştur. Yine 3032 sayılı yasa ile SPK'ya eklenen maddeyle devlet yardımının koşulları ve usulleri belirlenmiştir (Ek Madde 1/1 ve 2). Buna göre bir siyasi partinin devlet yardımından faydalanabilmesi için milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını (% 10) aşması gerekiyordu. 1961 Anayasası döneminde bu oran % 5 olarak belirlenmişti. Bir diğer anlatımla, yardımlardan faydalanabilmek için belirlenen oran iki katına çıkarılmıştır. Bu durumun, devlet yardımından faydalanacak partilerin sayısını azaltacağı ve büyük partilerin yararına bir eşitsizlik oluşturacağına kuşku yoktur.⁵⁸⁰

Diğer yandan yasa ile devlet yardımının partiler arasında paylaşılmasında partilerin aldıkları oy oranı değil, TBMM'de elde ettikleri sandalye sayısı esas alınmıştır. Türkiye'de MGS'de uygulanan % 10'lu seçim barajı ve seçim sistemi, siyasi partilerin seçimlerde aldıkları oy oranlarından çok daha yüksek nispette TBMM'de temsil edilmelerine neden olmaktadır. Başka bir anlatımla, seçimlerde elde edilen oy yüzdesinin meclise milletvekili sandalyesi olarak yansımaları arasında ölçsüzlük bulunmaktadır. Dolayısıyla, seçimlerde elde ettikleri toplumsal destekten daha yüksek sayıda Mecliste milletvekilliği kazanan partilerin, devletten alacakları yardımın tespiti kriter olarak Mecliste elde ettikleri sandalye sayıları yerine, seçimlerde aldıkları oy oranlarının tercih edilmesinin daha adaletli sonuçlar doğuracağına kuşku yoktur.⁵⁸¹

⁵⁸⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 153-154.

⁵⁸¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 154. Partilerin seçimlerde aldıkları oy oranlarıyla Mecliste elde ettikleri milletvekilliği sayısı arasındaki fark, yüksek ülke barajı uygulaması ve tercih edilen seçim sistemi sebebiyle bazı zamanlar ciddi ölçülere ulaşmıştı. Bu durumun en açık örneği, % 10 barajının yanı sıra aynı yıl içerisinde getirilen yeni seçim sisteminin de tesiriyle 1987 MGS'ydı. Bu seçimlerde ANAP % 36.3 oy oranıyla 292, SHP % 24.7 oy oranıyla 99, Doğru Yol Partisi (DYP) % 19.1 oy oranıyla 59 milletvekilliği kazanmıştı. Baraj altında kalan partilerden Demokratik Sol Parti (DSP) % 8.53 ve RP'de % 7.2 oranında oy almıştı. Bu sonuçlara göre ANAP, bir buçuk katı fazla oy aldığı SHP'den üç kat daha fazla, iki katına yakın daha fazla oy aldığı DYP'den ise beş kat daha fazla devlet yardımı alma hakkı elde etmişti. Dolayısıyla siyasi partilerin Mecliste elde ettikleri sandalye sayısının, seçmen destekleriyle bu kadar ölçsüz olduğu meydandayken, devlet yardımının dağıtılma kriteri olarak sandalye sayılarının göz önünde bulundurulması önemli adaletsizliklere neden olmuştu. 1987 MGS Sonuçları için bkz. : <https://www.yenisafak.com/secim-1987/secim-sonuclari#result-details>, (E.T. 13.05.2019).

2820 sayılı SPK'nın 3. maddesinde; SPK'ya eklenen geçici 13. madde ile yapılacak ilk milletvekili genel seçimlerine kadar geçerli olmak kaydıyla devlet yardımı için 1983 tarihli MGS ve 1984 tarihli MİGS sonuçlarına göre bir bölüştürme yöntemi kabul edilmişti. Buna göre yapılan ilk uygulamada bütçe ödeneği, barajı aşan partiler arasında sandalye sayısına göre paylaştırılmıştı. Ayrıca geçici 13. madde uyarınca devlet yardımının 1984 yılında nasıl yapılacağı belirlenmişti. Buna göre, Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine konulan yedek ödeneğin % 30'u, 25 Mart 1984 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimlerinde⁵⁸² partilerin il genel meclisi seçimlerinde kazandıkları sandalye sayısına göre dağıtılmış, geriye kalan % 70'i ise, TBMM'de grubu bulunan partilerin son seçimlerde aldıkları oy oranlarına göre paylaştırılmıştı.⁵⁸³

⁵⁸² 26 Mart 1984 MİGS sonuçlarına göre, İl genel meclisi üyeliklerinin 1420'sini ANAP, 506'sını Sosyal Demokrasi Partisi (SODEP), 188'ini DYP, 99'unu MDP ve 58'ini HP, 14'ünü (RP) kazanmış, 21 üyelik ise bağımsızlara gitmişti.

⁵⁸³ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 76-77; 27.6.1984 tarihli ve 3032 sayılı 22.4.1983 Tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 61'inci Maddesine Bir Bent ve Aynı Kanuna Bir Ek Madde ile Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun (R.G., S. 18453, 9.7.1984). Teklifin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi esnasında, bir milletvekili, devlet yardımını Türkiye'nin gereklerine ve siyasi partileri demokratlaştırma amacına uygun bulmakla beraber, partiler arası uzlaşma sonucunda hazırlanan bu teklifin bünyesinde bir takım çelişkiler barındırdığını ileri sürmüştü. Milletvekiline göre, % 30'luk kısmın İl Genel Meclisi seçimlerinde elde edilen üyelik sayısı göz önünde bulundurularak dağıtılması adaletsizlik yaratacaktı. ANAP, toplam geçerli oyların % 41.48'ini almasına rağmen, il genel meclisi üyeliklerinin % 61.58'ini kazanmıştı. Dolayısıyla yardımdan da bu oran ölçüsünde faydalanacaktı. Üye, Alman Federal AYM'nin bir kararına da atıf yaparak, kazanılan üyelik sayısının değil, alınan oyların oranının esas alınmasını savunmuştu. Aynı şekilde, milletvekili sayılarının esas alındığı 2. madde de oy oranı esasına dönüştürülecek olsaydı, ona göre, hem Anayasa bakımından yerinde olacak hem de eşitlik ilkesine aykırı davranılmamış olacaktı. Bkz.: TBMMTD, C.4, Y. 1984, s. 569.

Schüler, s. 73; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 155. Partilerin aldıkları oy oranı ile Mecliste elde edilen milletvekilliği arasındaki orantısızlık ortadayken, devlet yardımının kazanılan milletvekilliğine göre dağıtılmasının adaletsiz sonuçlar yarattığına değinmiştik. Benzer bir durum 2820 sayılı SPK'nın Geçici 13. maddede devlet yardımının % 30'luk kısmının dağıtımı için kabul edilen İl Genel Meclisi üyeliği sayısı açısından da geçerliydi. Mahalli idareler seçimlerinde partilerin aldıkları oy sayısı ile kazandıkları il genel meclisi üyelikleri arasında değişkenlikler olabilmekteydi. Bu durumun yarattığı adaletsizliğe örnek olarak 1984 MİGS'de MÇP'den daha çok oy almasına karşın daha az sayıda il genel meclisi üyeliği kazanan HP örneği verilebilir. Yaşanan bu adaletsizlik nedeniyle MDP, HP'den daha az devlet yardımı almıştı. Bu durum karşısında Milletvekili İsa Vardal; "*Milli irade, seçmenlerin partilere verdikleri oyların toplamı mı, yoksa bu oyların kazanılan üyeliklere yansımaya mı? Kanımca milli irade, seçmenlerin partilere verdikleri oyların toplamıdır*" demişti. Bkz.: TBMMTD, C.4, Y. 1984, s. 568-570.

(2) TBMM’de Grubu Olan Partilere de Yardım Yapılması: 3349 sayılı Kanun (1987)

12 Eylül Askeri müdahalesi ve ardından getirilen bir takım yasaklamalar yerleşik bir siyasal yapının oluşumunu geciktirmiştir.⁵⁸⁴ 1983 yılında yapılan seçimlerin ardından TBMM’de, 1987 yılına kadar siyasi partilerin üye sayıları ve gruplarında önemli değişiklikler oldu. Bazı partiler Türk siyasal yaşamından silinirken, bazıları 1986 ara seçimleri sonucunda TBMM’de grup kurma olanağı elde etti.⁵⁸⁵ Bu nedenle TBMM’de yeni grup kuran partilerin de devlet yardımından faydalanmalarını sağlama amacıyla kanun teklifi verilmiştir. Teklif 1983 ve 1984 seçimlerine katılmamış olsalar dahi Mecliste grubu bulunan partilere 100 milyon liradan az olmamak üzere devlet yardımı yapılmasını öngörüyordu. Fakat bu yardımın siyasi partilere yardım amacıyla konulan “beşbinde bir” tutarındaki ödenekten değil, bütçedeki yedek ödenekten karşılanması öngörülmüştü. Meclisteki çoğu partinin destek verdiği teklifin görüşülmesi esnasında 100 milyon liralık en az yardım miktarı 150 milyon liraya çıkarılmıştır. Ayrıca, devlet yardımı miktarının seçim yıllarında üç katına çıkarılması doğrultusundaki önerge kabul edilmiş ve teklif bu şekilde yasalaşmıştı.⁵⁸⁶ Ayrıca yasaya arttırılan miktarın, yasanın kabul edildiği tarih itibariyle TBMM’de grubu olan partilerin sandalye sayısına göre paylaştırılarak ödeneceği şartı koyulmuştur.⁵⁸⁷

Türk hukukuna 1965 yılında dâhil olan devlet yardımlarının, seçim yapılan yıllarda üç katına çıkarılması önemli bir yeniliktir. Siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımları, partilerin gündelik ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan düzenli yıllık yardımlar ile seçim kampanyalarını finanse etme amacıyla yapılan yardımlar olmak üzere iki türlüdür. Ülkemizde 1987 yılına gelinceye kadar bu yardım-

⁵⁸⁴ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 177.

⁵⁸⁵ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 77; Schüller, s. 74; Öztürk, s. 128. HP ve MDP siyasal hayatın silinmişti. Bunun yanında 28 Eylül 1986 tarihinde yapılan ara seçimde % 8 oranında oy alan DSP de SHP milletvekillerinin bir kısmının partilerinden ayrılarak kendisine katılmasıyla TBMM’de grup kurabilmişti. DSP, 6 Kasım 1983 MGS ve 26 Mart 1984 MİGS’ye katılmadığı için yardım alamamıştı. Bu oluşum devlet yardımından yararlanma amacıyla grup kurmanın teşvik edici bir yönü olduğunu onaylayan bir örnek olmuştur.

⁵⁸⁶ ANAP, 1987 yılında 2820 sayılı SPK’ya yeni eklemeler yaparak devlet yardımının kapsamını genişletmişti. Aydın, s. 251.

⁵⁸⁷ R.G., S. 19439, 22.04.1987.

ların yalnızca düzenli ve yıllık olarak yapılan türü uygulanmaktaydı. Ancak 3349 sayılı Kanunla devlet, partilerin seçim kampanyalarının finansmanını da desteklemeye başlamıştır. Böylece doğrudan devlet yardımlarının ikinci türü olan seçim kampanyalarının finansmanı amacıyla yapılan yardımlar da hukukumuza dâhil olmaktadır.⁵⁸⁸

Ayrıca 3349 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeyle TBMM’de grubu bulunan partilere de devlet yardımlarından faydalanma olanağının tanınması ve TBMM’de bu koşulları sağlayan tek partinin DSP olması⁵⁸⁹, bu parti vasıtasıyla muhalefetin bölünmesinin desteklenmek istendiği iddialarını gündeme getirmiştir.⁵⁹⁰ Bu durum siyasi partilere yapılan yardımların büyük partiler lehine işleyeceği ve çoğunluk partilerinin devlet yardımı uygulamasını kendi menfaatleri yönünde kullanacakları⁵⁹¹ biçimindeki iddiaları kuvvetlendirmiş; tıpkı 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi siyasi partilerin devlet yardımlarını, siyasi manevralarında bir “*siyasal silah*” olarak kullanmayı sürdürecekleri, uygulamanın sık sık ve basitçe kanuni ve anayasal düzenlemelere başvurma eğiliminin 1982 Anayasası döneminde de süreceğinin sinyalini vermiştir.⁵⁹²

⁵⁸⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 156.

⁵⁸⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 156; 3349 sayılı Kanun değişikliği ile getirilen düzenlemeyle devlet yardımından yalnızca DSP’nin faydalanabiliyor olması, SHP’nin oylarının bölünmesinin hedeflendiği iddialarını gündeme getirmişti. Zaten SHP kısa sürenin ardından 3349 sayılı kanunun iptali istemiyle AYM’ye başvurmuştu.

⁵⁹⁰ Ekizceleroğlu, s. 123; Söz konusu değişiklikten bu zamana kadar ödeneğin sadece % 30’lük kısmından faydalanmış olan DYP’de karlı çıkmıştı.

⁵⁹¹ Schöler, s. 74; Öztürk, s. 128-129; MDP’nin 1987 yılında dağılmasından dolayı, 1983 seçimleri sonuçları çerçevesinde ödenecek olan ödeneğin % 70’lik kısmı aralarında paylaştırıldıği için, ANAP ve SHP kârlı çıkmışlardır. Yasa değişikliği en çok, iktidar olan ANAP’a yararmıştı. ANAP, 1987 seçimlerinde ödeneğin yaklaşık üçte ikisini alma hakkına sahip olmuştur. Bu durum, Türkiye’de siyasi partilerin devlet yardımlarıyla finanse edilmesinin büyük ve kökleşmiş siyasi partilerin yararına olduğunu ve iktidar/çoğunluk ya da ana muhalefeti meydana getiren çok sayıda milletvekiline sahip olan partilerin bu aracı kendi menfaatleri yönünde kullanacakları ya da kanunda yapılan değişiklikler sebebiyle, 1987 yılında ANAP ve SHP ile 1991 yılında DYP örneklerindeki gibi bu zamana değin kullandıkları tezini haklı çıkarmıştır.

⁵⁹² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 156-157.

(3) Devlet Yardımının Anayasaya Uygunluğunun Tescil Edilmesi: 3349 sayılı Kanun (1988)

3349 sayılı yasanın iptali istemiyle Ana Muhalefet Partisi olan SHP iptal davası açmıştır.⁵⁹³ Dava dilekçesinde, hukuk devleti ilkesinin, kanunların genel ve objektif nitelikli kurallar halinde düzenlenmesini ve kanunlara adalet anlayışının hakim olmasının gerektiğini, halbuki iptali istenen düzenlemelerde, hangi partilerin devlet yardımından faydalanacağı, yapılacak ilk milletvekili genel seçim yılı için üç katı arttırılan devlet yardımından hangi partilerin istifade edeceği açıkça bellidir denilmiştir. Dava konusu kanun hükümleriyle sağlanan olanaklardan yalnızca TBMM’de grubu bulunan dört partinin (ANAP, SHP, DYP ve DSP) faydalanabileceği ve bu dört parti haricinde Mecliste grup kurabilecek diğer partilere bu imkânın tanınmadığı için hukuk devleti ilkesinin ve kanun önünde eşitlik ilkesinin çiğnendiği iddia edilmiştir.⁵⁹⁴

Davacılar, devlet yardımlarının “ilke olarak” anayasaya aykırı olduğu iddiasında bulunmamışlar ve Mahkeme de bu davada ilke olarak devlet yardımlarının Anayasa’ya uygunluğunu tartışmadan dava konusu hükümlerin anayasaya uygunluğunu incelemiştir. AYM, “*getirilmiş bulunan bir yasa kuralının kimleri ilgilendirdiği ya da hangi menfaati koruduğu hususunun belirlenebilirliği, bunların objektif ve genel nitelikli kurallar olmadığı sonucuna varılmasını haklı kılamaz*” demesinin ardından araştırıldığında genellikle yasaların kimlere hitap ettiğinin saptanabileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla siyasi partilere yardım konusunda getirilen hükümlerin objektif ve genel olma niteliklerinden yoksun bulunduğu ve bu konunun Anayasa’nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ile ters düştüğü yönündeki iddiaları yerinde görmemiştir.⁵⁹⁵

⁵⁹³AYM, 5.1.1988 Tarihli, E. 1987/14 ve K. 1988/1 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3581ada1-7bbe-4ce9-b926-e65ec047949c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 13.05.2019).

⁵⁹⁴ AMKD, S. 24, Y. 1989, s. 1-2.

⁵⁹⁵ AMKD, S. 24, s. 7.

Yasa koyucunun devlet yardımından tüm siyasi partilerin faydalanmasını önlemek amacıyla siyasi partiler arasında ayırım yaptığını kabul eden Mahkeme, “*bazı kişilerin başka hükümlere tabi tutulmaları haklı bir sebebe dayanmaktaysa, kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlal edilmesinden söz edilemez*”, demektedir. Çünkü kanun önünde eşitlik tüm vatandaşların her yönden aynı hükümlere tabi tutulmaları demek değildir. O halde Mahkemeye göre, devlet yardımından faydalanmaları konusunda siyasi partiler arasında yapılan ayırımın haklı bir sebebe dayanıp dayanmadığını araştırmaktır.⁵⁹⁶

Mahkeme, 1961 Anayasası döneminde de seçmen nezdinde önemli bir etki bırakmış olmayı devlet yardımından faydalanmak için gerekli kriter olarak kabul edildiğini, bu yönden seçimlerde yüzde beş oy almış veya Mecliste grup kuracak sayıda milletvekilliği kazanmış tüm partilere bu olanak tanınmışken; kendisini vatandaşa yeterli seviyede benimsetememiş partiler yardım dışı bırakılmıştır, demiştir. “*Siyasi partileri sağlam tutmak, bölünmelerini ve çoğalmalarını önlemek gibi düşüncelerin Devlet yardımının belirli nitelikteki partilere yapılmasını gerekli kıldığı gözden uzak tutulmamalıdır*” demesinin ardından bu hükümlerin mevcut partiler arasında bir eşitsizlik yaratmadığını söylemiş ve iptal istemini reddetmişti.⁵⁹⁷ Bir başka anlatımla, partilere devlet yardımı yapılırken, partilerin gücünün temel alınması, objektif bir kriter ve haklı bir sebep olması dolayısıyla, eşitlik ilkesini ihlâl etmemiştir.⁵⁹⁸ Böylece Mahkeme, aynı husustaki 1971 tarihli içtihadına dönüş yapmış olmaktadır.⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ AMKD, S. 24, s. 8-9.

⁵⁹⁷ AMKD, S. 24, s. 9.

⁵⁹⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 109; AYM, benzer gerekçelere dayanarak, siyasi partilere güçleri oranında, radyo ve televizyonda propaganda yapma hakkı veren yasal düzenlemeyi anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Bkz.: AYM, 22.5.1987 Tarih, E. 1986/17, K. 1987/11 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/677bb3dc-b65b-494d-8321-c9df365cd0d1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 11.04.2019).

⁵⁹⁹ Ekizceleroğlu, s. 123-124.

**(4) MGS’de En Az % 7 Oy Alan Partilere de Devlet Yardımı Yapılması:
3470 Sayılı Kanun (1988)**

25.05.1988 tarihinde TBMM Başkanlığına 2820 sayılı SPK’nın Ek. 1. maddesine iki fıkra eklenmesini öngören bir Yasa teklifi sunulmuştur. Teklife göre, MGS’de geçerli oyların % 5’ini alan partilere, en az devlet yardımı alan partinin almış olduğu yardım ile seçimlerde aldığı toplam oy oranı esas alınarak, kazandığı oy ile orantılı bir biçimde yardım yapılmasını öngörmekteydi. Bunun yanında, teklif devlet yardımlarının milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıllarda üç, mahalli idareler seçimlerinde iki ve her iki seçimin birlikte yapıldığı yıllarda ise üç katına çıkarılmasını içermekteydi.⁶⁰⁰ Teklif bir taraftan, devlet yardımını MGS’de Türkiye çapında geçerli oyların en az % 5’ini alan partilere kadar yaygınlaştırmakta, diğer taraftan mahalli idareler seçiminin yapılacağı yıl da devlet yardımının katlı yapılabilmesi imkânını getirmekteydi.⁶⁰¹

3470 sayılı Kanun’un gerekçesinde, devlet yardımlarından faydalanabilmek için aranan % 10 barajının yüksek olması nedeniyle; % 5’lik ayrı bir kriter getirilmek istendiği belirtilen teklifin, Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki görüşmelerinde, çeşitli öneri ve tartışmalar ile birlikte bu oran % 5’den % 7’ye çıkarılmıştır.⁶⁰²

Böylece 3470 sayılı Kanun Teklifinin kabulü ile 1987 MGS’de⁶⁰³ toplam geçerli oyların % 7’sinden çoğunu almalarına rağmen, genel ülke barajının altında kalarak TBMM’nde temsil edilemeyen partilerin devlet yardımı alabilmeleri sağlanmıştır. Bu değişikliğe göre, TBMM’nde temsil edilen ve Ek madde 1’in ikinci fıkrasındaki uygulamaya göre en az yardım alan siyasi partiye verilen yardım miktarı esas

⁶⁰⁰ Uzun, s. 160; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 85.

⁶⁰¹ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 85.

⁶⁰² 3470 sayılı Kanunun Komisyonda görüşülmesi sırasında belirtilen görüşler hakkında bkz.: TBMMTD, C. 13, Y. 1988, s. 292-299.

⁶⁰³ 1987 MGS sonuçlarına göre; ANAP % 36.3, SHP % 24.7, DYP % 19.1, DSP % 8.5, RP % 7.2 oy almıştı. Buna göre ANAP, SHP ve DYP devlet yardımı almaya devam etmişlerdi. Fakat % 10’luk barajın altında kalmaları ve yardımlardan faydalanabilmek için aranan Mecliste grup kurma şartını da sağlayamamaları nedeniyle yardım alamamışlardı. 1987 yılı seçim sonuçları ve partilerin kazandıkları milletvekili sayıları için bkz. : [https://\(www.yenisafak.com/secim-1987/secim-sonuclari#result-details\)](https://www.yenisafak.com/secim-1987/secim-sonuclari#result-details), (E.T. 14.05.2019).

alınarak ve 350 milyon Liradan az olmamak kaydıyla milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların % 7'sinden fazlasını alan partilere de aldıkları geçerli oy ile orantılı şekilde yardım yapılması yasalaşmıştır (Ek Madde 1/5). Buna göre, en az % 7 oranında oy alan bir partinin alacağı yardım, % 10 barajını aşarak en az yardım alan partinin oy oranı ve yardım tutarına göre saptanacaktı. Örneğin, en az yardım alan partinin oy oranı % 16 ve aldığı yardım miktarını 2 milyar lira kabul edersek; oy oranı bu partinin yarısına ulaşarak % 8 olan partinin alacağı yardım miktarı da bu partinin yarısı kadar, yani bir milyar lira olacaktır.⁶⁰⁴ Aynı değişiklikte birlikte, YSK'nın seçim takvimine ilişkin kararın ilanını izleyen on gün içinde, devlet yardımlarının milletvekili seçimlerinin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler seçimlerinin yapılacağı yıl da iki katı; her iki seçim aynı yıl içerisinde yapılırsa en fazla üç katı yardım yapılması kabul edilmiştir (Ek Madde 1/6).

Böylece partilerin seçim kampanyalarını finanse etmeleri doğrultusunda da yapılan devlet yardımları mahalli idareler seçimlerini de kapsayacak şekilde devamlılık kazanmıştır. Buna karşılık, yasada yardımların kullanılmasına ilişkin düzenlemeler ve sınırlamalar getirilmemesi, bir noksanlık olarak varlığını sürdürmüştür. Çünkü partilerin seçim giderlerinin devlet yardımlarıyla finanse edilmesinin gerekçelerinden en önemli olanı partilerin seçimde yapacakları kampanyalar aracılığıyla siyasal katılımı ve çoğulculuğu tesis etmeleri ve böylece demokrasinin daha etkin ve kuvvetli bir biçimde işleyişine katkıda bulunmalarındır. Bu temel gerekçeler ışığında partilere yapılan yardımların tümüyle parti genel merkezlerinin inisiyatifine terkedilmesi sakıncalıdır.⁶⁰⁵

Özetle, bu değişiklikten sonra 1988 yılından itibaren devlet yardımının bölüştürülmesinde sadece partilerin son seçimlerde elde ettikleri milletvekili sayıları belirleyici olmuştur. Söz konusu düzenleme seçim sistemi dolayısıyla (% 10 barajı, kontenjan adayları, seçim bölgelerine ve aday adayı başına düşen seçmen sayısındaki farklılıklar) en çok, aldıkları seçmen desteğine nazaran, mecliste daha yüksek oranda tem-

⁶⁰⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 160-161.

⁶⁰⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 161.

sil edilen partilerin lehine bir sonuç doğurmaktaydı.⁶⁰⁶ Devlet yardımının belirlenmesinde, bütçe yılı başındaki milletvekili dağılımının yerine seçim sonrasındaki milletvekili dağılımı belirleyici olmuştu. Dolayısıyla yasama dönemi boyunca partiler, istifalar sebebiyle uğradıkları mali bir kaybı artık önemsemeyeceklerdi. 1987 seçimlerinde % 10 barajını aşamayan, fakat yine de oyların % 7'sini alan DSP ve RP 1988 yazında yapılan kanun değişikliği sonucunda yaklaşık 350 milyon TL devlet yardımı almıştır.⁶⁰⁷

(5) Mecliste 10 veya Daha Fazla Milletvekili Olan Partilere de Devlet Yardımı Yapılması: 3673 sayılı Kanun (1990)

1989 yılında partiler, yerel seçimler sebebiyle, iki kat fazla devlet yardımı aldılar. 1990 yılında da bütçeden normal devlet yardımı ödeneğini aldılar. Siyasi partilere devlet yardımı yapılmasını düzenleyen SPK'de 31 Ekim 1990 tarih ve 3673 sayılı yasa ile değişiklikler yapıldı. 3673 sayılı yasa ile yapılan değişiklik çerçevesinde SPK'ye Geçici 16. madde eklendi. Söz konusu maddeye göre, daha önce seçimlere katılmamış olsa da, Devlet yardımı alamayan ve seçimlere girme hakkını elde edecek şekilde teşkilatlanmasını tamamlamış TBMM'de en az 10 sandalye ile temsil edilen partilere de en az devlet yardımı alan partiye yapılan yardım kadar yardım yapılması kabul edilir. Partilere yapılan devlet yardımlarını geçici bir düzenleme olarak, 31.10.1990 tarihinde 10 ve daha fazla milletvekiline doğru genişleten bu düzenlemenin de Meclis aritmetiğinde yaşanan bazı değişiklikler ile alakalı olduğu belirtilmektedir.⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 154; Daha önce de belirtildiği gibi 1987 MGS bunun en açık örneğiydi. Bu seçimlerde ANAP % 36.3 oy oranıyla 292, SHP % 24.7 oy oranıyla 99, DYP % 19.1 oy oranıyla 59 milletvekilliği kazanmıştı. Baraj altında kalan partilerden DSP % 8.53 ve RP'de % 7.2 oranında oy almıştı. Bu sonuçlara göre ANAP, bir buçuk katı fazla oy aldığı SHP'den üç kat daha fazla, iki katına yakın daha fazla oy aldığı DYP'den ise beş kat daha fazla devlet yardımı alma hakkı elde etmişti.

⁶⁰⁷ Schüler, s. 74-75; Öztürk, s. 129; Ekizceleroğlu, s. 124.

⁶⁰⁸ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 94-95; Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 178; Gerçekten de bu dönemde, SHP'den ayrılan bazı milletvekilleri Halkın Emek Partisi (HEP)'ni, ANAP'tan ayrılan bazı milletvekilleri de Demokrat Merkez Parti (DMP)'yi kurmuşlardı. 3673 sayılı Yasal düzenleme bu gelişmeler göz önünde bulundurularak hazırlanmıştı. Zaten bu yasal düzenleme sayesinde, HEP AYM tarafından kapatılana kadar iki yıl süresince devlet yardımı almıştı.

(6) Devlet Yardımı Miktarının Geçici Bütçe ve Bütçe Kanunlarıyla İki Katına Çıkarılması: 3765 ve 3790 sayılı Kanunlar (1991 ve 1992)

Bu arada devlet yardımları hususunda sürpriz bir gelişme yaşanır. 20 Ekim 1991 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda iktidarın el değiştirmesi üzerine, 1992 yılının ilk üç ayında uygulanmak için çıkarılan geçici bütçe Kanununun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi esnasında verilen önergeyle devlet yardımları hususunda geçici fakat önemli bir değişiklik yapılır.⁶⁰⁹ Bu değişikliğe göre SPK'nın Devlet yardımlarını düzenleyen Ek 1. maddesindeki "beş binde bir" oranının 1992 Mali yılında "beş binde iki" olarak uygulanması, yardım miktarının iki katına çıkarılması öngörülmektedir. Bu Kanunun ardından 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu, yardımın miktarını iki katına çıkartan geçici bütçe uygulamasının 1992 yılı boyunca uygulanacağını hüküm altına almıştır.⁶¹⁰

Partilere yapılan devlet yardımlarının toplam miktarı, yardımların ilk uygulanmaya başladığı 1965 yılında maktu olarak belirlenmişti. Bu uygulama 1973 yılına gelinceye kadar aynen devam etmiştir. 1973 yılında yapılan düzenlemeyle partilere yapılacak devlet yardımı miktarı bütçe gelirleri (B) cetveli toplamının beş binde biri olarak saptanmıştır. Bu sayede bu miktar her yıl bütçe büyüklüğü oranında yeniden değerlendirilmekte ve enflasyon karşısında değer kaybına uğramasına engel olunmaktadır. Fakat tüm bu düzenlemelere karşın ve devlet yardımlarının yetersiz olduğuna ilişkin herhangi bir tatmin edici gerekçe sunmadan partilere yapılan yardımın miktarı iki katına çıkarılmıştır. Siyasi partilerin devlet yardımları hususunda yaptıkları bu tip keyfi ve temelsiz düzenlemeler, bu alanın partiler yönünden "kendileri için yasa" yapma nitelendirmesini haklı çıkarmaktadır.⁶¹¹

⁶⁰⁹ Yüksel, *Siyasetin Kamusal* s. 95; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 164.

⁶¹⁰ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 95-96; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 164.

⁶¹¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 165; Sağlam, s. 28.

(7) Mecliste 3 Veya Daha Fazla Milletvekili Bulunan Partilere de Yardım Yapılması: 3789 Sayılı Kanun (1992)

20 Ekim 1991 MGS'de⁶¹² beş siyasi parti % 10 barajını aşarak Meclise girmiş, seçimin üzerinden kısa bir süre geçmesinin ardından TBMM aritmetiğinde önemli değişiklikler olmuştur. RP'den ayrılan bazı milletvekilleri MÇP ve Islahatçı Demokrasi Partisi (IDP)'ye; SHP'den ayrılanlar da Halkın Demokrasi Partisi (HADEP)'ne katılmışlardır. Bu tarih itibarıyla SPK'ye göre; siyasi partilerin devlet yardımından faydalanabilmesi için, genel seçimlerde % 10'luk barajı geçmeleri ya da % 7'den daha fazla oy almış olmaları ya da TBMM'de 10 veya daha fazla milletvekiline sahip olmaları gerekiyordu. 1991 seçiminin ardından RP ve SHP'de yaşanan ayrılımlar sonucunda TBMM'de sandalye elde eden partiler (MÇP, IDP, HADEP), bu şartlardan hiç birini sağlayamadıklarından dolayı devlet yardımı alamamaktaydılar.⁶¹³ Bu durum tıpkı daha önceki yasal düzenlemelerde de olduğu gibi devlet yardımlarının uygulanmasına ilişkin yeni değişikliklerin yaşanmasına kapı araladı.⁶¹⁴

Koalisyon ortağı olan iki parti (DYP ve SHP) TBMM Başkanlığına sundukları yasa teklifiyle TBMM'de üç veya daha fazla milletvekili ile temsil olunan siyasi partilere de devlet yardımı yapılmasını teklif ettiler. Teklifin gerekçesinde, TBMM'de yedi milletvekili olan DSP'nin devlet yardımından faydalanmasına rağmen, MÇP'nin 19 milletvekiline sahip olmasına rağmen hiç devlet yardımından faydalanamadığı, DSP'nin aldığı devlet yardımı miktarının az olduğu ve seçimlere girecek biçimde teşkilatlanmış siyasi partilere TBMM'de sahip oldukları milletvekili sayısına göre devlet yardımı yapılması önerilmektedir.⁶¹⁵

⁶¹² 1991 yılında yapılan MGS'de, DYP % 27 oy oranıyla 178, ANAP % 24 oy oranıyla 115, SHP % 20.8 oy oranıyla 88, RP % 16.9 oy oranıyla 62, DSP % 10.7 oy oranıyla mecliste 7 milletvekilliği elde etmişti. 1991 yılı MGS sonuçları için bkz. : <https://www.yenisafak.com/secim-1991/secim-sonuclari>, (E.T. 14.05.2019).

⁶¹³ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 96; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 165.

⁶¹⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 165.

⁶¹⁵ TBMMTD, C. 8, Y. 1992, s. 187. 1991 Seçimlerinde DSP % 10.7 oy oranına karşılık TBMM'de 7 milletvekilliği kazanmıştı. Buna karşılık SHP % 20,8 oy oranına karşılık 88 milletvekilliği kazanmıştı. 1991 seçimlerinde DSP'nin neredeyse iki katı oy oranı elde eden SHP, DSP'nin 12 katından daha fazla milletvekilliği kazanmıştı. Bu adaletsiz dağılım yalnızca SHP ve DSP açısından değil diğer partiler açısından da geçerliydi. Dolayısıyla partilere devlet yar-

Bir takım küçük değişikliklere uğradıktan sonra komisyondan geçen 3789 sayılı Yasa Teklifinin 2. maddesine Genel Kurul'da, 10'dan az olmakla birlikte üç veya daha fazla sayıda milletvekiline sahip olan siyasi partilere de belli miktarlarda yardım yapılmasını öngören bir fıkra eklenmiştir. SPK'na 3032 Yasa ile eklenen Ek 1. maddenin birinci fıkrasında bulunan ve 3765 ve 3790 sayılı Yasalar ile "geçici" olarak "beş binde iki"ye yükseltile "beş binde biri" ibaresi, bu kanun ile devamlı bir biçimde "beş binde iki" olarak saptanmıştır. Bunun yanında, genel barajı aşan siyasi partilere yapılacak yardım miktarının, eğer barajı aşmamış olsaydı izleyen fıkralara göre genel seçimlerde aldığı oy oranına göre alabileceği yardımdan az olamayacağı da belirtilmiştir. Bu cümle DSP'nin durumu göz önünde bulundurularak konulmuştur. Son olarak, devlet yardımlarının sadece parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılacağı da hükme bağlanmıştır.⁶¹⁶ Geçici 16. maddede yapılan değişiklik sonrasında "oy oranı" ölçütüne devamlılık kazandırılmıştır. Bu yasayla Ek 1. maddenin 3. fıkrasında yapılan değişiklik, bir yandan adaletsizliği engellemeye çalışırken diğer yandan da bütçeye ek bir külfet getirmiştir.⁶¹⁷

Nihayet 3673 sayılı Yasa ile 2820 sayılı SPK'ya eklenen Geçici 16. madde şu şekilde yasalaşmıştır.

"Türkiye Büyük Millet Meclisinde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan ve seçimlere girme hakkını elde edecek şekilde teşkilatlanmasını tamamlamış siyasi partilere, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, Siyasi Partiler Kanununun 'Ek Madde 1'de öngörülen esaslar dairesinde en az devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardım kadar Devlet yardımı yapılır. Bu partilerin 10'dan az olmakla birlikte en az üç veya daha fazla milletvekiline sahip olmaları halinde kendilerine en az

dımı yapılırken TBMM'de elde edilen sandalye sayısının değil de elde edilen oy oranının ölçüt alınmasının daha adil sonuçlar yaratacağı açıkça ortaya konulmuştu.

⁶¹⁶ Schüler, s. 75; Öztürk, s. 131.

⁶¹⁷ 1984 (1.900.929 Dolar) – 1994 (19.914.555 Dolar) yılları arasında yaşanan ödenek artışı, dolar üzerinden on kat olmuştur. Bütçedeki reel büyümenin etkisi sınırlı seviyede olmasına rağmen, bu artışın altında bütçeden partilere ayrılan ödeneklerin farklı şekillerde belirlenme yöntemi bulunmaktadır. Schüler, s. 73.

Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardımın ¼'ü tutarında devlet yardımı yapılır.”

Değişikliğin yukarıdaki gibi yasalaşmasından sonra, bir siyasi partinin devlet yardımından faydalanabilmesi için aşağıdaki dört ölçütten birini sağlaması gerekmektedir.

1. Milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını (% 10) aşmak,
2. Milletvekili genel seçimlerinde % 7 oy almak,
3. Seçimlere girecek şekilde teşkilatlanmış ve TBMM'de 10 veya daha fazla temsilcisi olmak,
4. Seçimlere girecek şekilde teşkilatlanmış ve TBMM'de 10'dan az ancak 3 veya daha fazla temsilcisi olmaktı.

Bu duruma uygun olarak milletvekillerinin parti değiştirmeleri bir diğer adıyla milletvekili transferleri o zamanki ülke kamuoyunda gündem konusu olmuş ve bu düzenleme sayesinde 1992 yılında MÇP ve CHP, 1993 yılında MÇP, CHP ve BBP ve 1994 yılında MHP, CHP, BBP ve DEP devlet yardımından yararlanmışlardır.⁶¹⁸

Devlet yardımlarının uygulanmasında, eşitlik veya adalet gibi kriterlerin yerine siyasi hesapların ön planda olması, herhangi bir makul gerekçeye dayanmayan böylesine karmaşık ve tutarsız bir yapının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Devlet yardımından faydalanabilmek için seçimlerde % 10 oy oranı gibi bir kriterin belirlenmesinden sonra, bunu kaldırmadan yanına % 7 oy oranı kriterinin getirilmesi anlamsızdı. Benzer biçimde, ölçüt olarak seçimlerde elde edilen oy oranı saptanmışken; seçimlerde yeterli desteği bulamamasına rağmen TBMM'de temsil şansı bulan partilerden 10 ya da 3'den fazla üye ile temsil edilen partilere de devlet yardımından faydalanma hakkı tanınması sorunun daha da büyümesine neden olmuştur. Bu dört ölçüt, 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bunun yanında yardımdan faydalanacak partilerin, alacakları yardım miktarının tespitinde ise, 1999 yılına kadar seçimlerde

⁶¹⁸ Schüler, s. 75; Öztürk, s. 130.

elde ettikleri oy oranının yerine TBMM’de elde ettikleri sandalye sayısı esas alınmıştır.⁶¹⁹

1984 ve 1994 yılları arasında, partilere yapılan devlet yardımındaki gelişmelere bakıldığında, ANAP 1987 ve 1991 seçimlerinde mali yönden diğer partilere kıyasla daha avantajlı bir konumdadır. Benzer bir dengesizlik ve bir avantaj, 1995 meclis seçimlerinde, 1991 seçimlerinden galip çıkan DYP açısından söz konusu olmuştur. Fakat seçimlerden 2. ve 3. olarak çıkan partiler ile arasındaki fark, daha önceki iki yasama dönemi göz önüne alındığında epeyce önemsiz kalmaktadır.⁶²⁰

(8) Devlet Yardımının Anayasal Dayanağa Kavuşturulması: 4121 Sayılı Kanun (1995)

23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle, Anayasa’nın 68. maddesinin son fıkrası “*Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabii olduğu esaslar kanunla düzenlenir*” biçiminde düzenlenmiş, yapılacak yardıma ilişkin ayrıntılar yasa koyucunun tercihine bırakılmıştır. Dolayısıyla devlet yardımı uygulaması özelinde 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası karşılaştırıldığında; 1961 Anayasası, siyasi partilere yapılacak olan yardımın nasıl ve hangi şartlarda yapılacağını ifade etmesine karşın, 1982 Anayasası bu hususu kanun koyucunun takdirine bırakmıştır.⁶²¹

Böylece tıpkı 1961 Anayasası dönemindeki gibi; önceleri yasal düzenlemelere dayanarak yapılan devlet yardımları, daha sonra anayasal dayanağa kavuşmuştur. 1961 ve 1982 Anayasası dönemleri arasındaki fark şöyledir: Daha önce de belirttiğimiz gibi 1961 Anayasası dönemindeki yasal düzenlemeler AYM kararlarıyla iptal edilmesinin ardından anayasal teminata kavuşturulmuştu. 1982 Anayasası döneminde ise bu doğrultuda bir AYM kararı olmamasına karşın devlet yardımı anayasal güvence altına alınmıştır. Öte yandan Anayasa Koyucu, yalnızca siyasi partilere devlet

⁶¹⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 167.

⁶²⁰ Schüler, s. 75.

⁶²¹ Gürbüz, s. 185.

yardımı yapılacağını belirtmekle kalmamış; ilk kez bu yardımların uygulanmasına ilişkin iki ilke benimsemiştir. Bu iki ilke devlet yardımlarının “yeterli düzeyde ve hakça” yapılacağını belirtmektedir. Bu ilkeler AYM’nin verdiği kararlar ile somutluk kazanmıştır.⁶²²

**(9) Devlet Yardımının Bölüştürülmesinde “Oy Oranı” Ölçütünün Kabulü:
4445 sayılı Kanun (1999)**

Siyasi partilere devlet yardımı yapılmasını düzenleyen SPK’nin Ek 1. maddesinde 1999 yılında 4445 sayılı yasa ile bir değişiklik daha yapılmıştır. Ek 1/2. maddenin birinci cümlesi değiştirilmiş, siyasi partilere genel seçimlerde elde edilen geçerli oy oranıyla orantılı olarak Hazine tarafından her yıl yardım yapılması hükmü getirilmiştir. Buna göre yeni fıkra şöyledir:

“Bu ödenek yukarıdaki fıkra gereğince Devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, bu partilerin genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulu’na ilan edilen toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir.”

Bunun yanında yardım miktarının hesaplanmasında karışıklıklar yaratan Ek 1. maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış⁶²³ ve malî hükümlere ilişkin bir yaptırım olarak devlet yardımından kesinti yapılmasına ilişkin şu hüküm eklenmiştir:

“Bu Kanununun 76ncı maddesi hükmü dairesinde gelirleri Hazineye irad kaydedilen ve taşınmaz malları Hazine adına tapuya tescil edilen siyasi partilere, bu madde gereğince yapılacak Devlet yardımından, Hazineye irad kaydedilen gelirin Hazine adına tapuya tescil edilen taşınmazların toplam değerinin iki katı indirilir.”

Devlet yardımının yardıma hak kazanan partiler arasında paylaşılması hususunda, partilerin TBMM’deki sandalye sayılarının ölçüt alınmasından vazgeçilip,

⁶²² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 167; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 98-99.

⁶²³ Kaldırılan fıkra şu hükmü içeriyordu: “Ancak genel barajı aşan siyasi partilere yapılacak yardım miktarı genel barajı aşmamış olsaydı müteakip fıkralara göre genel seçimlerde aldığı oy oranına göre alabileceği yardımdan az olamaz.”

milletvekili genel seçimlerinde alınan oy oranına geçilmesi yerinde bir düzenleme olmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye’de % 10’luk ülke barajı ve kısmen de seçim sistemi nedeniyle, partilerin seçimlerde elde ettikleri oy oranıyla mecliste elde ettikleri sandalye sayısı oranı arasında farklılık yaşanmakta ve bazen arada ciddi uçurumlar oluşmaktadır.⁶²⁴ Bu nedenle devlet yardımının meclisteki sandalye sayısına göre verilmesinden vazgeçilerek seçimlerde elde edilen oy oranının kabul edilmesi daha adaletli olmuştur.⁶²⁵ Zaten bu adaletsizliklerden birisi; bir partinin % 10 ülke barajını aşmasına karşın mecliste elde ettiği sandalye sayısının az olduğu için alacağı yardımın miktarının, baraj altında kalıp da oy oranına göre yardım yapıldığı durumda alacağı yardım miktarından aşağıda kalmasıydı. Yapılan değişiklikle bu sakıncayı önlemek amacıyla konulan Ek 1. maddenin 3. fıkrasındaki hükme gerek kalmadığından, bu fıkra bu düzenlemeyle yürürlükten kaldırılmış oldu.

(10) Devlet Yardımından Yoksun Bırakma Yaptırımının 1982 Anayasasına Girişi: 4709 Sayılı Kanun (2001)

2001 yılında Avrupa Birliği (AB)’ne uyum gerekçesiyle bir Anayasa Değişiklik paketi gündeme gelmiş ve bu kapsamda 1982 Anayasası’nın siyasi partileri düzenleyen 68. ve 69. maddelerinde 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı yasa ile ciddi değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın 69. maddesinde yapılan bu değişiklik sonrasında, bir taraftan siyasi partilerin Anayasaya aykırı eylemleri nedeniyle kapatılmaları için aranan “*odak olma*” kavramı tanımlanmış ve diğer taraftan da eklenen yeni bir fıkra ile devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımı Anayasaya girmiştir.⁶²⁶ Buna göre Anayasanın 69. maddesine eklenen 7. fıkra şu şekildedir:

“Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki fıkralara göre temelli kapatma yerine, dava konusu fillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir.”

⁶²⁴ Bu duruma örnek olarak 1987 ve 1991 MGS örnek verilebilir.

⁶²⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 168-169.

⁶²⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku*, s. 169; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 101-102.

(11) Devlet Yardımından Yoksun Bırakma Yaptırımının 2820 sayılı SPK'ya Girişi: 4748 sayılı Kanun (2002)

Anayasa'da yapılan bu değişikliklere uyum sağlanması amacıyla 2002 yılında kapsamlı bir yasa çıkarılmıştır. 26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı bu Yasanın 4. maddesi Devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımını ile ilgili olarak Anayasada yapılan değişikliğe SPK'da uyum sağlanmasını hedeflemiştir.⁶²⁷ Bu maddeye göre:

“Anayasa Mahkemesi yukarıdaki fıkranın (a) ve (b) bentlerinde sayılan hallerde temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin almakta olduğu son yıllık devlet yardımı miktarının yarısından az olmamak kaydıyla, bu yardımdan kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına, yardımın tamamı ödenmişse aynı miktarın Hazineye iadesine karar verilir.”

Böylece Anayasanın 69. maddesinde tanımlaması yapılan Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma yaptırımını kanunla tanımlanmıştır. Buna göre tamamen yoksun bırakılma bir siyasi partinin bir yıl için aldığı devlet yardımından yoksun bırakılması; kısmen yoksun bırakılma ise bir yıl için alınan devlet yardımının en az yarısından yoksun bırakılma olarak tanımlanmıştır.⁶²⁸ AYM, SPK'nın 101. maddesine eklenen “yarısından az olmamak kaydıyla” ibaresini AYM'nin devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımını hususundaki takdir yetkisini alt ve üst sınırları belirleyerek kısıtlaması nedeniyle iptal etmiştir.⁶²⁹ Bu düzenlemeleri tamamlayabilmek amacıyla, 2.3.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanun ile SPK'da Devlet yardımının-

⁶²⁷ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 102-107.

⁶²⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 170; Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 101-102.

⁶²⁹ Kararda: “... Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 69. maddesinin beşinci ve altıncı fıkralarında sayılan hallerde ilgili siyasi parti için temelli kapatma yerine, daha hafif olan devlet yardımından dava konusu fiillerin ağırlığına göre kısmen veya tamamen yoksun bırakmaya herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın kendisi karar verecektir.” diyen Mahkeme, yasada “yarısından az olmamak kaydıyla” ibaresi kullanılarak “AYM'ye anayasa tarafından verilen yetki kısıtlanmıştır” gerekçesine dayanarak bu ibarenin iptaline karar vermişti. AYM, 16.7.2003 Tarih, E. 2002/104 ve K. 2003/72 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/6edaa0f2-2455-4ba4-b20b-e56269aa5880?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 15.05.2019).

dan yoksun bırakma ile ilgili bir düzenleme daha yapılmıştır.⁶³⁰ 4778 sayılı Kanun ile SPK'nın 104. maddesinin, 2001 yılında Anayasanın 69. maddesinde yapılan değişikliğe uygun duruma getirilmesi hedeflenmiştir.

(12) Yardımın Kapsamının Daraltılması (Sadece MGS'de % 7'den Fazla Oy Alan Partilere Yardım Yapılması): 5341 sayılı Kanun (2005)

3 Kasım 2002 MGS sonrasında % 10 ülke barajını sadece iki parti (AKP ve CHP) aşmıştı. DYP, MHP ve GP de barajı aşamamış ve %7'nin üzerinde oy almıştı.⁶³¹ Milletvekili transferleri özellikle 2005 yılının başında ağırlık kazanmış⁶³² 2002 MGS'de yalnızca AKP (% 34.4) ve CHP (% 19.4) TBMM'de temsil edilme hakkı kazanmasına karşın, bazı milletvekillerinin “sudan bahanelerle” partilerinden ayrılarak, başka partilere katılması üzerine, TBMM'deki parti sayısı kısa bir zaman içerisinde 6'ya yükselmişti.⁶³³

⁶³⁰ Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 108. 4778 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeyle siyasi partilerin SPK'nın 101. maddesi dışında kalan emredici hükümleri ve diğer kanunların emredici hükümlerine aykırılık bulunması durumunu düzenleyen 104. maddenin 2. fıkrası şöyle değiştirilmiştir:

“Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükümlere aykırılık görürse bu aykırılığın giderilmesi için ilgili siyasi parti hakkında ihtar kararı verir. Bu yazının tebliğ tarihinden itibaren altı ay içerisinde aykırılık giderilmediği takdirde, Cumhuriyet Başsavcılığı o siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için Anayasa Mahkemesi'ne resen dava açabilir.”

⁶³¹ 3 Kasım 2002 MGS sonuçlarına göre, AKP, % 34.42 oy ile 363 milletvekili, CHP, % 19.42 (178 milletvekili) kazanmıştı. Baraj altında kalan partilerden DYP, % 9.52, MHP, % 8.35, GP, % 7.24, Demokratik Halk Partisi (DEHAP), % 6.13, ANAP, % 5.12 oranda oy almıştı. 3 Kasım 2002 MGS sonuçları için bkz. : <https://www.haberturk.com/secim2002>, (E.T. 15.05.2019).

⁶³² 3 Kasım 2002 MGS'nin ardından TBMM'de AKP ve CHP grup olarak temsil edilen partilerdi. 2005 yılına gelinceye kadar toplamda TBMM'de 42 milletvekili bir bahane bularak parti değiştirmişti. Her gün bir milletvekili partisini değiştirmekte, hatta istifa ederek gittiği partiyi beğenmeyen ve başka partiye geçme arzusu içerisinde olduğunu belirten milletvekilleri de mevcuttu. Bkz. : <https://www.memurlar.net/haber/22829/meclis-te-42-kez-degis-en-transfer-aritmetigi.html>, (E.T. 12.05.2019).

⁶³³ 2005 yılı başlarında etkisi epey hissedilen ve siyasal ahlâk açısından da insanları hayrete düşüren milletvekili transferlerinde yaşanan bu hareketliliği başlatan isim Elazığ Bağımsız Milletvekili Mehmet Ağar idi. 2002 MGS'de % 9.5 oy alarak baraj altında kalan DYP'ye katılan Mehmet Ağar, partiye Genel Başkan seçilmesinden sonra iki buçuk yıl içerisinde partiye 7 milletvekili taşımıştır.

Bir diğer kişi ise CHP'den TBMM'ye giren Yaşar Nuri Öztürk'tü. Öztürk, partisinden istifa ederek Halkın Yükselişi Partisi (HYP)'yi kurmuştu. Böylece HYP'yi TBMM'de Yaşar Nuri Öztürk temsil etmeye başlamıştı.

Mecliste yaşanan milletvekili transferleri sonrasında DYP ve ANAP 6, SHP 5 milletvekili sayısına ulaşarak SPK'nın Geçici 16. maddesi uyarınca devlet yardımı almaya hak kazanmıştır. Öte yandan Mecliste yaşanan parti enflasyonu, milletvekili transferlerinin artış göstermesi halkın siyasete ve siyasetçiye beslediği güveni azaltmıştır. Bunlar SPK'nın Geçici 16. maddesinin doğurduğu sonuçlardır. Bu durum üzerine İktidar Partisi AKP ve ana muhalefet partisi CHP “yıldırım hızıyla” çıkardıkları bir kanun ile milletvekili transferlerine engel olmak için “en az üç milletvekili ile temsil edilen Siyasi Partilere hazine yardımı” yapılmasını düzenleyen 2820 sayılı SPK'nın Geçici 16. maddesinin yürürlükten kaldırılmasını sağladılar.⁶³⁴ Ayrıca bu değişikliğin AK Parti'den ayrılan milletvekillerinin kurduğu ANAP grubunu devlet yardımından yararlandırmama amacıyla yapılan bir değişiklik olduğu da iddia edilmiştir.

SPK'de daha önce 3673 ve 3789 sayılı kanunlarla yapılan değişikliklerle siyasi partiler lehine kapsamı genişletilen devlet yardımı uygulaması hususunda bir sınırlamaya gidilmiş; SPK'nın Geçici 16. maddesi yürürlükten kaldırılmış; bu düzenlemeyle birlikte siyasi partilere yapılan devlet yardımının kapsamı daraltılmıştır. Böylece devlet yardımı esas olarak 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 33. maddesindeki (% 10) genel barajını aşmış bulunan siyasi partilerin ve milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların % 7'sinden çoğunu alan siyasi partilerin faydalandığı bir kaynak durumuna getirilmiş oldu.⁶³⁵

CHP'den ayrılan milletvekilleri Ahmet Gürüz Ketenci, Hakkı Akalın, Ersoy Bulut, Züheyir Amber ve Mustafa Sayar'ın SHP'ye katılması üzerine bu partide TBMM'de temsil edilmeye başlamıştı.

Bir başka isim ise AKP'den istifa eden Erkan Mumcu idi. ANAP Genel Başkanı olan Mumcu, belirli aralıklar ile yaptığı milletvekili transferleri ile 12 milletvekiline ulaşmıştır. Bkz. : <https://www.memurlar.net/haber/22829/meclis-te-42-kez-degis-en-transfer-aritmetigi.html>, (E.T. 12.05.2019).

Sonuç olarak TBMM'de temsil edilen parti sayısı altıya ulaşmıştı. Bunlardan; AKP: 357, CHP: 163, DYP: 6, ANAP: 6, SHP: 5, HYP: 1 milletvekili ile temsil ediliyordu. Ayrıca mecliste 11 milletvekili de bağımsız olarak bulunuyordu. Bkz. : <https://bianet.org/bianet/siyaset/57739-mecliste-istikrar-2-5-yil-surdu>, (E.T. 12.05.2019).

⁶³⁴ Özyavuz, s. 273.

⁶³⁵ Ekizceleroğlu, s. 126.

(13) Yardımın Kapsamının Daraltılması (Sadece MGS’de % 3’den Fazla Oy Alan Partilere Yardım Yapılması): 6529 sayılı Kanun (2014)

2.3.2014 tarihinde, 6529 sayılı “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile olumlu yönde bir düzenleme yapılmış; devlet yardımından faydalanabilmek için mevcut olan % 7 oy oranı ölçütü % 3’e indirilmiştir.

İlgili kanun ile SPK’nin devlet yardımını düzenleyen Ek 1. maddesinin 4. ve 5. fıkraları aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

“Bu madde uyarınca yapılacak yardımlar sadece parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanılır.

Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların % 3’ünden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasi partinin, ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak, kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır. Bu fıkra uyarınca yapılacak yardım, bir milyon Türk Lirasından az olamaz. Bunun için her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.”

Dolayısıyla yapılan bu değişiklik sonucunda devlet yardımından MGS’de % 3 ve daha fazlasını alan partiler ile ülke barajı olan % 10’u geçerek mecliste temsilci bulunduran partiler faydalanabilmektedir. Yapılan bu değişiklikle devlet yardımına sistemlerinde yer veren batı ülkelerinin tercih ettiği yardım oranı ölçütüne yaklaşıldığı belirtilebilir.

b) Partilere Doğrudan Devlet Yardımı Yapılırken Gözetilen Ölçütler

(1) Yeterli Düzeyde ve Hakça Yardım İlkesi

(a) Genel Olarak

1961 Anayasası ve 1982 Anayasası’nın ilk halinde devlet yardımlarının dağıtılması hususuna ilişkin bir ölçüt yoktu. Bu ölçütlerin hangi ilkeler kapsamında tespit edileceği de belirtilmemişti. Bu noksanlığa karşın anayasa’daki eşitlik, hukuk devleti ve demokratik devlet gibi genel ilkeler ile siyasi partilere ilişkin hükümlerin bu nok-

tada yasa koyucuya yol gösteren referans değerler olduğunu söylenebilir.⁶³⁶ Fakat 1995 yılında devlet yardımlarının anayasal güvenceye kavuşmasıyla birlikte, söz konusu bu yardımların dağıtılması hususunda iki ölçüt benimsenmiştir. Anayasa'nın 68. maddesinde belirtildiği üzere siyasi partilere devlet yardımları “yeterli düzeyde” ve “hakça” yapılacaktır. AYM tarafından bu konuda bir denetim yapılırken anayasada yer alan bu ifadeler ölçüt olarak kullanılabilir.

Nitekim SPK'nin Ek. 1. maddesi 2008 yılında AYM tarafından itiraz yoluyla⁶³⁷ denetlenmiştir. Mahkeme bu kararda, bahsi geçen ölçütleri kullanarak bir değerlendirme yapmıştır. Öte yandan kararda, kanunda partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasi hayata katkıları ölçüt alınmak suretiyle devlet yardımından faydalanmalarının öngörüldüğü, itiraz konusu kurallarda yer alan oranların ölçüsüz olduğu sonucuna ulaşılamayacağı belirtilmiştir.⁶³⁸ AYM, tıpkı 1988 yılında aldığı karar ile benzer ifadeler içeren bu kararda, partilerin büyüklük ve güçleri oranında demokratik yaşama farklı seviyede katkıda bulduklarını kabul etmektedir.

AYM bu kararda “hakça” ifadesini, belirli düzeyde teşkilatlanma yaygınlığına erişmiş ve belirli ölçüde seçmen desteğini arkasına almış partilere devlet yardımında bulunulması gerektiği yönünde yorumlamıştır. Fakat siyasi partilere yapılacak devlet yardımlarının böyle belirlenmesinin her zaman adaletli sonuçlar ortaya çıkar-

⁶³⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 178.

⁶³⁷ LDP 2002 MGS'de, partilerinin aldığı oy ile orantılı olarak hak kazandıklarını iddia ettikleri devlet yardımının yasal faiziyle beraber ödenmesi için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne başvuruda bulunmuştu. Yapılan başvurunun reddedilmesi üzerine Parti, red işleminin iptali ve yoksun kalındığı iddia edilen devlet yardımının ödenmesi için ilgili idare mahkemesinde dava açmıştı. Açılan davada, davacı vekilinin anayasa'ya aykırılık savını ciddi gören Mahkeme, itiraz konusu kuralın iptali için AYM'ye başvurmuştu.

⁶³⁸ “Siyasi partilerin temel amacı seçimlere katılarak milli iradenin ortaya çıkmasına aracılık etmek ve yeterli seçmen desteğini elde ederek yönetime katılmaktır. Bu nedenle, seçimlere katılabilme koşullarını sağlayamayan ve seçimlere katıldığı halde aldığı oyla yeterli oranda seçmen kitlesinin güvenini kazanamadığı anlaşılan bir siyasi partinin milli iradenin oluşumuna, daha büyük seçmen kitlesinin güvenini kazanan güçlü partiler gibi katkıda bulunacağı düşünülemez. Dava konusu düzenlemeyle partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasi hayata katkıları ölçüt olarak dikkate alınmak suretiyle devlet yardımından yararlanmaları öngörülmüştür. Bu ölçütün objektif ve makul olmadığı söylenemeyeceği gibi itiraz konusu kurallarda yer alan oranların da ölçüsüz olduğu sonucuna ulaşılamaz.” AYM, 20.11.2008 Tarihli, E. 2008/42 ve K. 2008/167 sayılı kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1086bee2-0e6e-4507-ab8b-a500132be4bc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 13.05.2019).

madığı da bir gerçektir. Literatürde de yaygın olan görüşe göre, devlet yardımlarının siyasi partilerin daha önceki seçimlerde sağladıkları başarıya göre dağıtılması, mevcut partilerin varlığını devam ettirmesine katkıda bulunmaktayken, yeni partilerin ortaya çıkmasına engel olmaktadır.⁶³⁹ Burada bu sakıncayı gidermeye yönelik olarak seçimlerde siyasi yarışın adaletli gerçekleşmesi için tüm siyasi partilere seçim kampanyalarını finanse edecek ölçüde eşit ve asgari bir yardımda bulunulması düşünülebilir. Böylece hem mevcut partilerin hem de siyasal alana yeni dâhil olan partilerin seçimlerde adil şartlar altında yarışabilme imkânı ortaya çıkacaktır.

(b) “Yeterli Düzeyde” İlkesi⁶⁴⁰

Bu ilke, siyasi partilere yapılacak olan devlet yardımının miktarıyla ilgili bir ilkedir. Genel olarak siyasi partilere yapılacak toplam yardım miktarı ile özelde teker teker siyasi partilerin alacağı yardım miktarı tespit edilirken gözetilmesi gereken bir ilkedir. Bu ilkeye göre; siyasi partilere yapılacak olan yardım miktarı, partilerin demokratik düzen içerisindeki faaliyetlerini yerine getirebilmelerini sağlayacak ölçüde olmalıdır. Ancak, bu ilke, devlet yardımlarıyla siyasi partilerin bütün siyasi etkinliklerinin finanse edilmesi gerektiği anlamına da gelmemektedir. Özellikle gerek anayasa’da gerekse SPK’da siyasi partilerin diğer gelir kaynaklarından açıkça bahsedilmişken böyle bir sonuca ulaşma imkânı bulunmamaktadır.⁶⁴¹ Nitekim AYM, bu ilkeyi tartışırken, iki riskten bahsetmiş ve bunlar arasında bir denge oluşturulması ge-

⁶³⁹ Ekizceleroğlu, s. 128.

⁶⁴⁰ “68. maddedeki “yeterli düzeyde” ifadesi seçimlerde toplumsal onaya ulaşmak için yapılması gereken siyasal faaliyetleri karşılamaya elverişli parasal miktar ile ilgilidir. Siyasi partilerin ulusal iradenin oluşumunu sağlarken üye aidatları ya da bağışlarla yeterli parasal kaynağa ulaşamadıkları durumda, çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde Devlet yardımından yararlandırılması, onların paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmesini engeller. Tüm harcamaların devlet bütçesinden karşılanması da siyasal partilerin toplumla ilişkisini kopararak ulusal iradenin oluşumunu engeller. O halde yapılacak yardımın “yeterli düzeyde” olması, bir yandan siyasi partilerin Devletin ya da özel kişi ve kuruluşların güdümüne girmesini engelleyici, diğer yandan toplumla ilişkisini destekleyici düzeyde olmasını ifade eder. Kuşkusuz, yeterli düzeydeki parasal tutarın ne kadar olduğunun, ülkenin ekonomik, siyasal ve sosyal koşullarına göre değişkenlik göstermesi nedeniyle yasa koyucu tarafından somutlaştırılması gerekir.”

AYM, 20.11.2008 Tarih, E. 2008/42 ve K. 2008/167 Sayılı Kararı.. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1086bee2-0e6e-4507-ab8b-a500132be4bc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 13.05.2019).

⁶⁴¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 179.

rektiğini söylemiştir.⁶⁴² Bunlardan ilki; partilerin üye aidatları veya bağışlar gibi klâsik gelir kaynaklarından elde ettikleriyle harcamalarını karşılayamaması sonucunda mali açıdan güçlü bazı kişi ve kuruluşların etkisi altında kalması riski; ikincisi ise partilerin bütün harcamalarının devlet tarafından karşılanması sonucunda partilerin toplumsal tabanlarıyla olan bağının kopmasıyla milli iradenin oluşmasına katkıda bulunamamaları durumudur. Mahkemeye göre, yeterli düzeyde devlet yardımı, bir yandan siyasi partileri mali yönden güçlü çevrelerin etkisinden muhafaza edecek diğer yandan ise partilerin bütün harcamalarını karşılayacak seviyeye ulaşmayarak toplumsal bağların kopmasına neden olmayacaktır.⁶⁴³ Dolayısıyla siyasi partilere devlet yardımı yapılırken gözetilen “*yeterli düzeyde*” ilkesiyle ulaşılmak istenen gayenin, bir yandan siyasi partileri mali yönden güçlü çevrelerin etkisinden koruyarak partilerin özgür siyaset yapmalarına fayda sağlama, diğer yandan da siyasi partilerin mali yetersizlik sebebiyle tabanlarıyla iletişim kurmalarına destek olma gibi bir amaca hizmet ettiği söylenilebilir. Yine bu ilkenin, partileri devletleştirmeden siyaset sahnesinde tutmak gibi bir amacının da olduğu belirtilebilir.

Gerçekten de, siyasi partilere seçmenleriyle bağ kurabilmelerini sağlayacak seviyede devletçe yardım yapılmalıdır. Ancak, bu yardım siyasi partilerin biricik gelir kaynağı haline gelerek, bağış ve üye aidatları gibi (klasik gelir kaynaklarına) ihtiyaçlarının ortadan kalkmasına; partilerin üyelerinden ve toplumdan mali açıdan uzaklaşmalarına sebebiyet vermemelidir. Bu durum, siyasi partilere toplumla bağ kurabilmeleri maksadıyla yapılan yardımların, hedeflenen düşünceye aykırı bir sonuç doğurmasına neden olacaktır. Mali açıdan toplumla arasına mesafe koyan partilerin, toplumla ilişkileri de zayıflayacaktır. Buradan “*yeterli düzeyde*” ifadesinin, diğer gelir kaynaklarıyla birlikte devlet yardımlarının, siyasi partilerin etkinliklerini sürdürebilmesini sağlayacak ölçüde olması gerektiği sonucuna ulaşılabılır. Bu nedenle, siyasi partilerin yalnızca devlet yardımlarına bağlı olmaları ve diğer gelir kaynakları-

⁶⁴² AYM, 30.7.2007 Tarih, E. 2007/59 ve K. 2007/75 Sayılı Kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bf914fd5-f04d-4bd2-9cb3-4a180ebcd2?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E. T. 08.04.2019).

⁶⁴³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 179.

na ihtiyaç hissetmeyen bir mali yapıya ulaşmalarına engel olunmalıdır. Bunu tesis etmenin türlü çözüm yolları bulunmaktadır. En iyi çözüm yolu, Almanya örneğindeki gibi, siyasi partilere devletçe yapılacak yardımlarının, bağışlar ve üye aidatları gibi gelir kaynaklarına endekslenmesidir. Özellikle bir siyasi partiye yapılacak devlet yardımı toplamının, bağış ve üye aidatlarından sağlanacak gelir kaynaklarını geçmeyeceği yönünde yapılan bir kanuni düzenleme, siyasi partilerin devlet yardımına bağımlı hale gelmelerini engelleyecektir.⁶⁴⁴

Siyasi partilerin devlet yardımlarıyla finanse edilme sebeplerinden biri de partilerin demokratik sistemde yükledikleri işlevler dolayısıyladır. Partilere yapılacak yardımların da bu işlevler ile sınırlı düzeyde olması gerekecektir. Özellikle siyasi partilere, siyaset üretme ve seçmenle iletişim kurma gibi temel işlevlerini aşacak seviyede harcama yapma olanağı sunacak bir yardımda bulunulması, sistemin özünü çelişecektir. Bir diğer anlatımla devlet yardımı miktarı, siyasi partilerin amaçlarıyla uyumlu ihtiyaçları göz önünde bulundurularak tespit edilmelidir. Son olarak, yeterli düzeyde yardım, ülkenin sosyo-ekonomik şartları göz önünde bulundurularak belirlenecektir.⁶⁴⁵ Siyasi partilerin demokratik sistemin işleyişi için olmazsa olmaz unsurlar olmaları ve sistem içerisinde taşıdıkları önemli rol nedeniyle devletçe mali yardımda bulunulması hem demokratik sistemin sağlıklı işlemlerini sağlayacak hem de partilerin mali açıdan sıkıntı çekmemelerine katkıda bulunacaktır. Burada siyasi partilerin demokratik sistem içerisindeki rollerinden sapmalarını önleme amacıyla yapılacak olan yardımın ölçülü olması önem arz etmektedir. Bu ölçüye etki eden bir diğer unsurun da ülkelerin içinde buldukları sosyo ekonomik koşullar olduğu unutulmamalıdır.

⁶⁴⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 179-180; Bu yönde bir anayasal düzenleme önerisi için bkz. Türkiye Barolar Birliği, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, 4. Bs., Ankara 2007, s. 96-97.

Söz konusu Anayasa Önerisinin 45. maddesine göre: “Bir partinin alacağı yıllık devlet yardımı, üye aidatları ve kanuni bağışlardan edindiği yıllık geliri aşamaz.”

⁶⁴⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 180.

(c) “Hakça” İlkesi⁶⁴⁶

“Hakça” ifadesi ise devlet yardımlarından faydalanabilecek siyasi partilerin tespitinde göz önünde bulundurulması gereken ilkedir. Bir diğer anlatımla devlet yardımından faydalanabilmenin ölçütü hakça ilkesi kapsamında tespit edilecektir. Burada cevap aranması gereken iki soru vardır. Hangi siyasi partilere yardım yapılacak ve yapılan yardım partiler arasında nasıl paylaşılacaktır? Burada öncelikle devlet yardımından faydalanacak partilerin hangi ölçütlere göre belirleneceği sorusuna cevap aranması gerekecektir. Mutlak bir eşitlik fikri, aldığı oy oranı kaç olursa olsun bütün partilere yardım yapılmasını gerektirecektir. Ancak bu hususta sırf bu yardımdan faydalanabilme amacıyla siyasi partilerin kurulacağı, tabela partilerinin türeyeceği ve parti enflasyonlarıyla karşı karşıya kalınacağı itirazları yapılmaktadır. Bu nedenlerle bütün demokratik ülkelerde bu yardımlardan faydalanabilmek için bir takım teşkilatlanma veya seçimlerde alınan oy oranına bağlı olarak toplumsal destek ölçütü getirilmiştir. Fakat bu ölçütün de büyük ve yerleşik partileri koruyucu; siyasi parti sistemini dondurucu olmamasına dikkat edilmelidir. Aksi halde devlet yardımlarına yöneltilen yeni ve küçük partilerin sisteme dâhil olmasına engel olduğu yönündeki temel eleştiriyi cevaplamak zorlaşacaktır. Öyle ise, belirlenecek ölçütün parti enflasyonunu tetikleyecek kadar düşük; küçük partileri ciddi manada sistemden dışlayacak kadar da yüksek olmaması gerekir. Demokratik ülkeler de bu iki endişeyi göz önünde bulundurarak devlet yardımından faydalanacak partileri belirleyen türlü

⁶⁴⁶ “Hakça” ifadesi, hangi siyasi partilere ve ne oranda Devlet yardımı yapılacağını belirleyen temel ölçüttür. Bu kavram, siyasi partilere yapılacak yardımın miktarının adaletli bir ölçüte göre saptanmasını zorunlu kılmaktadır. Devlet yardımının hangi ölçütleri yerine getiren siyasi partilere verileceği hususu ile bu ölçütleri yerine getiren partilerin hangi oranda Devlet yardımı alabileceği yasa koyucu tarafından belirlenecektir.”

“Hakça ifadesi, belirli örgütlenme yaygınlığına ulaşmış ve belirli toplumsal onaya mazhar olmuş partilerin, seçimlerde elde ettiği başarı düzeylerine göre Devlet yardımından yararlanacağı biçiminde anlaşılmalıdır. Kuşkusuz bu yönde kamu yararını daha isabetli biçimde karşılayabilecek sistem ve yöntem tercihi yasa koyucunun takdiri içinde kalmaktadır. Ancak bu takdir yetkisi sınırsız değildir. Yasama organının sahip olduğu takdir yetkisinin sınırlarını çizebilmek için 68. madde hükmünün Anayasa'nın diğer hükümleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekir.”

AYM, 20.11.2008 Tarih, E. 2008/42 ve K. 2008/167 Sayılı Kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1086bee2-0e6e-4507-ab8b-a500132be4bc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 13.05.2019).

ölçütler kabul etmişlerdir. Bu ölçütler, genellikle seçimlerde alınan belirli bir oy oranıdır ve bu oy oranının ortalaması ise seçimlerde % 3 civarında oy almak şeklinde belirlenmektedir.⁶⁴⁷

6529 sayılı değişiklik sonrasında siyasi partilerin devlet yardımından faydalanabilmesi için alması gereken oy oranının % 3'e düşürülmesiyle avrupa ülkelerindeki uygulamalara paralel bir düzenleme yapılmıştır. Gerçekten de avrupa ülkelerinde bu oran % 3'ün altındadır. Hatta çoğu ülkede küçük ve yeni partilerin korunabilmesi ve seçim yarışında adil rekabet ortamının sağlanabilmesi için yapılan yardımın bir kısmının eşit şekilde dağıtıldığı da daha önce belirtilmişti. Bazı ülkelerde ise, seçimlere hiç katılmamış olsa bile, belirli sayıda seçim çevresinde aday gösteren siyasi partilere de yardım yapılmaktadır. Bu uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda ülkemizde devlet yardımından faydalanmak için gereken oranın % 3'e düşürülmesinin haklı bir düzenleme olduğu görülecektir.⁶⁴⁸ Gerçekten de seçmen sayısının 59 milyonu⁶⁴⁹ aştığı göz önünde bulundurulursa % 3 oranında oy alan bir partinin yaklaşık olarak 1.5 milyon seçmenin desteğini arkasına aldığı görülecektir. Bu oy miktarı da o partinin ciddi anlamda toplumsal bir desteğe sahip olduğunu, yalnızca bir tabela partisi olmadığını ve kendisine yapılacak devlet yardımının çoğulcu demokrasi anlayışının bir gereği olduğunu kanıtlamaktadır.⁶⁵⁰

(2) Devlet Yardımının Partiler Arasında Paylaştırılması

Yukarıda hangi siyasi partilere devlet yardımı yapılması gerektiğinin çözüme kavuşturulmasından sonra şimdi de bu yardımın partiler arasında nasıl paylaştırılması gerektiği sorusu üzerine çözüm aranması gerekecektir. Bu hususta iki yöntem uygulanabilir. İlk yöntem, mutlak eşitlik fikri ile partilerin aldıkları oy oranına bakılmaksızın bütün partiler arasında yardımın eşit olarak paylaştırılmasıdır. İkinci yöntem

⁶⁴⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 180-181.

⁶⁴⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 182.

⁶⁴⁹ YSK Başkanı Sadi Güven 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve MGS'de 59 milyon 391 bin 328 seçmenin oy kullanacağını belirtmişti. Bkz.: www.hurriyet.com.tr/gundem/ysk-secmen-sayisini-acikladi-40836640, (E.T. 17.03.2019).

⁶⁵⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 183.

ise, devlet yardımı paylaştırılırken partilerin aldıkları oy oranı veya parlamentoda sahip oldukları sandalye sayısına göre paylaşım yapılmasıdır. Birinci yöntem düşük oy alan partilerin yüksek oy alan partilerle aynı miktarda yardım almasını sağlayacaktır. Ancak ne var ki bu paylaşım adaletli olmadığı yönünde eleştirilecektir. İkinci yöntemde ise, büyük partilerin hep daha fazla yardım alarak seçimlerde daha avantajlı olacakları ve böylece küçük partilerin aleyhine işleyen bir sistem tesis edileceği eleştirisi yapılmaktadır. Fakat toplumsal desteği arkasına daha fazla almış olan partilerin daha çok devlet yardımı alarak desteklenmesinin devlet yardımının amacıyla uyuşan bir yönü olduğu da ortadadır.⁶⁵¹ Devlet yardımı partiler arasında paylaştırılırken, mutlak eşitlik düşüncesiyle hareket edilerek aldıkları oy oranı gözetilmeksizin bütün partilere eşit miktarda yardımda bulunulması elbette ki adil bir yaklaşım olmayacaktır. Ulusal istenci daha fazla temsil eden bir parti ile daha az temsil eden bir partinin aynı miktarda devlet yardımıyla desteklenmesi, çoğunluğun iradesini temsil eden partinin mali yönden yetersiz desteklenmesi sonucunu doğuracaktır. Öte yandan daha az oy alarak aynı miktarda devlet yardımıyla desteklenen parti için devlet yardımı ödül niteliği taşıyacak, bu parti daha fazla toplumsal desteğe sahip olma ihtiyacı hissetmeden siyaset sahnesinde gündelik faaliyetlerini karşılama gayesi güden bir politika izleyebilecektir. İkinci yöntemde ise partilere aldıkları oya göre ve sandalye sayısına göre devlet yardımı yapılması, milli iradeyi daha fazla temsil eden, toplumsal istencin ihtiyaçlarına göre politika üreten dolayısıyla kitleleri temsil etme kudretine daha fazla sahip olan partinin daha fazla mali yönden desteklenmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla ikinci yöntem devlet yardımı uygulamasının mantığına daha uygun bir yöntem olarak görülmelidir.

Ülkemizde devlet yardımlarının siyasi partiler arasında paylaştırılması hususunda, 1999 yılında 4445 sayılı Kanun ile yapılan yasal düzenleme sonrasında siyasi partilerin en son genel seçimlerde elde ettikleri oy oranı esas alınmaya başlanmıştır. Değişiklikten önce barajı geçen partilerin TBMM’de elde ettikleri sandalye sayısına göre bir paylaşım yapılmaktaydı. Oy oranı % 3’ü aşan partilerin alacakları yardım, barajı geçerek en az devlet yardımı almış olan partinin aldığı yardım ve elde ettiği oy

⁶⁵¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 183.

esas alınarak kazandıkları oy ile orantılı şekilde tespit edilmektedir. Bir başka anlamıyla, her iki gruba yapılacak yardım miktarı da seçimlerde elde ettikleri oy oranına göre yapılmaktadır. Bu ilke devlet yardımlarının bölüştürülmesinde seçmen desteğinin temel alınması gerektiği fikrine uygun düşmektedir. Bu yönüyle devlet yardımlarının uygulanmasının yardım almaya hak kazanan partiler arasında adaletli olarak yapıldığı söylenebilir. Genel seçimlerde uygulanan % 10 ülke barajının da tesiriyle, partiler seçimlerde elde ettikleri oy oranlarının fazlasıyla üzerinde Mecliste milletvekili oranına sahip olmaktadır.⁶⁵² Devlet yardımı siyasi partiler arasında paylaşılırken, partilerin Mecliste sahip oldukları sandalye sayısı yerine, aldıkları oy oranının benimsenmesinin daha adil bir uygulama olduğu söylenebilir.⁶⁵³ Partilerin sahip olduğu toplumsal taban ve ulusal istencin göstergesi olması sebebiyle seçimlerde alınan oy oranının esas alınarak devlet yardımı yapılması yerinde bir düzenlemedir. Ayrıca, partilerin TBMM'deki milletvekili sayılarında değişiklik yaşanmasına rağmen bu değişikliklerin göz önünde bulundurulmaması ve genel seçim sonuçlarının ölçüt alınmasına devam edilerek devlet yardımı miktarının değişmemesi adaletsizlik oluşturan sonuçlar meydana getirmektedir. Partilerin TBMM'deki milletvekili sayılarına her malî yılbaşında bakılarak devlet yardımı miktarının saptanması daha adil bir sonuç doğuracaktır.⁶⁵⁴

⁶⁵² Siyasi partilerin seçimlerde elde ettikleri oy oranının üzerinde Meclis'te sandalye sayısına sahip olmasıyla ilgili olarak burada 2002 MGS örnek gösterilebilir. Bu seçim sonuçlarına göre AKP % 34.28 oy oranıyla 363 milletvekili kazanmış ve Mecliste % 66'lık bir çoğunluğa sahip olmuştur. CHP % 19.39 oy oranıyla 178 milletvekili kazanmış ve Mecliste % 32'lik bir temsil şansı kazanmıştır. Görüldüğü gibi, siyasi partiler seçimlerde aldıkları oy oranlarının neredeyse iki katı oranında Mecliste sandalye kazanmışlardır. Eğer bu partilere devlet yardımları, aldıkları oy oranına göre değil de TBMM'de elde ettikleri sandalye sayısı göz önünde bulundurularak yapılırdı yardım miktarları yaklaşık olarak iki katı civarında olurdu. Bkz.: Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 184.

⁶⁵³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 184.

⁶⁵⁴ Siyasi partilerin TBMM'de seçimlerden sonra milletvekili sayılarında düşüş yaşanmasına rağmen, milletvekili genel seçimi sonuçlarının ölçüt alınması sebebiyle ilk duruma göre almakta oldukları yardım miktarında bir değişiklik yaşanmadan bu durumun devam etmesi adaletsizlik yaratan bir uygulamadır. Bu durum 2002 MGS öncesinde partilerin aldıkları devlet yardımlarına bakarak da anlaşılabilir. 1999 MGS sonuçlarına göre, DSP (% 22.2) 136, MHP(% 18) 129, Fazilet Partisi(FP) (% 15.4) 111, ANAP (% 13.2) 86, DYP (% 12) 85, Bağımsız 3 milletvekilliği kazanmıştı. Dolayısıyla bu tabloya göre en yüksek devlet yardımını % 22.2 oy ile 136 milletvekilliği kazanan DSP alacaktı. 2002 MGS'den önce devlet yardımı dağıtılırken meclisteki milletvekili aritmetiğine baktığımızda, DSP 65, MHP 124, ANAP 79, DYP 85, AKP 53,

(3) Devlet Yardımının Miktarı, Yapılma Zamanı ve Yardımın Yapılacağı Parti Organı

(a) Devlet Yardımının Miktarı

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının miktarını sabit olarak belirleyen ülkelerin olmasının yanında, bu miktarı enflasyon karşısında korumak için her yıl yeniden değerlendirilecek biçimde bir sistem geliştirenler veya partiye kayıtlı üye sayısı veya partinin topladığı üye aidatı toplamı gibi değişkenlere endeksleyenler de vardır.⁶⁵⁵ Ülkemizde siyasi partilere devlet yardımlarının ilk yapıldığı dönemlerde partilerin aldıkları oy oranına göre dilimlere ayrılmış ve her dilime karşılık gelen değerde yapılacak olan yardım miktarının sabit olarak belirlendiği daha önce ifade edilmişti. Buna göre yardım miktarları sabit tutulmakta, dolayısıyla da her yıl yeniden tespit edilip arttırılmamaktaydı. Ancak devlet yardımlarının 1971 yılında anayasal teminat altına alınmasının ardından 1974 yılında yapılan kanuni düzenlemelerle yardımların genel bütçe gelirlerinin (B) Cetveli toplamının beş binde biri oranında olacağı hükme bağlanmıştı. Dolayısıyla devlet bütçesindeki büyümeye paralel bir şekilde siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının toplamında da her yıl artış meydana gelmişti.

1982 Anayasası döneminde de, Siyasi Partiler Kanunu uyarınca devlet yardımlarının miktarı genel bütçe gelirleri (B) Cetvelinin beş binde biri olarak belirlenmişti. Fakat ilk önce 1992 yılına ait bütçe yasasına göre o yıl için “beş binde bir” ifadesinin “beş binde iki” biçiminde uygulanmasına karar verilmiş ve ardından aynı yıl yapılan bir kanuni düzenlemeyle bu değişiklik SPK’ye eklenerek sürekli hale geti-

SP 46 milletvekiline sahipti. 1999 MGS sonrasında 136 milletvekili olan DSP, 2002 MGS öncesinde 65 milletvekili kalmasına rağmen en fazla devlet yardımını almaya devam etmekteydi. 2002 MGS öncesinde 65 milletvekiline sahip DSP 19 Trilyon, 124 milletvekiline sahip MHP 15 Trilyon, 79 milletvekiline sahip ANAP 11 Trilyon 469 milyar, 85 milletvekiline sahip DYP 10 Trilyon 419 milyar devlet yardımı almıştı. Görüldüğü üzere devlet yardımının dağıtılması konusunda bir adaletsizlik bulunmaktadır. Siyasi partilere devlet yardımı yapılırken her mali yıl başında TBMM’deki devlet yardımı alan partilerin milletvekili sayıları yeniden gözden geçirilmeli ve buna göre miktar tespiti yapılması düşünülmelidir. Aksi durumda genel seçimlerden iktidar olarak çıkan bir partinin siyasal konjonktörün değişiklik gösterdiği bir ortamda milletvekili kaybı yaşamaması, Meclisteki hâkimiyetini kaybetmesi durumunda bile en çok devlet yardımını almaya devam etmesi adaletsizlik yaratan bir sonuç doğuracaktır. Bkz. : <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/Genel/a151530.aspx>, (E.T. 31.05.2019).

⁶⁵⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 184-185.

rilmiştir. Dolayısıyla siyasi partilere yapılacak olan toplam devlet yardımı miktarı, bir yıl içerisinde reel olarak iki katına çıkmıştır. Bunun yanında siyasi partilere yapılan yardım miktarının yerel seçimlerde iki ve milletvekili genel seçimlerinde üç katına çıkartılması yardım miktarlarının daha da artmasına neden olmuştur.⁶⁵⁶

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının miktarında meydana gelen ciddi artışlar, partilerin üyelik ve milletvekili aidatları ile bağış toplama hususunda gevşek davranmalarına neden olmuş; ayrıca partilerin harcamalarında önemli artışlar yaşanmasına yol açmıştır. Söz konusu bu harcamaların artmasında en büyük payın, profesyonel parti çalışanları, sık sık başvurulanan kamuoyu yoklamaları ile pahalı propaganda yöntemleriyle ilgili olduğu görülmektedir. Aldıkları devlet yardımları sayesinde modern dünyanın partilere sunduğu gelişmiş kampanya tekniklerini ve imkânlarını kullanmayı temel ihtiyaç haline getiren siyasi partiler karşısında, devlet yardımından yararlanamayan partilerin siyaset sahnesinde eşit rekabet şansına sahip olduklarını söylemek ise oldukça zordur.⁶⁵⁷

(b) Devlet Yardımının Yapılma Zamanı

Devlet yardımlarının uygulanması hususunda cevap aranması gereken bir başka soru ise yardımların ne zaman yapılacağı konusudur. Düzenli devlet yardımlarının, yabancı ülkelerde yılbaşında ya da giderlerin fatura karşılığında ilgili makamlara bildirilmesinin ardından yapıldığı görülmektedir. Seçim kampanyalarını finanse etmek için yapılan malî yardımlar ise özellikle ekonomik yönden güçsüz siyasi partilerin tabanları ile iletişim kurabilmelerini sağlamak amacıyla seçimlerden önce yapılmaktadır.⁶⁵⁸

Ülkemizde ise hem normal zamanlarda hem seçim zamanlarında yapılan yardımlar, yardımı almaya hak kazanan partilere hiçbir koşul aranmaksızın malî yılba-

⁶⁵⁶ 1999 yılında birlikte yapılan yerel seçimler ve milletvekili genel seçimleri siyasi partilere yapılan devlet yardımlarındaki devasa artışa örnek olarak gösterilebilir. 1999 yılında siyasi partilere toplam 22 Trilyon TL tutarında devlet yardımı yapılmıştır. Bu miktar, 1984-1998 dönemindeki on beş yıl süresince bütün partilere yapılan toplam devlet yardımı miktarıyla eşdeğerdir. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 185

⁶⁵⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 185.

⁶⁵⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 185.

şında ilk on gün içerisinde yapılmaktadır. SPK'ya göre, “*siyasi partilere yapılacak devlet yardımları o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takiben on gün içerisinde*”, (EK. md.1/2) ve “*seçim yıllarında yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulu'nun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen on gün içinde yapılır*” (EK. md. 1/6).

(c) Devlet Yardımının Hangi Parti Organına Verileceği Hususu

Devlet yardımının partilere ne şekilde verileceği hususu hem demokratik işleyiş hem de parti içi demokrasi yönünden önem taşımaktadır.⁶⁵⁹ Devlet yardımlarına yapılan eleştirilerden biri de; siyasi parti merkezlerinin ve parti bürokrasisinin elini güçlendirdiği, parti yönetimlerini tabana ve taşra teşkilatlarına karşı yabancılaştırdığı iddiasıdır. Bu iddianın temel dayanaklardan biri, devlet yardımları sayesinde harcamalarını karşılayan partilerin üye aidatlarına ve bağışlara ihtiyaçlarının kalmaması; diğeri de devlet yardımlarının doğrudan parti genel merkezlerine aktarılmasıdır. Burada ilk soruna çözüm olarak, gelir kaynakları partilerin geliri içerisinde aidatların hatırı sayılır ölçüde bir paya sahip olması, parti üyelerine düzenli aidat ödeme alışkanlığının kazandırılması gibi bir yol izlenmesi hem parti içi demokrasi anlayışının güçlenmesi açısından hem de taban ile parti yönetimi arasında karşılıklı etkileşim açısından önem taşımaktadır. İkinci soruya cevap olarak ise, birçok demokratik ülkede izlenen bir yöntem olan devlet yardımlarının ne amaçlarla ve ne şekilde kullanılabileceğine ilişkin bazı sınırlar çizilmesi düşünülebilir. Daha önce de belirtildiği gibi bazı ülkelerde yardımlar partilerin eğitim ve araştırma yapan yan kuruluşlarına yapılmakta, bazılarında ise devlet yardımı, parti teşkilat kademeleri arasında bölüştürülmektedir.⁶⁶⁰

⁶⁵⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 185; Devlet yardımları, parti örgütünün alt kademesinin aleyhine, parti üst kademesinin ise lehine parti üst yönetimini ve bürokrasisini kuvvetlendirir. Parti iç yönetiminde devlet yardımlarını alan, dağıtan, kullanan, denetimini ve kontrolünü yapma tasarrufuna sahip olan irade parti merkezleridir. Bu sorunlara meydan vermemenin çözümü devlet yardımlarının sadece merkez teşkilatlarına değil taşra örgütlerine de verilmesidir. Yine, devlet yardımının parti tarafından toplanan üye aidatları ile ya da bağışlarla orantılı olacak şekilde verilmesi partilerin üyelerine yabancılaşmalarına karşı çare olarak düşünülebilir. Bkz. Topuzkanamış, s. 186-187.

⁶⁶⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 186.

Ülkemizde ise, bu hususta bir düzenleme yapılmamış, yapılan yardımların yalnızca parti ihtiyaçları ve çalışmalarında kullanılacağı belirtilmiştir (SPK, Ek m. 1/4). Bu nedenle 1965 yılından bu yana yardımlar doğrudan parti genel merkezlerine aktarılmış ve kullanılması yönünde de bir sınır konulmamıştır. Siyasi parti tüzükleri bir kaç haricinde devlet yardımları hususundaki yasal düzenlemeyi tekrarlamış ve yardımın parti içerisinde nasıl değerlendirileceğine ilişkin bir yol çizmemişlerdir.⁶⁶¹ Uygulamada partilerin özellikle seçim dönemlerinde teşkilat kademelerine mali yardımda buldukları görülmektedir. Bu durum yasal mecburiyete dayanmadığı için genel merkezlerin diledikleri zaman kesebileceği bir lütuf özelliği taşımaktadır. Dolayısıyla teşkilat kademelerinin mali yönden genel merkezin tahakkümü altında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.⁶⁶² Ülkemizde partilere yapılan devlet yardımının parti teşkilatı organları arasında belirli oranlarda paylaşılması durumunda, yerel parti örgütünün genel merkez karşısında mali yönden bağımsız olmasına faydada bulunulacağı açıktır; bu yönde yapılacak yasal bir düzenleme doğru olacaktır.

(4) Devlet Yardımının Paylaşılması Hususunda İki Örnek: ÖDP ve HDP

Türkiye’de devlet yardımı yapılması ve dağıtım yöntemlerine ilişkin her dönem türlü tartışmalar yaşanmıştır. Devlet yardımı yapılması konusu çeşitli defalar AYM önünde dava konusu olmuştur. 2003 yılında Özgürlük ve Dayanışma Partisi’nin (ÖDP), iç hukuk yollarını tüketmesinden sonra AİHM’ye yaptığı başvuruyla bu husus uluslararası bir yargı organı önünde de dava konusu edildi. ÖDP, 23 Eylül 1998’de Anayasa’nın 68. maddesine dayanarak siyasi partiler için öngörülen mali

⁶⁶¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 186; AKP Tüzüğüne göre, devlet yardımlarının en az % 30’u il ve ilçelerdeki teşkilat kademelerine gönderilir (m. 134). ANAP Tüzüğü ise devlet yardımlarının her yıl MKYK tarafından belirlenecek bir bölümünün gençlik ve kadın kolları faaliyetlerine ayrılacağını hüküm altına almıştır (m. 86/son); CHP Tüzüğü’ne göre, devlet yardımının % 40’ı il ve ilçe teşkilatına gönderilir. Genel merkez tarafından il ve ilçelerin eğitim harcamaları için tüzüğe göre ayrılması gereken miktar, bu orana göre belirlenen miktara dâhildir (m. 77/4). İyi Parti Tüzüğüne göre, partinin aldığı devlet yardımının en az dörtte biri, üye sayıları esas alınmak koşuluyla il ve ilçe teşkilatları arasında paylaşılmaktadır (m. 83). Hem MHP’nin hem de HDP’nin parti tüzüğünde alınan devlet yardımının parti teşkilatları arasında bölüştürülmesine ilişkin bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla her iki partinin de devlet yardımını öncelikle genel merkez giderlerine ve genel yönetim giderlerine kullandıkları sonucuna ulaşılmaktadır.

⁶⁶² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 186.

yardımı talep etmek için Maliye Bakanlığı'na başvuruda bulunur. Maliye Bakanlığı 2820 sayılı SPK'ye dayanarak, gerekli nitelikleri taşımadığı gerekçesiyle ÖDP'nin talebini reddeder. Bunun üzerine ÖDP, 29 Aralık 1998'de Ankara İdare Mahkemesi'ne başvurarak devlet yardımıyla ilgili SPK'nin getirdiği uygulamanın, anayasa'nın "*devlet siyasi partilere yeterli düzeyde ve hakça yardım yapar*" ilkesine aykırı olduğu iddiasıyla dava açar. 29 Eylül 1999'da Ankara İdare Mahkemesi ÖDP'nin yaptığı başvuruyu reddeder. 10 Haziran 2002'de Bölge İdare Mahkemesi de benzer yönde bir karar verir. Böylece iç hukuk yollarını tüketen ÖDP, seçimlerde % 7'nin altında oy aldığından dolayı devlet yardımını alamamasının "*insan hakları ihlali teşkil ettiği*" iddiasıyla, 2003 yılında Türkiye'ye karşı AİHM'de bireysel başvuruda bulunur.⁶⁶³

ÖDP, % 7'nin altında oy aldığı için devletten seçim için gereken mali desteği alamadığı 1999, 2002 ve 2007 yıllarındaki seçim kampanyalarına yeterli biçimde hazırlanamadığı gerekçesine dayanarak, "*ayrımcılığa hedef*" olduğunu iddia eder; düzenlemenin ifade ve örgütlenme özgürlüğüne aykırılık teşkil ettiğini, devletin, yasama organını seçerken, seçmenlerin özgür bir biçimde kendisini ifade etmesine engel olduğu tezini ileri sürer. AİHM, 10.05.2012 tarihinde verdiği kararında⁶⁶⁴ Türkiye'nin, ayrımcılığın yasaklanmasıyla ilgili Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 14. maddesi ile seçme ve seçilme hakkı ile ilgili Ek 1. Protokolün 3. maddesini ihlâl etmediğine karar verdi. AİHM gerekçeli kararında, anayasa'nın devletin siyasi partilere yaptığı yardım hususunda belirlediği ölçütlerin makul/ölçülü düzeyde olduğu yorumunda bulunmuştur. AİHM kararında, ÖDP'nin seçimlerde elde ettiği % 0.8, % 0.34 ve % 0.15'lik (1999, 2002, 2007) oy oranlarının devlet yardımından faydalanmak için çoğu Avrupa ülkesinde de yeterli olmayacağı ve ÖDP'nin AİHM önünde "*Türk seçmeni gözünde kayda değer bir desteğe sahip olduğunu kanıtlayamadığı*" görüşünü ifade etmektedir. Mahkeme bu tespitlerden hareketle kararında çoğulcu demokrasinin güçlendirilmesi gibi yasal bir hedef için ÖDP ile devlet yardımından faydalanan diğer partilerin farklı muameleye tabi tutulmasını makul bulmaktadır.⁶⁶⁵

⁶⁶³ Ekizceleroğlu, s. 129.

⁶⁶⁴ Case of Özgürlük ve Dayanışma Partisi v. Turkey, (Application no. 7819/03).

⁶⁶⁵ Ekizceleroğlu, s. 129-130.

Başvuruyu yalnızca ayrımcılık maddesi üzerinden inceleyen AİHM, gerekçeli kararında, siyasi partilere devlet yardımı yapılması hususunda Avrupa genelinde ortak bir kural olmadığı, ancak Türkiye haricindeki Avrupa ülkelerinde devlet yardımı için aranan oy oranının % 0.5 ilâ % 5 arasında değişiklik gösterdiğini belirtmektedir. Kararda karşı oy kullanan iki yargıç ise, kararda geçen “ÖDP, AİHM’ye Türk seçmenin desteğine sahip olduğunu kanıtlamalıydı” biçimindeki tutumunun, AİHM’nin rolünü aştığını belirtmişlerdir.⁶⁶⁶

AİHM’nin ÖDP’nin açtığı dava ile ilgili olarak verdiği kararın bu hususta etkisi olup olmadığı bilinmemekle beraber, daha önce de belirtildiği gibi devlet yardımının dağıtımına ilişkin olarak, 2.3.2014 tarihinde, 6529 sayılı “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile olumlu yönde bir düzenleme yapılmış; devlet yardımından faydalanabilmek için mevcut olan % 7 oy oranı ölçütü % 3’e indirilmiştir.

Devlet yardımından faydalanabilmek için gerekli olan oy oranının % 3’e indirilmesi, Haziran 2015 seçimleri öncesinde Halkların Demokratik Partisi (HDP)’nin bir önceki seçimlerde % 3’ün üstünde oy alması nedeniyle, 2015 seçimlerinden sonra devlet yardımından faydalanabileceği yönünde yorumlanmıştır. Bilindiği gibi, gerek parti kadrosu gerekse toplumsal taban açısından HDP ile aynı olan fakat çeşitli sebeplerle kapatılmış partiler, seçimlere bağımsız adaylar ile katılmakta, ardından bu adaylar parti çatısı altında TBMM’de grup oluşturmaktadırlar. HDP’nin Haziran 2015 seçimlerine parti olarak katılması durumunda milletvekili çıkarabilmek için % 10 barajını aşması gerekiyordu. Ancak partinin bu barajın altında kalması muhtemeldi. Parti halinde seçimlere katılarak % 3 oy oranını geçmesi durumunda devlet yardımından yararlanabilecekti. Öte yandan % 10 barajını geçemezse milletvekili çıkaramayacaktı. 2015 Haziran seçimlerine parti olarak katılan HDP, % 13 oranında oy alarak bahsi geçen bu tartışmaları boşa çıkarmıştır. Öte yandan Türkiye’de partilerin devlet yardımından faydalanabilmeleri için almaları gereken oy oranının % 7’den % 3’e düşürülmesinin de HDP’nin Haziran 2015 seçimlerine parti halinde katılmasında

⁶⁶⁶ Ekizceleroğlu, s. 130.

etkili olduğu düşünülebilir. Türkiye’de devlet yardımı alabilmek için gerekli olan oy oranının % 3’e düşürülmesinin altında yatan gerekçeler tartışılmaya devam etmektedir. Yapılan bu değişikliğin, AB uyum sürecine ilişkin sıkıntılı görülen alanlarda iyileştirmeler yapma amacı yanında, HDP’nin seçimlere parti halinde katılması isteğini uyandırma, HDP’nin TBMM’de daha önceleri ülkenin doğusundan bağımsız adaylar vasıtasıyla kazandığı sandalyeleri, partinin elde ettiği toplam oy oranının % 10’un aşğısında kalması nedeniyle kaybetmesi ve bu sandalyelerin de yasama çoğunluğunu meydana getiren mevcut partilere geçmesini sağlama gibi örtülü bir amaçla yapılmış olabileceği de düşünülmektedir.⁶⁶⁷

2. Dolaylı Devlet Yardımları

Türkiye’de siyasi partilere 1961 Anayasası döneminde de dolaylı devlet yardımları yapıldığı daha önce belirtilmişti. 1982 Anayasası döneminde ise Türkiye’de siyasi partilerin yararlandıkları dolaylı devlet yardımlarının başında kamuya ait iletişim araçlarından ücretsiz olarak faydalanma gelmektedir. Ayrıca siyasi partilere sağlanan vergi muafiyetleri de dolaylı devlet yardımları arasında yer almaktadır. Bunun yanında seçim kanunlarında yer alan bazı düzenlemeler, siyasi partilere sağlanan bir takım dolaylı devlet yardımları çerçevesinde değerlendirilebilir. Birçok demokratik ülkede devlet tarafından siyasi partilerin eğitim ve araştırma amaçlı faaliyet gösteren yan kuruluşlarına da yardımda bulunulduğu ifade edilmişti. Bahsi geçen bu tür yardımlar ülkemizde uygulanmamaktadır.

a) Kamuya Ait Kitle İletişim Araçlarından Faydalanma

Günümüz iletişim çağında siyasi partiler açısından en etkili propaganda ve görüş belirtme yolu kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanmadır.⁶⁶⁸ Türkiye’de genel seçimler bakımından siyasi partilere kamuya ait kitle iletişim araçlarında belirli sürelerle konuşma yapma olanağı sağlanmakta ise de yerel seçimler açısından bu yardım yapılmamaktadır.⁶⁶⁹ Anayasa’nın, kamu tüzel kişilerinin elindeki kitle ileti-

⁶⁶⁷ Ekizceleroğlu, s. 131.

⁶⁶⁸ Tanör, *Türkiye’nin*, s. 128; Ayrıca bkz.: Öztürk, s. 138-146.

⁶⁶⁹ Karakaş, s. 80.

şim araçlarından faydalanma hakkını düzenleyen 31. maddesi, siyasi partilerin, kamu tüzel kişilerinin elindeki kitle iletişim araçlarından faydalanma hakkına sahip olduklarını ve bu faydalanmanın koşullarının ve usullerinin kanunla düzenleneceğini ifade etmektedir.

Partilerin kamuya ait kitle iletişim imkânlarından faydalanma hakkı ile ilgili kayıtlamaları düzenleyen Anayasa'nın 31. maddesinin 2. fıkrası doğrultusunda yapılan, 3 Ekim 2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre, "*Kanun, millî güvenlik, kamu düzeni, genel ahlâk ve sağlığın korunması sebepleri dışında, halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar koyamaz*" şeklinde değiştirilmiştir. Elbette kanun ile konacak bu "*kayıtlamaların*" demokratik esaslara ve hakkaniyet ölçülerine uygun olması gerekmektedir.⁶⁷⁰

Seçim kampanyaları esnasında kamuya ait kitle iletişim araçlarından nasıl yararlanılacağı hususunda batı demokrasilerinde üç ana sistem bulunmaktadır. Bunlar; İktidar- muhalefet eşitliği, partiler arasında mutlak eşitlik ve partilere güçleri oranında söz hakkı verilmesi şeklindedir.⁶⁷¹

Türkiye'de siyasi partiler, uzun süre kamuya ait kitle iletişim araçlarından eşitlik ilkesi kapsamında faydalanmışlardır. Bununla birlikte 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun'un 52. maddesinde 28 Mart 1986 tarih ve 3270 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, eşitlik ilkesinden ayrılmış; Meclis'te grubu bulunan, temsil olunan ve Meclis dışında kalan partiler biçiminde üçlü bir sınıflandırmaya gidilerek "*gücü oranında söz hakkı*" ilkesi kabul edilmiştir.⁶⁷² Nitekim AYM bir kararında: "*Radyo ve televizyondan eşit yararlanma hakkı, kişilere siyasi görüşlerin olabildiğince objektif ölçü içinde yansıtulmasını istemek hakkını tanımaktadır. Partilere ise, toplumdaki ağırlıkları oranında seslerini duyur-*

⁶⁷⁰ Tanör, *Türkiye'nin*, s. 129.

⁶⁷¹ Tanör, *Türkiye'nin*, s. 129; Ayrıca bu konuda bkz., Hikmet Sami Türk, "Anayasa Mahkemesi ve Seçim Propagandası", *Cumhuriyet*, 2.11.1987, s. 13.

⁶⁷² Erdal Abdülhakimoğulları, *1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilerin Kapatılması Düzeni*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tahsin Erdinç), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya 2000, s. 34.

ma olanağını sağlamaktadır...” diyerek kitle iletişim araçlarından faydalanma hakkının partilerce “*ağırlıkları oranında*” kullanılabilir bir hak olduğunu belirtmiştir.⁶⁷³

Siyasi partilerin kamuya ait radyo ve televizyonlardan yararlanarak propaganda yapmalarına ilişkin esaslar, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun’da yer almaktadır. Bununla birlikte diğer seçim kanunları, SPK ve TRT Kanununda da konuya ilişkin hükümler bulunmaktadır.

298 sayılı Kanun’da siyasi partilerin TRT’de yapacakları yayınlara ilişkin temel ilkeler 52. maddede belirlenmiş ve ayrıca uygulamaya ilişkin türlü ayrıntılara da yer verilmiştir. Kanun’un 52. maddesine göre “*Özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere, seçime katılan siyasi partiler, oy verme gününden önceki gün saat 18.00’e kadar radyo ve televizyonda propaganda yapabilirler.*”

Yine aynı maddeye göre seçime katılan;

“Siyasi partilere ilk gün 10, son gün 10 dakikayı geçmemek üzere, programlarını ve yapacakları işleri anlatan iki konuşma”,

“Mecliste grubu bulunan siyasi partilerin her birine ilaveten 10’ar dakikalık propaganda”,

“İktidar partisine veya iktidar partilerinden büyük olanına 20 dakikalık, iktidar partilerinden diğerlerine 15’er dakikalık ilave propaganda”,

“Ana muhalefet partisine ilaveten 10 dakikalık propaganda hakkı verilir” denilmektedir.

Ayrıca Kanunda; siyasi partilerin sürelerinin yarısını aşmamak şartıyla propagandalarını görüntülü olarak verebilecekleri ve bunları TRT dışında hazırlamaları gerektiği, ilk konuşmalarında seçim beyannamelerini anlatacakları ve parti konuşmalarının zamanlarının haber bültenlerinde duyurulacağı belirtilmiştir. Kanun, ilk ko-

⁶⁷³ AYM, 22. 5. 1987 Tarih, E. 1987/3 ve K. 1987/13 Sayılı Kararı. (<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f889ee00-a5ae-4ded-b30c-4d96d5f542a4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 11.04.2019).

nuşmaların partilerin seçim beyannamesi olacağını belirtmiştir. Bunun yanında, Kanun'un 55. maddesinde TRT'de yapılan konuşmaların YSK tarafından kaydedileceği, bu kayıtların bir dava konusu olması halinde yetkili merciine verileceği ve suç teşkil eden konuşmaları yapanlar hakkında kanunen belirlenen cezaların bir mislin-den iki misline kadar arttırılarak hükmolunacağı düzenlenmiştir. Ayrıca radyo ve televizyonda yapılacak propaganda yayınlarının, tam bir tarafsızlık ve eşitlik içinde yapılması, YSK ile TRT tarafından sağlanacaktır.

Özel radyo ve televizyonlarda siyasi partilerin propaganda konuşmaları TRT'de uygulanan usul ve esaslara göre yapılır. Bu yayınlardan ulusal nitelikte olanlar YSK tarafından, yerel nitelikte olanlar ise İl Seçim Kurullarınca tanzim ve denetlenecektir. Bu hüküm haricinde propandaya ilişkin yayın yapılamaz. Bu hükmeye aykırı şekilde davrananlar hakkında 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 151/2 hükmü uygulanacaktır.

AYM'nin Anayasa'ya uygun bulduğu bu düzenlemeler, iktidar partisine, oy verme gününden önceki son 10 güne değin devlete ait olanakları seçim avantajı olarak kullanma fırsatı tanımakta; muhalefet partilerinin kamuya ait kitle iletişim araçlarından yararlanma hakkını ise, en aza indirmekte; siyasi partilerin ve bağımsız adayların serbest biçimde propaganda yapabilecekleri süreyi azaltmakta ve bu şekilde kamuoyunun özgürce oluşmasına engel olmaktadır. Dolayısıyla bu durumun, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen "*demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı*" olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁷⁴

1990'lı yıllarda açılan özel televizyon ve radyo kanalları, TRT'de yapılan propaganda yayınlarının öneminin azalmasına neden olsa da; ülke çapında yapılan bu yayınlar ihmal edilemeyecek seviyede öneme sahiptir. Bundan dolayı, kamuya ait bir kaynağın kullanılmasının söz konusu olduğu bu hususta, istikrarlı ve adil bir sistemin tesis edilmesi gerekmektedir. Tüm siyasi partiler, benzer konulardaki fikirlerini, aynı seçmen kitlesine bu araç vasıtasıyla duyurmaktadırlar. Dolayısıyla kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanma hususunda partiler arasında ayırım yapılmadan tüm

⁶⁷⁴ Tanör, *Türkiye'nin*, s. 130.

partilere eşit süre hakkının tanındığı bir sistemin oluşturulmasında yarar bulunmaktadır.⁶⁷⁵ Mevcut düzenleme iktidar ve çoğunluk partileri lehine, diğer partiler aleyhine sonuçlar doğurabilecek hiç de adil olmayan bir sistem tesis etmiştir.⁶⁷⁶

Sonuç itibariyle siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımları hususunda olduğu gibi kamuya ait kitle iletişim araçlarından siyasi partilerin ücretsiz şekilde faydalanması hususunda da istikrarlı bir sistem kurulamamıştır. Bu istikrarsızlıktaki en büyük neden, iktidarda bulunan siyasi partilerin kendileriyle alakalı bu alanı günlük siyaset mücadelesine indirgemelerinden kaynaklanmaktadır. 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi bu husus da sık sık kanun değişikliklerine ve mahkeme kararlarına konu olmuş, meclis çoğunlukları bu hususa ilişkin düzenlemede bulunurken eşitlik ve adalet gibi ölçütleri temel referanslar olarak almak yerine güçlü ve büyük partilerin yararına işleyen bir düzen meydana getirme gayreti içinde olmuşlardır.⁶⁷⁷ Bu durumun siyasal mücadelenin yozlaşmasına ve demokratik sistemin işlerliğine duyulan güvenin zedelenmesine neden olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Siyasetin günümüzde medyatik bir uğraşa dönüştüğü herkesçe bilinmektedir. Medyada yer edinmek siyaseti pahalı bir uğraş haline getirmiştir. Dolayısıyla malî yönden güçlü partiler her koşulda politikalarını toplum ile medya aracılığıyla paylaşma olanağına sahiptir. Seçim dönemlerinde daha da önem kazanan medyanın en azından kamuya ait kitle iletişim araçlarının kullanımında eşitlikçi bir yöntem ile paylaşılması siyasette adil rekabet ortamı yaratma yönünden olumlu bir adım olacaktır. Bu hususta Fransa örnek olarak alınabilir. Ülkede radyo ve televizyondan seçim süresince tüm adaylar eşit zamanlı olarak faydalanmaktadırlar. Dolayısıyla Türkiye’de de özellikle seçim dönemlerinde önemi bir kat daha artan medyanın, partiler arasında eşit kullanılması partilerin tabanlarıyla iletişim kurmalarının önündeki engelin kaldırılmasına hizmet eden bir uygulama olacaktır.

⁶⁷⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 199; Ekizceleroğlu, s. 132-133.

⁶⁷⁶ Abdülhakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 173.

⁶⁷⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 198-199.

b) Vergi Muafiyetleri

Türkiye’de partilere yapılan bir diğer dolaylı devlet yardımı da vergi muafiyetidir. Vergi muafiyeti siyasi partilerin gelir ve giderlerine veya siyasi partilere bağışta bulunanlara uygulanan muafiyetler biçiminde iki çeşit olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa’da siyasi partilere bağışta bulunulmasını ve siyasi partilerin toplumsal tabanlarıyla mali bağ kurmasını amaçlayan vergi muafiyeti yaygın bir biçimde kabul edilmiştir. Ülkemizde ise vergi muafiyetinin bu türü benimsenmemiştir. Ülkemizde daha çok vergi muafiyetinin bir diğer çeşidi olan siyasi partilerin gelirlerinin ve bazı giderlerinin vergiden muaf tutulması durumu benimsenmiştir.

Ülkemizde ilk kez 1950 yılında çıkarılan 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu’nun 52. maddesi ile siyasi partilerin propaganda amacıyla kullandıkları “*duvar ilanları ile el ilanı mahiyetindeki matbular seçim zamanına mahsus olmak üzere her türlü harç ve resimlerden muaf*” tutulmuştu. Bu Kanunda yer alan “*duvar ilanları*” ifadesi, 17.5.1979 tarih ve 2234 sayılı Kanun ile çıkarılmış ve yalnızca el ilanı mahiyetindeki matbular için vergi muafılığı getirilmiştir (m. 59).

Bu düzenlemenin yanı sıra 648 sayılı SPK’nin 65. maddesinde siyasi partilerin gelirleri 13 başlık halinde sayılmış ve bunlardan parti lokallerinin işletilmesinden ve parti mamelekinden elde edilen gelirler haricinde kalanlardan hiçbir suretle vergi, resim ve harç alınamayacağı hükme bağlanmıştı.⁶⁷⁸ 648 sayılı SPK’de siyasi partilerin gelirlerine ilişkin bu tür vergi muafiyetleri bulunmaktayken, giderleri hususunda herhangi bir vergi düzenlemesi yapılmamıştı. Siyasi partilerin giderlerine ilişkin olarak vergi muafiyeti getiren hüküm 298 sayılı Seçim Kanunu’nda düzenlenmiştir. Kanunun “*Muafiyet*” başlığını taşıyan 59. maddesi, 5545 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’ndaki düzenlemeye benzer biçimde, propaganda amacıyla kullanılan el ilanı

⁶⁷⁸ Ayrıca Kanuna göre;

“7. bendde yazılı parti lokallerinin işletilmesinden elde edilen gelirler, ticari nitelik taşıyan işletme faaliyeti sonucunda sağlanmışsa, bu gelirler hakkında da aynı hüküm uygulanır. 10. bendde yazılı parti mamelekinden elde edilen gelirlerden partinin sahip olduğu ve ticari olarak işletilen basımevlerinin gelirleri ile partilerin amaçları dışında sahip oldukları taşınmaz mallar ve amaçları içinde veya dışında sahip oldukları taşınmaz mallardan sağladıkları gelirler, vergi, resim ve harçlara ilişkin hükümlere tabidir; 10. bendde yazılı diğer gelirler hiçbir vergi, resim ve harca tabi değildir.”

ve duvar ilanı niteliğindeki her türlü matbuanın vergi, resim ve harçtan muaf olduğunu hüküm altına almaktadır.

1982 Anayasası döneminde ise, siyasi partilerin gelirlerini düzenleyen 2820 sayılı Kanununun 61. maddesinin son fıkrası, 648 sayılı SPK'deki hükümlerle aynı doğrultuda olarak, parti mal varlığından elde edilecek gelirler dışındaki tüm gelir kaynaklarından elde edilen gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınmayacağını hüküm altına almıştır. Parti gelirlerine getirilen bu vergi kolaylıklarının benzerleri, 2820 sayılı SPK'da parti harcamaları için sağlanmamıştır. Bu tür bir muafiyet çok sınırlı olarak, sadece 298 sayılı Seçim Kanunu'nun "*muafiyet*" başlığını taşıyan ve 1979 yılında değişikliğe uğrayan 59. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası döneminde değişikliğe uğramadan varlığını sürdürmüş olan bu maddeye göre, partilerin propaganda için kullandıkları el ilanı mahiyetindeki matbuaların, vergi ve harçlardan muaf olduğu hüküm altına alınmıştır. Bunun dışında kalan her türlü siyasi parti gideri, yasalarda öngörülen vergilere ve harçlara tabidir.

Ülkemizde siyasi partilerin doğrudan devlet yardımlarına duydukları bağımlılık oranının epey yüksek olduğu bilinen bir gerçektir. Özellikle büyük partilerin gelir kaynaklarının % 90'a yakın bir kısmı devlet yardımlarından meydana gelmektedir. Bu durum siyasi partileri mali açıdan kaynak arama amacıyla topluma başvurmaktan ve toplumla yeterli seviyede iletişim kurmaktan uzaklaştırmaktadır. Bu olumsuz durumu önlemek adına, siyasi partilerin doğrudan devlet yardımları aracılığıyla mali olarak desteklenmelerinden vazgeçilmese de partilerin üyeleri ve toplumsal tabanlarıyla olan bağlarını koparmayacak dolaylı yöntemlere başvurulabilir. Bu yöntemlerden birisi de; partilere yapılan devlet yardımlarının bir bölümünün, siyasi partilerin toplayacakları bağışlara sağlanacak vergi muafiyetleri yoluyla yapılmasıdır. Böyle bir uygulama halinde, yapılacak devlet yardımlarının bir bölümü partiye doğrudan değil de toplanacak bağışların, küçük miktarda bağış yapanların vergi matrahlarından veya ödeyecekleri vergi miktarlarından indirilmesi yoluyla verilebilir. Böylece siyasi partiler bağış toplama çabasıyla toplumsal bağlarını daha da güçlendirecektir. Ayrıca vergi muafiyeti sağlanacak bağış miktarlarının küçük olması söz konusu uygulama-

nın yaygınlaşması yönünden de önemlidir.⁶⁷⁹ Dolayısıyla ülkemizde siyasi partilerin devlet yardımlarına olan bağımlılıkları nedeniyle, tabanlarıyla aralarındaki bağıın zayıf olması durumuna tedbir olarak, küçük miktarda bağışta bulunanlara vergi muafiyeti tanınması hali, Avrupa demokrasilerinde yaygınlık kazanmış bu uygulamanın ülkemizde de uygulanması faydalı olacaktır. Böylece siyasi partilerin tabanlarıyla aralarındaki bağıın kuvvetlenmesi sağlanacak, bağış miktarının siyasi partilerin gelir kaynakları içerisindeki oranı da artacaktır.

c) Diğer Dolaylı Devlet Yardımları

Birçok ülkede kamuya ait kitle iletişim araçlarından ücretsiz yayın hakkı ve vergi muafiyetleri haricinde de çok farklı türde dolaylı devlet yardımı türü bulunmaktadır. Özellikle Avrupa'da siyasi partiler, epeyce yaygın bir biçimde yapılan kamuya ait reklam, posta, ulaşım ve haberleşme gibi alanlarda faaliyette bulunan kuruluşların hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak faydalandırılmaktadır. Türkiye'de ise bu tür dolaylı devlet yardımları çok azdır. Türkiye'de sekreterlik, danışmanlık, haberleşme ve ulaşım gibi hususlarda parlamenterlere bazı olanaklar tanınmakla beraber, bu olanakları siyasi partilere yapılan dolaylı devlet yardımları çerçevesinde düşünmek doğru değildir. Söz konusu imkânlar parti üyeliklerinden dolayı değil de parlamento üyelikleri nedeniyle bu kişilere sağlanmakta ve yasama faaliyetlerinin bir gerekliliği olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de epey yaygın bir biçimde uygulanan bu tip desteklemeleri, siyasi partilere yapılan dolaylı devlet yardımları kapsamında değerlendirmemek gerekir.

Siyasi partilere yapılan dolaylı devlet yardımına günümüzden örnek olarak 1961 Anayasası öncesi dönemde de uygulanan ve 1950 tarihli Milletvekili Seçimi Kanunu'nda düzenlenen, partilere toplantılarını yapacakları yer ve meydanların tahsis edilmesi ile ilan ve afişlerini asacakları pano ve benzeri araçların sağlanması örnekleri verilebilir. Bunun yanında seçimlerde ve ön seçimlerde kullanılan oy pusula-

⁶⁷⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 203.

larının devlet tarafından bastırılması işi de bazı yazarlar tarafından bu tür yardım kapsamında değerlendirilmektedir.⁶⁸⁰

Dolaylı devlet yardımı çeşitlerinden biri olan partilere duvar ilanı ya da afiş gibi propaganda malzemelerini asabilecekleri yerlerin tahsis edilmesi uygulaması, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un "İlan ve Reklam Yerleri" başlıklı 60. maddesinde⁶⁸¹ ve "İlan ve Reklam Yerleri ile İlgili Yasaklar" başlıklı 61. maddesinde⁶⁸² düzenlenmiştir. 298 sayılı Seçim Kanunu'nun 60. maddesine göre, partilerin kullandıkları duvar ilanı, afiş, parti flaması, bayrakları ve benzerlerinin şehir, kasaba ve beldelerde İlçe Seçim Kurulları tarafından gösterilecek yerlere asılacağı; bunların partiler arasında asılacakları yerlerin sırasının oy

⁶⁸⁰ Bosuter, s. 129.

⁶⁸¹ "Siyasi partiler ve adaylar, seçim bürolarına, seçimin başlangıç tarihinden itibaren, seçim propaganda süresinin sona erdiği tarihe kadar, parti bayrağı, afiş, poster, pankart ve benzeri malzemeleri asabilir veya yapıştırabilirler. Siyasi partiler genel merkez, il, ilçe ve belde binalarına sayılan malzemeleri her zaman asabilir veya yapıştırabilir.

Siyasi partiler ve adaylar seçimin başlangıç tarihinden seçim propaganda süresinin sona ermesine kadar, açık veya kapalı yer toplantıları ile taşıtlarında; parti bayrağı, afiş, poster, pankart ve benzeri ilan ve reklam malzemesi kullanmakta serbesttirler.

Miting günü, miting alanı çevresindeki güzergâhlarda, toplantı bitimine kadar bu malzemelerin kullanılması serbesttir."

⁶⁸² "Seçimin başlangıç tarihinden oy verme gününü takip eden güne kadar siyasi partiler, bağımsız adaylar, herhangi bir kurum veya kuruluş ya da vatandaşlar tarafından, bu Kanunda belirtilen yerler dışında, siyasi ilan ve reklam içeren afiş, poster, pankart veya parti bayrağı gibi malzemelerin asılması, yapıştırılması veya teşhiri yasaktır. Aksi halde, bu ilan ve reklamlar kaldırılır ve masrafları ilgisinden tahsil edilir. Bu maddede belirtilen yasaklarla ilgili işlem yapma yetkisi, seçimin başlangıç tarihinden oy verme gününden önceki otuzuncu güne kadar mülki makamlara, son otuz gün içinde ilçe seçim kurullarına aittir. Belediyeler, bu maddede belirtilen yetkili mercilerin talebi üzerine, maddeye aykırı hususları gidermek için gerekli araç, gereç ve personeli sağlamakla yükümlüdür.

Seçimin başlangıç tarihinden oy verme gününü takip eden güne kadar; şehir içi veya şehir dışında, toplu taşıma amacıyla kamu hizmetlerinde kullanılan hava, kara, deniz ve raylı sistem taşıtlarında yer alan reklam yerleri ve araçlarında siyasi propaganda içeren yayın yapılamaz. Yolcuların inip bindiği kapalı alanlarda da bu hüküm uygulanır. İlçe seçim kurulları, bu fıkradaki yasaklara aykırılıkların önlenmesi için mülki makamlar vasıtasıyla gerekli denetimi yaparlar."

pusulasındaki sıralamaya göre, bağımsız adaylarda ise ad çekme usulüne göre olacağı hükme bağlanmıştır.⁶⁸³

Devlet yardımları başlığında önemle üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise, siyasi partilerin ve özellikle de iktidar partilerinin seçim zamanlarında kamuya ait kaynaklardan faydalanmasına ilişkin getirilen yasaklardır. 298 sayılı Seçim Kanunu'nun 62, 63, 64, 65 ve 66. maddelerinde bu konuya ilişkin çeşitli yasaklar olmasına karşın, özellikle iktidar partilerinin idare ettikleri kamuya ait kaynakları seçim dönemlerinde ciddi ölçüde kullandıkları bilinen bir gerçektir.⁶⁸⁴ Seçimlerde adaletsizliklerin yaşanmasına neden olan hukuka aykırı bu tür kullanımlar, kamu personelinden parti adına seçim propagandası sırasında faydalanmak, kamuya ait araç ve gereçlerin kullanılması gibi türlü şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

Bu uygulamalara engel olmak isteyen kanun koyucu 298 sayılı Seçim Kanun ile bu tür kullanımlara ciddi manada sınırlamalar getirmiştir. Kanunun "*Matbu Dağıtım*" başlığını taşıyan 62. maddesine göre;

"Devlet, katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler, iktisadi Devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve ortaklıkları ile diğer kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar, ilan dağıtamazlar."

298 sayılı Kanununun 63. maddesinde ise bu konudaki genel yasak şu şekildedir;

"Memur ve hizmetlileriyle her türlü araç ve gereç ve imkânlarını siyasi bir partinin veya adayın emrinde veya herhangi bir siyasal faaliyette çalıştırmaları, kullanmaları veya kullandırmaları yasaktır."

(Kamu kurumlarıyla), Bankalar Kanununa tabi teşekküllerin, siyasi bir partinin lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyuna tesir etmek maksadıyla her türlü yayınlarda bulunmaları yasaktır."

⁶⁸³ Kanunun bu maddesi 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Değişiklik yapılmadan önce bu tür propaganda malzemelerinin asılacağı yerlerin tespiti hususunda şehir ve kasabalarda ilçe seçim kurulları, köylerde ise ihtiyar heyetleri yetkiliydi.

⁶⁸⁴ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanında Kaçak", s. 25.

Daha önce basılmış ve yayınlanmış ve yukarıdaki fıkradaki mahiyeti taşıyan her türlü kitap, broşür, afiş ve bunlara benzer yayınlar da aynı hükme tabidir.”

298 sayılı Kanun’da seçim propagandasının başlangıç tarihi olan oy verme gününden önceki onuncu günün sabahından itibaren memurlar, Başbakan, bakanlar, milletvekilleri ve adaylar seçim gezilerine katılamazlar (m. 66). Bu süre içerisinde kamu kurumları ve bunlara ait teşebbüs ve ortaklıkların kaynaklarından yapılan iş ve hizmetler dolayısıyla (açılış ve temel atma dâhil) tören tertipleme ve her türlü yayın yapmak yasaktır (m. 64). Ayrıca 64. maddedeki “*Bu maddedeki yasaklar ara seçimlerde seçim çevresiyle sınırlıdır.*” ibaresi AYM tarafından iptal edilmiştir.⁶⁸⁵ On günlük propaganda süresi içerisinde Başbakan, bakanlar ve milletvekilleri seçim gezilerinde makam otomobillerini ve resmi hizmete tahsis edilmiş vasıtaları kullanamazlar, bu gezilerde protokol icabı olan karşılama ve uğurlama törenleri yapılamaz ve resmi ziyafet verilemez (m. 65). Bu yasaklara uymayanlar hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis ve iki bin beş yüz liradan on bin liraya kadar ağır para cezasına hükmolunur (m. 155). Son olarak kanun, mabetlerde, okullarda, askeri bina ve tesisler ile kamu hizmeti görülen diğer yerlerde kapalı yer toplantısı yapılamayacağını da belirtmiştir (m. 52/son).

Bununla birlikte yukarıda belirtilen söz konusu yasaklamalara rağmen, Başbakan, bakanlar veya milletvekillerinin seçim dönemlerinde kendilerine tanınan bir takım kamuya ait kaynakları, kamuya ait personel ve özellikle araçları siyasi propaganda yapma amacıyla kullandıkları yönündeki eleştiriler sık sık kamuoyuna yansımaktadır.⁶⁸⁶ Yasalarda bu türden davranışları engelleyecek yasaklamalar bulun-

⁶⁸⁵ AYM, 22.5.1987 Tarih, E. 1987/6 ve K. 1987/14 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/Od7bb239-7781-49a0-b713-f0f841e1b36b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 13.05.2019).

⁶⁸⁶ Kamuya ait araçların kullanılarak yapılan seçim gezileri ve muhalefet partilerinin bu konuya ilişkin eleştirileriyle ilgili örnek haberler için bkz. Abdullah Karakuş, “Kamu araçlarıyla AKP mitingine gidilir mi?”, *Milliyet Gazetesi*, 23.02.2009, www.milliyet.com.tr/kamu-araclariyla-akp-mitingine-gidilir-mi--siyaset-1063056/, (E.T. 10.03.2019); www.radikal.com.tr/politika/basbakan-akpnin-islerine-devlet-araclariyla-gidiyor-923066/, (E.T. 10.03.2019); Dönemin Başbakan’ı N. Erbakan’ın yardımcısı Tansu Çiller’in Başbakanlığa ait olan ATA isimli uçağı, 1994 yılında yapılan yerel seçimlerden bir gün evvel yaptığı seçim gezilerinde, Ankara-Diyarbakır, Ankara-İzmir, Ankara-Adana arasında, adeta “*dolmuş*” gibi kullandığı ulusal basına yansımıştı. Ekizceleroğlu, s. 93.

maktadır. Ancak bu konuda yasal düzenlemelerdeki en önemli eksiklik, bu yasakların seçim propaganda süresi olarak belirlenmiş olan oy verme gününden önceki on günlük süre içerisinde söz konusu olmasıdır. 298 sayılı Seçim Kanunu'nda propaganda süresi şu şekilde belirlenmiştir: “*Propaganda, oy verme gününden önceki onuncu günün sabahından başlar ve oy verme gününden önceki günün saat 18.00’inde sona erer*” (m. 49/2). Kanundaki bu propaganda süresi yasanın ilk halinde 21 gündü. Ancak 10.9.1987 gün ve 3403 sayılı Kanunla bu süre 10 güne indirilmiştir. Kamuya ait imkânlardan faydalanma yönünden bu propaganda süresi aynı zamanda seçim yasakları ve törenlere ilişkin süreyi de belirlemektedir. İktidar partisi ile diğer partiler arasında propaganda süresince eşitliği tesis etme amacıyla yapılan bu düzenlemenin 1987 yılında değiştirilerek, yasakların on güne indirilmesi iktidar partilerine ciddi anlamda avantajlar sağlayan sonuçlar doğurmaktadır.⁶⁸⁷

Uygulamada siyasi partiler kanunda belirtilen bu on günlük süreden çok daha önce seçim çalışmalarına başlamaktadırlar. Hatta aday adaylarının propaganda çalışmalarına başlama tarihleri siyasi partilerinkinden de erken olmaktadır. Bu durumda propaganda süresi başlamadan önce gerçekleştirilen bu seçim çalışmalarında kamuya ait kaynakların ve imkânların kullanılması hususunda bir boşluk ile karşılaşılacaktır. Seçim tarihine yakın zamanlarda hükümet üyelerinin ülke çapında gezilere çıkması ve bu geziler esnasında yapılan açılış ve temel atma gibi törenlerin ciddi oranda artış göstermesi, bu tür gezilerin seçim gezisi olarak algılanmasına neden olmaktadır.⁶⁸⁸ Dolayısıyla bu durumun seçimlerden önce seçmen davranışını etkileyen ve siyasi rekabet ortamının adil şartlarda seyretmesini gölgeleyen sonuçların doğmasına neden olduğunu söylemek doğru olacaktır.

⁶⁸⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 206; Tanör, *Türkiye'nin*, s. 129; Söz konusu bu düzenlemeye ilişkin açılan iptal davasını AYM Anayasa'ya aykırı bulmamıştı. AYM, 9.10.1987 Tarih, E. 1987/23 ve K. 1987/27 Sayılı Kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3ca50a57-a74a-4e0b-8d78-2bca04e909d0?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 15.05.2019).

⁶⁸⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 206; Ekizceleroğlu, s. 137.

d) Genel Değerlendirme

Ülkemizdeki siyasi partilere yapılan devlet yardımları yakından incelendiğinde bazı noktalar ön plana çıkmaktadır. Birincisi; devlet yardımı alan partilerin aldıkları yardımların hem miktar olarak hem de reel olarak artış göstermesidir. Bu artış, genel bütçe gelirleri ve gayri safi milli hasıla içerisindeki payları dolayısıyla da açık bir biçimde görülmektedir.⁶⁸⁹

Ülkemizde özellikle son yıllarda devlet bütçesinin yüksek oranlarda büyümesiyle aynı doğrultuda olarak devlet yardımı miktarları da epey artmıştır. Bunun yanında siyasi partilere seçimlerde yapılan yardım miktarlarının iki ve üç katına çıkarılması da yardım alan partilere ciddi manada ekonomik olanaklar tanımaktadır. Hatta siyasi partilerin aldıkları yardımların, partilerin temel ihtiyaçlarını karşılayıp, üzerine çıkan miktarlara eriştiği de söylenebilir. Devlet yardımından faydalanan partilerin genel merkez gelirlerine yakından bakıldığında; partilerin önceki yıllardan devreden çok yüksek oranlarda nakit mevcudu ile banka mevduat gelirlerine sahip oldukları bilgisine ulaşılmaktadır.⁶⁹⁰ Bu gelir kalemlerinden, siyasi partilere yapılan yar-

⁶⁸⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 186; Devlet yardımı oranının genel bütçe gelirleri (B) cetvelinin beş binde biri oranından, beş binde ikisine çıkarılması ve seçim zamanlarında yapılan artışlar bu durumun en ciddi nedenidir. 1982 Anayasası döneminde yapılmaya başlanan yardımlar 1984 yılından itibaren incelendiğinde, ilk yıllarda devlet yardımlarının genel bütçe gelirleri (B) cetvelinin yaklaşık olarak beş binde 1'i iken yalnızca seçim yılları olan 1987 ve 1991 yıllarında beş binde 3'ü geçebilmişti. 2000'li yıllara gelindiğinde bu oran her yıl beş binde ikinin üstünde gerçekleşmiş ve seçim yılları olan 2002 ve 2007'de beş binde 8'in üstüne çıkmıştı. Devlet yardımlarının gayrisafi milli hasıla içindeki oranlarına bakıldığında yardımların yapıldığı ilk yıllarda beş binde 0.13 ile 0.17 arasında iken bu oran seçimlerin yapıldığı 1987'de 0.41 ve 1991'de 0.56 olarak gerçekleşmişti. 2000'li yıllarda ise beş binde 0.57 ile 0.88 arasında değişiklik göstermiş ve seçim yılı olan 2007'de 2.57'ye yükselmişti. Kaynak: Kesin Hesap Yasaları ve Maliye Bakanlığı verilerinden derleyen Yüksel, *Siyasetin Kamusal*, s. 176. Görüldüğü gibi siyasi partilere yapılan yardımlar yirmi yıllık zaman dilimi içerisinde reel olarak beş katına kadar artmıştır. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 187.

⁶⁹⁰ Bu konuya örnek olarak, CHP'nin 2003 ile 2006 yılları arasındaki gelirlerinin % 22.5 ile % 45'lere ulaşan oranlarda önceki yıldan devreden nakit mevcudu ve banka mevduat gelirlerinden oluşması verilebilir. Bkz. AYM, 27.1.2006 Tarih, E. 2004/22 K. 2006/7 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/183abbc6-e348-43ed-bd40-e44d892f7c95?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 15.05.2019); AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2005/24 ve K. 2008/81 Sayılı Kararı. (<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/40020951-f428-4516-9fc6-7bfd99c5ad3d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019); AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2006/28 ve K. 2008/82 Sayılı Kararı.

dımların harcamalarından daha çok olduğu ve hatta partilerin birikim yaparak, elde ettiği faiz geliriyle düzenli gelir sağlama olanağı elde ettiği sonucuna varılmaktadır.⁶⁹¹

Parti gelirlerinde meydana gelen bu gelişme, yardım alan partiler ile alamayan partilerin gelirleri arasında önemli uçurumlar oluşmasına neden olmuştur. Bu uçurum bir partinin devlet yardımı aldığı yıl ile alamadığı yıl arasındaki gelirler miktarı arasındaki farktan da anlaşılabilir. Bahsi geçen bu fark, siyasi partilere yapılan yardımların tartışılmasına ve gittikçe daha çok eleştirilmesine neden olmaktadır.⁶⁹² Devlet yardımlarının miktarında meydana gelen bu artışlar partilerin, bağış, üyelik aidatı gibi klasik gelir kaynaklarından uzaklaşmalarına ve parti genel merkezlerinin toplam gelirlerinin hemen hemen tamamının bu kaynak ile finanse edilmesine neden olmaktadır.⁶⁹³ Siyasi partilerin finansmanında yaşanan bu dönüşüm devlet yardımlarıyla ilgili ikinci bir tespiti yapmamıza neden olmaktadır. Bu tespit ise siyasi partilerin gelir pastası içerisinde devlet yardımlarının ciddi oranlara erişerek dünya ortalamalarının da üzerinde bir boyuta ulaşması durumudur. Siyasi partilerin genel merkez gelirleri incelendiğinde, son yıllarda aidatlar ve bağışlardan sağlanan gelirlerin çok az bir paya sahip olduğu görülmektedir. Öte yandan, genel merkez ve parti teşkilatlarının tüm gelirlerinin hesaba katıldığı durumda bile, aidat ve bağışların toplamının devlet yardımlarından çok geride olduğu dikkat çekmektedir. Devlet yardımlarına yer veren ülkelerin bir kaçı haricinde, siyasi partilerin gelirlerinin % 90'ı civa-

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d3de935e-4bc1-4ceb-859c-0fca8c1398c5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 28.4.2019); AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2007/21 ve K. 2008/83 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/dbc213a8-871b-4584-bae1-6bcf06911156?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019).

⁶⁹¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 187.

⁶⁹² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 187-188; Bkz. “Partilerin ne kadar yardım alacağı netleşti: 5 partiye toplam 772,3 milyon TL verilecek”, <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201810191035739028-parti-yardim-hazine-milyon-tl/>, (E.T. 19.3.2019) ; “Siyasi partilerin Hazine’den alacakları yardım 3 kat arttı”, www.fortuneturkey.com/siyasi-partilerin-hazineden-alacaklari-yardim-3-kat-artti-7996 (E.T. 19.3.2019). “Hangi parti ne kadar yardım aldı?”, www.gazetevatan.com/hangi-parti-ne-kadar-yardim-aldi--198391-gundem/ (E.T. 19.03.2019).

⁶⁹³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 188.

rında bir kısmı bu kaynaktan temin edilmekte ve Avrupa ülkelerinin çoğunda bu oran % 50'ye yakın ya da bu oranın altında seyretmektedir. Ülkemizde devlet yardımından yararlanan partilerin genel merkez gelirleri içerisindeki yardım oranlarına bakıldığında; bu oran 1990'lı yıllarda, % 50 ilâ % 90 arasında değişmekte iken, 2000'li yıllara gelindiğinde bu oran, daha üst seviyelere ulaşarak birçok ülkedeki oranı aşmış bulunmaktadır.⁶⁹⁴ Devlet yardımlarından faydalanan partilerin, gelirlerinin hemen hemen tamamının devlet yardımlarından oluşuyor olması partilerin ciddi anlamda yapısal dönüşümler geçirmesine neden olmakta ve seçim kampanyalarına etki etmektedir. Parti üyelerinin ekonomik desteğine ihtiyaç duymayan partiler, daha da merkezileşmekte, parti bürokrasisi ve liderliği güç toplamakta ve parti içi demokrasi zarar görmektedir. Söz konusu bu profesyonelleşme seçim kampanyalarına da sirayet etmekte, partiler kamuoyu yoklamalarına, uzman reklamcılık hizmetlerine daha çok ihtiyaç hissetmektedirler.

Öte yandan oldukça pahalı olan yazılı ve görsel basın vasıtasıyla yapılan reklamlar, yardımdan faydalanamayan ve bu nedenle kampanya bütçeleri nispeten daha küçük partiler aleyhine bir rekabet dezavantajı oluşturmaktadır.⁶⁹⁵

Devlet yardımları partilerin gelirleri içinde yeri doldurulamaz bir öneme sahiptir. Gelir pastasında devlet yardımının oranı yüksek olan partiler, aidatlar ve bağışlardan gelen katkıları önemsememeye başlamakta, devlet yardımları partiler üzerinde hazırcı bir zihniyet oluşturmaktadır. Üye aidatları ve bağışlara olan beklentinin sıfırlanması dolayısıyla tabana ait dilek ve şikâyetler önemsenmemekte, dolayısıyla parti içi demokrasi zarar görmektedir. Bunun yanında parti ve taban arasında iletişim-etkileşim kurma vasıtası durumundaki üye aidatları ile bağışlara kapı aralamayan partiler, bunun yerine en modern seçim kampanya tekniklerini kullanarak devlet yar-

⁶⁹⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 188; Son yıllarda devlet yardımlarından faydalanan başlıca partilerin gelir kaynakları içerisinde, devlet yardımları % 80'in üzerinde ve hatta bazı yıllar % 90'lar düzeyinde olmuştur. Örneğin, AKP'nin 2004, 2005, 2006 ve 2007 yıllarında aldığı devlet yardımlarının partinin gelirleri içindeki oranı sırasıyla % 85.2, % 86.9, % 88.1 ve % 89.2 olarak gerçekleşmişti. Bir diğer önemli noktaysa; partinin devlet yardımları haricinde kalan gelir kaynaklarından biri olan ve toplam gelirler içindeki oranı % 2 ilâ % 10 arasında değişiklik gösteren parti mal varlığından sağlanan gelirler de devlet yardımıyla meydana gelen birikimlerden elde edilmişti. Bkz. www.akp.org.tr, (E.T. 19.03.2019).

⁶⁹⁵ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 188-189.

dımından faydalanma durumunu garanti etmeye çalışarak bu yönde gayret göstermektedirler. Nihayet, seçimlerde adil rekabet ortamı kurmaya hizmet etme amacı da olan devlet yardımı statükoyu koruyucu bir hal almakta, yardımdan faydalanamayan partiler ile yararlananlar arasındaki adil rekabet ortamı mali yönden zayıf olan aleyhine işlemektedir.

Ülkemizde devlet yardımlarının uygulanmasına ilişkin bir diğer tespit ise devlet yardımının siyasal parti sistemi üzerinde yarattığı etkinin tespitinin, çeşitli siyasal ve ekonomik nedenlerle oldukça zor olmasıdır. Bu durumun en önemli nedeni, sık sık yaşanan ağır ekonomik krizler, askeri darbeler ve parti kapatmaların siyasal parti sisteminde oluşturduğu derin etkilerin, devlet yardımlarının parti sistemine olan etkilerin saptanmasını güçleştirmesidir. Devlet yardımları haricindeki bu sebeplerle, partilerin seçimlerde aldıkları oy oranı umulmadık oranda yükselebilmekte ya da dramatik bir biçimde düşebilmektedir. Yeni kurulmuş partilerin veya yıllardır önemli varlık hissettirememiş küçük partilerin bir anda yükselişe geçmesi veya uzun yıllardır TBMM’de temsil edilen, iktidarda veya muhalefette bulunan partilerin eriyerek iddiasız küçük partilere dönüşmesi, Türk siyaset yaşamının bir gerçeği olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Siyasal hayatın bu kadar değişiklik gösterdiği bir ortamda, devlet yardımlarının siyasal parti sistemine olan etkilerini saptamak epey güçtür.⁶⁹⁶

Türkiye’de devlet yardımlarının siyasal parti sistemi üzerinde meydana getirdiği etkileri açık bir biçimde görmek mümkün olmasa da; bu yardımların, yasama çoğunlukları ve iktidarlarca günlük siyaset mücadelesinde kullanılan bir araç olduğu aşikârdır. Türkiye’de devlet yardımlarının tarihsel sürecini açıklarken, devlet yardımı

⁶⁹⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 189-190. Türk siyasal yaşamının değişken olduğunu ispatlayan en çarpıcı örnek, 1999 MGS’de % 22.19 oranında oy alarak iktidara gelen DSP’nin, 2002 MGS’de % 1.22 oranında oy almasıydı. DSP’nin yaşadığı bu ciddi miktarda oy kaybı, devlet yardımlarının büyük partiler lehine siyasal parti sistemini dondurucu bir etki yaptığı tezini çürütmüştü. Çünkü 1999-2002 yıllarında aldığı oy oranıyla aynı doğrultuda olarak en çok devlet yardımını DSP almıştı. Öte yandan 2002 seçimleri ile TBMM’ye girebilen iki partiden AKP, çoğunluğu kapatılmış bir partiden gelen üyelerle milletvekillerinden teşekkül eden yeni bir partiydi. İkinci bir parti ise CHP idi. CHP, 1999 MGS’de barajın altında kalmış ve en alt seviyede devlet yardımı alabilmişti. Öte yandan, pek çok siyasal gözlemci, 1999 ve 2002 yılındaki seçimlerin sonuçlarının yaşanan ağır ekonomik kriz ve terörle mücadele ile ilintili olduğunu belirtmektedir. Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 190.

uygulamasının siyasal yönü ağır basan bir araç haline dönüştüğünden, yasama çoğunluğunu elinde bulunduranlar tarafından siyasal konjonktüre göre sürekli değişikliğe uğrayan bir yönü olduğundan daha önce bahsedilmişti. Devlet yardımlarının ilk kez yapılmaya başlandığı 1965 yılından itibaren yasalarda defalarca değişiklik yapıldığı da daha önce belirtilmişti. Devlet yardımlarına ilişkin sürekli bir değişiklik yapma eğilimi olmasından dolayı bu konuda istikrarlı bir sistem kurulamamıştır. Bu değişikliklerin çoğunda eşitlik ya da adalet gibi ilkeler göz önünde bulundurulmamış, genelde gündelik siyasi hesapların gerektirdiği şekilde hareket edilmiştir. Bu hesaplar, genelde devlet yardımlarının muhalefet veya küçük partilere karşı koz olarak kullanılmasıdır. Gerçekten de, bu konuya ilişkin yapılan kanuni düzenlemelerin çoğunluğunu Meclis aritmetiğinde yaşanan değişimler tetiklemiştir. Bazen muhalefet partisinin oylarını bölme gayesiyle, muhalefet partisiyle aynı tabana sahip partilere veya doğrudan muhalefet partisinden ayrılan milletvekilleri tarafından kurulan partilere devlet yardımları yapılarak, bazen de muhalefet partilerinin devlet yardımından faydalanamaması için düzenlemelerde bulunulmuştur.⁶⁹⁷ Dolayısıyla devlet yardımı uygulamasının sürekli değişikliğe uğraması, yardımın istikrarlı bir sistem tesis edilerek uygulanmasına engel olmuştur.

Ülkemizde yaşanan bu tür uygulamalara engel olabilmek için öncelikle, daha çok partinin faydalanabileceği ve adilliği hususunda genel kabulün sağlanabileceği bir sistemin tesis edilmesi gerekmektedir. İkinci olarak; kanuni düzenlemeler ile basitçe değiştirilebilmesi karşısında, bu sistemin temel öğeleri anayasada düzenlenmelidir.⁶⁹⁸ Çoğu Avrupa ülkesindeki oranla paralel olan ve ülkemizde devlet yardımından faydalanmanın asgari şartı olan genel seçimlerde en az % 3 oy alma koşulu anayasal güvence altına alınmalıdır.

e) Türkiye’de Devlet Yardımının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Devlet yardımının siyasi partileri ve parti sistemini olumlu ve olumsuz olarak etkileyen yönleri bulunmaktadır. Aşağıda bu yönleri değinilecektir.

⁶⁹⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 190-191.

⁶⁹⁸ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 191.

(1) Olumlu Yönleri

Partilere yapılan devlet yardımının olumlu yönlerinin şunlar olduğu söylenebilir:

Siyasi partilerin devlet yardımıyla desteklenmesinin temelinde yatan en kuvvetli gerekçe, siyasi partilerin demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilmesidir.⁶⁹⁹

Siyasi partilerin elde ettiği gelirlerin büyük bir bölümünü devlet tarafından yapılan malî yardımın oluşturması, siyasi partileri özel kişi ve kurumların, baskı ve çıkar gruplarının etkisinden korumakta, zayıf partiler ile diğerleri arasındaki mali dengesizliği hafifletmekte,⁷⁰⁰ böylece partiler milli iradeyi bağımsız bir biçimde temsil edebilmektedirler. Siyasetin devlet tarafından finanse edilmesiyle, siyasetçiler özerkliğini arttırmakta, siyasetin finansmanına ilişkin yolsuzluklar engellenerek, finansal saydamlık sağlanmaktadır.⁷⁰¹

Devlet yardımı, partilere kaynak sağladığı için kurumsallaşmayı artırıcı bir etki yapmaktadır. Devlet vasıtasıyla sağlanan destek, siyasetin ortak kaynak ihtiyacı düşünüldüğünde partilere istikrarlı bir gelir temin etmektedir. Bu husus aynı zamanda partilerin topladıkları bağış düzeyini ve büyük özel bağışçılara olan bağımlılığını da azaltmaktadır.⁷⁰²

Devlet yardımı sayesinde siyasi partiler politikalarını ulusal düzeyde duyurabilme imkânına kavuşmaktadırlar.⁷⁰³

Siyasi partilere devlet yardımı yapılarak, siyaset sahnesinin çeşitlenmesi, demokrasinin daha çoğulcu bir yapıya kavuşması, partilerin kitlesel faaliyetlerinin çoğalması ve sonuç olarak siyasi rekabetin güç kazanması sağlanmaktadır. Böylece,

⁶⁹⁹ Kırbaş, s. 179.

⁷⁰⁰ Tanör, *Türkiye'nin*, s. 131.

⁷⁰¹ Yüce, s. 15; Karakaş, s. 57; Kırbaş, s. 179-180.

⁷⁰² Karakaş, s. 57; Yüce, s. 15; Kırbaş, s. 180.

⁷⁰³ Yüce, s. 15.

demokratik ortamın gerekleri yerine getirilmiş olmaktadır.⁷⁰⁴ Yine devlet yardımı siyaseti, parası olanların tekelinde bir uğraş olmaktan kurtaracak, parası olmayan ancak iyi bir eğitim almış insanların da siyaset sahnesinde yer almasına olanak sağlayacaktır. Böylece siyaset, çıkarları uğruna onu araç olarak kullanan insanların ta hakkümünden kurtulacak, işin erbabı olan kişiler elinde şekillenme olanağına kavuşacaktır.⁷⁰⁵

Devlet tarafından partilerin finanse edilmesiyle partiler arasında fırsat eşitliği sağlanmakta ve seçim rekabeti korunmaktadır. Partilere ve adaylara, destekleyicilerinin sosyo-ekonomik seviyesine bakılmaksızın rekabet etme ortamı sağlanmaktadır. Bu sayede, büyük oranda, gerek partilerin gerekse adayların siyasi rekabete girme noktasında yaşadıkları engeller ortadan kalkmaktadır.⁷⁰⁶

AYM, 1987 ve 1989'da verdiği kararlarında partileri sermaye çevrelerinin baskısından korumak için objektif ve genel olma şartıyla devlet yardımı yapılmasında kamu yararı bulunduğunu kabul etmişti.⁷⁰⁷

(2) Olumsuz Yönleri

(a) Kartelleşme

Devlet yardımı, siyasal parti sistemindeki büyük partilerin gelir pastası içindeki oranın büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu durum da parti sistemini kartelleştirmektedir.⁷⁰⁸

Parti sisteminin kartelleşmesi şöyle açıklanabilir: Siyaset, yönetimin etkinleştirilmesi temeline dayanan yarışmacı bir meslek haline gelmektedir. Şöyle ki, kartel-

⁷⁰⁴ Kuşat, Dolmacı, s. 136.

⁷⁰⁵ Kuşat, Dolmacı, s. 136.

⁷⁰⁶ Karakaş, s. 57; Yüce, s. 15; Kırbaş, s. 180.

⁷⁰⁷ AYM, 5.1.1988 Tarih, E. 1987/14 ve K. 1988/1 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3581ada1-7bbe-4ce9-b926-e65ec047949c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 13.05.2019); AYM, 6.7.1989 Tarih, E. 1988/39 ve K. 1989/29 Sayılı Kararı, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/be060b7a-45e4-45c8-8f01-6d33e1f08c01?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E. T. 08.04.2019).

⁷⁰⁸ Kırbaş, s. 180.

leşme sürecinde siyaset sermaye çevrelerinin baskın olduğu bir ortamda şekillenmektedir. Yani siyaset, ekonomik açıdan güç sahibi olan çevrelerin tahakkümü altına girmektedir. Böylece parti sistemindeki “*sermaye hegemonyası*” sonucunda partilerin ekonomik yönden devlet yardımına duydukları bağımlılık daha da fazla hissedilmektedir. Sonuç olarak devlet yardımlarına muhtaç kuruluşlar haline gelen siyasi partiler, devlet ile uyumlu hareket etme zorunlulukları dolayısıyla “*serbest kuruluşlar*” olma niteliklerinden sapmaktadırlar. Kartelleşmenin getirdiği eksen kaymasıyla partiler, temsil ettikleri toplumsal tabandan uzaklaşarak, devlet ekseninde siyaset yapan kuruluşlara dönüşmektedirler.⁷⁰⁹

Siyasal parti sistemindeki kartelleşme ortaya bazı sonuçlar çıkarmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir:

Sistemdeki partiler birleşerek, seçmenin var olan seçeneklerinden yapacağı tercihi sınırlandırmaktadır. Sisteme yeni partilerin dâhil olması güçleşmektedir. Siyasette statükocu bir yapı meydana gelmektedir.⁷¹⁰ Dolayısıyla kartelleşen parti sisteminde seçmen mevcut partiler içerisinde tercih yapmaya zorlanmakta, siyasi katılım hakkı sınırlandırılmaktadır.⁷¹¹

Kartel parti sisteminin yerleşik avrupa demokrasilerinde ne kadar varlık sürdüreceği tartışma konusudur. Türkiye’de ise siyasi partilere ilişkin anayasal ve yasal düzenlemeler kartelleşme eğilimlerini kuvvetlendirmektedir. Toplumdaki farklı menfaatleri savunmak ve bunları iktidara taşıma maksadıyla kurulan partiler, tekdüze bir yapı içerisinde, devlet ile uyumlu bir zihniyete yönelmiştir. Bir diğer ifadeyle, Türkiye’de partiler için rekabet şartları mevcut değildir. Siyasi manada devlet ile uzlaşma mecburiyetinde olan partiler, düzenli devlet yardımıyla “*devletleşmekte*”dirler veya devlet, “*partileşmekte*”dir.

⁷⁰⁹ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 2-3.

⁷¹⁰ Kırbaş, s. 181.

⁷¹¹ Doğan Akın, “Devlet Eliyle Parti Karteli”, 27.02.2009. [https://\(t24.com.tr/yazarlar/h-bader-arслан/kriz-ihracatci-ulkeleri-vurdu,230](https://(t24.com.tr/yazarlar/h-bader-arслан/kriz-ihracatci-ulkeleri-vurdu,230), (E.T. 12.05.2019). 29 Mart 2019 seçimine giren 19 partiden yalnızca 3üne devlet yardımı yapılmıştı. (AKP, MHP ve CHP).

Tek parti sisteminden farklı şekilde, birbirleriyle çatışır görünen kartel partileri, toplumdan yöneltilen taleplere olabildiğince sağır bir yapı meydana getirmektedir. Toplumdan kopan partiler merkezileşmekte ve profesyonellerin idaresi altına girmektedirler.⁷¹² Devlet yardımıyla siyasi parti sisteminin kartelleşmesi arasında hem nedensellik bağı hem de karşılıklı bir etkileşim söz konusudur.⁷¹³

Gençkaya'nın 1983-1998 yıllarında siyasi partilerin gelirlerine yönelik olarak yaptığı araştırmaya göre, kartel partilerinin devlet yardımına bağımlı oldukları açıkça görülmektedir. Buna göre, partilerin gelirleri ile devlet yardımındaki artış arasında bir paralellik söz konusudur.⁷¹⁴ Söz konusu çalışmaya göre; Türkiye'de partilerin gelirlerinin büyük bir bölümünü devlet yardımı oluşturmaktadır. Bu durum partilerin merkezi yapısını güçlendirmekte ve onların parti içi demokrasi hususunda daha az hassas davranmalarına neden olmaktadır. Özellikle, devlet yardımının genellikle partinin merkez organlarının harcamalarında kullanıldığı, paranın parti yerel teşkilatına dağıtılmadığı görülmektedir.⁷¹⁵

Bunun yanında devlet yardımının sandalye sayısı veya oy oranı ölçütüne göre dağıtılması; partileri ideolojik amaçlar yerine, değişik çevrelerden daha fazla oy toplamaya yönelik stratejilere yönlendirmektedir. Bunun sonucunda, partilerde hizipleşmeler ve bölünmeler artmakta, seçmen de tercihini yeni kurulan marjinal partilerden yana kullanabilmektedir. Özetle, Türkiye gibi parti odaklı ve nispi temsil sistemi uygulayan ülkelerde parti sisteminde bölünmeler ve kutuplaşmalar yaşanmaktadır.

⁷¹² Kırbaş, s. 181.

⁷¹³ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 3; Kuşat, Dolmacı, s. 137; Aydın, s. 241.

⁷¹⁴ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 6; Gençkaya söz konusu çalışmasında; 1993 yılından 1998'e kadar devlet yardımı alan partilerin, yardımı almalarından bir önceki yıldan başlayarak ve yardım almadıkları yıllara katılmadan merkez ve il teşkilatı ile toplam net gelirlerindeki artışı, partilere yıllara göre verilen devlet yardımı artışıyla karşılaştırmıştır. Seçim yılları olan (1987, 1989, 1991, 1994 ve 1995) haricinde parti toplam gelirleri ile devlet yardımındaki artış ve azalış neredeyse çakışmaktadır. Yani kartel partilerinin denetlenen gelirlerinde yaşanan artış, büyük ölçüde devlet yardımından kaynaklanmaktadır.

Seçimleri takip eden 1985, 1988, 1990, 1992 ve 1996 yıllarında ise azalan devlet yardımı ile parti gelirleri arasında meydana gelen paralelliğin sebebi olarak da bu dönemlerde partilerin hem genel merkez, hem de yerel teşkilatına üye aidatı ve bağış şeklinde para akışının azalması gösterilmektedir.

⁷¹⁵ Özyavuz, s. 274.

Bunun yanında siyasi partilere yapılan devlet yardımı siyasi manipölasyonlara ve partilerin devletleşmesine sebep olmaktadır.⁷¹⁶

Aşağıda siyasi partilerin devletleşmesinden söz edilecektir.

(b) Devletleşme

Siyasi partilere yapılan devlet yardımının partiler açısından yaşamsal bir önem taşıması, bir yönüyle partilerin devlete bağımlı hale gelmelerine sebep olmuştur. Parti faaliyetlerini karşılamanın oldukça yüksek miktarda para gerektirmesi, siyasi partilerin devlet yardımına olan bağımlılığını arttırarak, devletten yardım alan siyasi partileri belli bir zaman sonra devletin bir parçası durumuna getirmiştir. Devletleşme, siyasi partilerin kamu otoritesinin etki alanına girerek, kamu kurumu gibi faaliyet göstermeye başlamasına sebep olabilmektedir.⁷¹⁷ Can'ın da ifade ettiği üzere, partiler zaman zaman devlet ile özdeş duruma gelmiş ve tarafsız olması gereken devlet kurumları, parti politikalarının etki alanına girmiştir. Böylece devlet ideolojileri, siyasi yapılara yön vermiştir. Bu süreçte partiler, seçmenlerine de yabancılaşmaya başlamıştır.⁷¹⁸

Parti içi demokrasi anlayışının yerleşmesi, siyasi partilerin kitle partileri olarak kendilerinden beklenen görevleri yerine getirmesi için teşkilatıyla karşılıklı politik alışveriş halinde olması mecburiyeti, partilere devlet yardımı yapılması sebebiyle

⁷¹⁶ Özyavuz, s. 274.

⁷¹⁷ Karakaş, s. 58; Aydın, s. 261; Yüce, s. 15; Derya Sazak, “Devletleşen Partiler”, *Milliyet Gazetesi*, 10.05.2002. <http://www.milliyet.com.tr/devletlesen-partiler/derya-sazak/siyaset/yazardetayarsi/10.05.2002/51619/default.htm>, (E.T. 12.05.2019). Toplumdaki farklı düşüncelerin temsil edilmesinde en önemli araç olan siyasi partiler, devletleşme sorunu sonucunda ortak ve genel sorunlar üzerinden siyaset yapmaya başlamışlardır. Nitekim ülkemizdeki kararsız seçmen kitlesinin oranının epey yüksek olduğu bilinmektedir. Bu noktada yapılan araştırmaların sonucuna göre, kararsız seçmenlerin oy verecek parti bulmakta zorluk çekmelerinin birincil sebebinin başında partilerin program ve söylemlerinde birbirine benzer bir tablo sergilemeleri geldiği sonucuna varılmıştır. Yüce, s. 12; Aydın, s. 261; Gençkaya, yukarıda da belirtilen çalışmasında (1983-1998) yılları arasını kapsayan on beş yıllık bir dönemde partilere yapılan devlet yardımını incelemiştir. Bu yıllar arasında siyasi partilere toplamda 11.1 Trilyon lira tutarında mali yardım yapılmıştır. Bu tutar, devlet yardımı alan siyasi partilerin toplam gelirlerinin ortalama yüzde kırk beşini oluşturmuştur. Bu sonuçtan elde edilen verilere göre Gençkaya, Türkiye'deki siyasi partilerin “devletleştiklerini” ve birer “hazine partisi” ne dönüştüklerini belirtmiştir. Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 6

⁷¹⁸ Can, *Demokratikleşme*, s. 25.

kesilmekte, parti üyesi aidatını bile ödemeye yanaşmamakta, parti de üyeye “*aidatını öde*” deme ihtiyacı duymamaktadır. Bu durumda partinin yerel teşkilatları adeta partinin kanuni teşkilatlanma mecburiyetini yerine getiren, partinin merkez organlarının iktidarının devamını sağlayan teşkilatlar durumuna gelmektedir.⁷¹⁹ Bir başka anlatımla parti teşkilatları siyasi partiler kanununun emrettiği teşkilatlanma zorunluluğunun kurucu unsuru olmakla birlikte, kanuni koşulların tamamlanmasının ardından, mali ve siyasi açıdan kaderlerine terk edilmektedirler.

Devlet yardımı uygulaması başka bir anlatımla “*hayırlı-hayırsız evlat*” ayrımı yapmaktadır. Kendince “*makul*” evladına sahip çıkan bir baba örneği gibi – bu yönü itibarıyla paternalist devleti hatırlatmaktadır- mirastan en çok payı, kendi aile şirketlerinin –devletin- devamlılığını sağlayacak evladına- siyasi partiye- bırakmaktadır. Bu gelir devamlılığı doğal olarak siyasal alanda farklı düşüncelerin yeşermesine engel olmaktadır.⁷²⁰

Bu durumu özellikle 1982 Anayasası’nın ve 2820 sayılı SPK’nın siyasi partileri kuruluş, teşkilatlanma ve program açısından düzenlediği tek tiplilik daha da kolaylaştırmaktadır. Oysaki partiler toplumdaki değişik çıkarları, bazen çoğunluk anlayışıyla ters düşmesine rağmen savunma amacıyla kurulurlar. Çoğunluğun desteğini arkalarına alınca da iktidar olurlar. Türkiye’deki duruma bakıldığında bu manada yarışma şartlarının yasalar ile yaratılmadığı görülmektedir. Dolayısıyla devlet yardımı, siyasi manada kendisiyle anlaşmak mecburiyetinde olan partilerin, iktisadi manada da devletin resmi yapısı içinde yerlerini almalarına neden olmaktadır.⁷²¹

Partilerin devletleşme sürecine katkıda bulunan bir sebep olarak burada Türkiye’de sivil toplumun gelişmemiş olmasına da değinmek gerekir. Bu bakımdan partilerin tabanlarıyla yaşadıkları iletişimsizlik sorununa yalnızca parti ve üye arasındaki ilişki yönünden bakmamak doğru olacaktır. Siyasi partileri toplumdaki soyut kuruluşlar olarak düşünmenin imkânı yoktur. Her partinin hitap ettiği ve temsilciliğine so-

⁷¹⁹ Özyavuz, s. 274-275.

⁷²⁰ Topuzkanamış, s. 188.

⁷²¹ Özyavuz, s. 275.

yunduğunu toplumsal bir temeli vardır. Partilere yapılan devlet yardımı yukarıda da belirtildiği gibi, devletleşme sonucunda partilerin sosyal tabanlarıyla aralarındaki karşılıklı iletişim ve etkileşimi hissizleştiren bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla bu durum partilerin politikalarını oluştururken tabanlarına sağırlaşmalarına ve devlet politikasıyla uzlaşan bir anlayış ile hareket eden kuruluş görüntüsü çizmelerine neden olmaktadır. Devletleşme olgusunu besleyen bir neden olarak Türkiye’de sivil toplum anlayışının gelişmemiş olması burada oldukça önemli bir etmendir. Türkiye’de siyasetin sivil toplumdaki bağımsız, yalnızca siyasi partiler eliyle işleyen bir görüntüde olduğunu belirten Teziç bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“1960’da kurucular, büyük bir anayasa mühendisliğiyle, hareket noktasını, kurumlar ve kurallar dengesiyle sağlamak istediler. TRT’nin, üniversitelerin özerk olması, bir fantezi değildi. Çünkü henüz, toplum katında oluşmamış olan dengeleri, kurumlar ve kurallar yoluyla oluşturmak istediler, amaç da kendi içinde özerk kurumlardan oluşan dokunmuş bir toplumun varlığı idi.”⁷²²

Dolayısıyla, dinamik kuruluşların, baskı gruplarının artış gösterdiği ölçüde partilerin programlarındaki değişiklikler de liderlerin, kadroların, kendilerini yenilemeleri ihtiyacı da bir mecburiyet haline gelir. Partileri zorlayan, gündemdeki yeni konuları ortaya koymaktan aciz bir yapının bulunduğu ortamda, günümüzdeki parti yapısı ve liderlerin devamlı görevde kalması, idareci kadroların kısa aralıklar ile değişmesi benzeri olguyla Türk toplumu yaşamak mecburiyetinde kalır. Bu bağlamda Türk siyasetinin ve demokratik yaşamın baş aktörü partilerin, hayatın olağan akışı içerisinde, zamanın şartları ve ihtiyaçlarına göre refleks geliştirmeleri, bir başka ifade ile siyasetin ve partilerin “gömlek değiştirmesi” için Türk demokrasisinin gelişmiş ve oturmuş bir sivil toplum yapısına duyulan ihtiyaç ortadadır. Partileri dernekleriy-

⁷²² *Siyasal Partiler Yasası*, TÜSİAD, 1997, (ss. 1-100), s. 38, <https://www.tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/8920-siyasal-partiler-yasasi-tusiad-demokratik-standartlarin-yukseltilmesi-paketi-tartisma-toplantilari-dizisi-1>, (E.T. 27.05.2019).

le, sendikalarıyla, baskı ve çıkar gruplarıyla yeni programlar üretme mecburiyetine sevk eden mekanizmalara ihtiyaç vardır.⁷²³

1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlere ve özellikle, düşünceyi açıklama ve yayma, dernek kurma, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hürriyetlerine ciddi sınırlamalar getirmiş, derneklere, sendikalara, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına siyasal amaç taşımama, siyasal faaliyette bulunmama, siyasal partileri desteklememe, bu amaçla birlikte hareket etmeme yasağı getirmişti. Ayrıca siyasal partilerin yurt dışında teşkilatlanmaları, kadın kolu, gençlik kolu gibi kuruluşlar oluşturmaları da engellenmişti. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın taşıdığı zihniyet, partiler ve sivil toplum kuruluşları arasında duvarlar örmüş, partilerin tabanlarını daraltmış, kolu kanadı kırık, anayasal ve yasal çizgiler dairesinde faaliyet gösteren, dış dünyaya kapalı ve sağır bir siyasal parti modeli tasarlamıştır. Çağlar bu durumu, toplumsal istek ve arzuları devşirerek, ulusal istencin oluşmasında başat aktör olan siyasal partilerin, sivil toplum örgütleriyle arasında olması gereken göbek bağının kesilmesi olarak ifade etmiştir.⁷²⁴ Bu bağlamda 1982 Anayasası'nın kabul ettiği anlayışın, siyasal partileri resmi devlet ideolojisinin çizdiği sınırlar içerisinde siyaset yapmaya,⁷²⁵ ikti-

⁷²³ *Siyasal Partiler Yasası*, s. 38.

⁷²⁴ Bakır Çağlar, *Parlamentar Patoloji Yaşıyoruz*, *Milliyet*, 25.12.1998; Yılmaz Aliefendioğlu, "Siyasal Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 16, Y. 1999, s. 111-112.

⁷²⁵ Aliefendioğlu, s. 103-104. 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK, siyasal partilere demokratik devlet ilkesiyle çelişen genişlikte bir alan tesis etmişti. 1995 yılında 4121, 2001 yılında 4709 sayılı kanunlar ile siyasal parti özgürlüğünü genişleten bazı değişiklikler yapılmasına rağmen hala daha partilerin özgürlüğünü sınırlandıran düzenlemeler mevcuttur. Anayasa'daki bu yasalar bloğuna ilişkin olarak şu örnekler verilebilir:

"Temelli kapatılan bir parti, bir başka ad altında kurulamaz" (m. 69/8).

"Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dâhil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler Mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasal partilere üye olamazlar" (m. 68/5).

"Siyasal partiler, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyruğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alamazlar, alanlar temelli kapatılır" (m. 69/10).

"Siyasal partiler, ticari faaliyetlere girişemezler" (m. 69/2).

darı elde etme amacıyla kendilerine tanınan görece özgürlük kapsamında faaliyette bulunmaya mecbur bırakması, dolayısıyla da partilerin hareket alanlarını sınırlandırılan bir zihniyet inşa etmesi, partilerin devlet ile uzlaşan kuruluşlar olmalarında ve yapısal olarak devletleşmelerinde süreci hızlandıran bir rol oynamıştır.⁷²⁶

Devletin siyasi partilerin bütün harcamalarını karşılama mecburiyeti bulunmamaktadır.⁷²⁷ Ancak ülkemizde siyasi partilerin gelirlerinin % 90'ını doğrudan kamusal fonlardan sağlanan değerler oluşturmaktadır.⁷²⁸ Devlet yardımı uygulamasına yer veren diğer demokrasilerdeki gibi Türkiye'de de yapılan yardım siyasi partileri devlete bağımlı bir mekanizma haline getirmiştir. Bu durumun siyasi partileri statü-koyu koruyan kurumlara dönüştürdüğü belirtilebilir. Ayrıca uygulamadaki yardım sisteminin, büyük partileri daha da büyüten, küçük partileri ise daha da küçülten bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.⁷²⁹ Gerçekten de devlet yardımından faydalanan AKP, MHP ve CHP'nin (2009-2013) yıllarına ait AYM mali denetim raporları incelendiğinde, partilerin genel merkez gelirleri içerisindeki devlet yardımı oranının CHP'de % 77, AKP'de % 84, MHP'de ise % 70 oranlarında olduğu görülmektedir. Bu oranın devlet yardımı uygulamasına hukuk sisteminde yer veren ülkelere kıyasla epey yüksek olduğu görülmektedir. Nitekim devlet yardımı desteği, birçok ülkede partilerin gelirlerinin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır.⁷³⁰

Bunların yanı sıra siyasi partiler, Siyasi Partiler Kanunu'nda öngörülen ve ayrı bölümlerde düzenlenen, demokratik devlet düzeninin, milli devlet niteliğinin, Atatürk İlke ve İnkılapları ve lâik devlet niteliğinin korunması amaçlı ve bunlara ek türlü yasaklar ile çevrilmiştir.

⁷²⁶ Aliefendioğlu, s. 114.

⁷²⁷ Aydın, s. 261.

⁷²⁸ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 1; Devlet yardımının parti toplam net gelirine oranının ortalamasına bakıldığında oranlar şu şekildedir: ANAP % 37, BBP % 45, CHP % 25, DSP % 39, DYP % 26, HP-SHP % 32, MÇP-MHP % 40 ve RP % 30. ANAP'ın 1994, 1995 ve 1997; BBP'nin 1994 ve 1995; DSP'nin 1992, 1994, 1995 ve 1996; DYP'nin 1994 ve 1995; HP-SHP'nin 1984-1985; MÇP-MHP'nin 1994 ve RP'nin 1987, 1990 ve 1991'deki parti toplam net gelirlerinin % 50'sinden fazlası devlet yardımından oluşmuştu. Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 6.

⁷²⁹ Karakaş, s. 80.

⁷³⁰ 2009-2013 yılları arasında AKP'nin Genel Merkez geliri toplamı; 567.702.000.00 TL iken bu miktar içerisinde devlet yardımı miktarı toplamı 447.667.000.00 TL'dir. CHP'nin Genel Merkez geliri iken bu miktar içerisinde devlet yardımı miktarı toplamı: 304.298.000.00 TL iken devlet yardımı miktarı 237.271.000.00 TL'dir. MHP'nin Genel Merkez geliri toplamı:

(c) Milletvekili Transferleri

Türk siyasetinde milletvekili transferinin epey uzun bir geçmişi vardır. Bu durum siyasal yaşamımızda öylesine yaygın bir hal almıştır ki “*mebus pazarı*”⁷³¹ deyiminin türetilmesine neden olmuştur.

Türk siyasetinde güvenoyu alma, mecliste grup kurma, devlet yardımından yararlanma gibi sebeplerle milletvekillerinin meclis içerisinde transfer oldukları bilinmektedir.⁷³² Milletvekili transferlerinin zamanla kanıksanması ve yaygın bir hal kazanması Türk siyasetinde yozlaşmalara ve bu durumun siyasal ahlâk yönünden tartışılmasına yol açmıştır. Hatta bu durum öyle bir hal almıştır ki Osman Bölükbaşı’nın partisindeki milletvekillerinin başka partilere transfer olmalarını önleme amacıyla seçimlerden önce noterde “*parti değiştirmeyeceğim*” diye senet imzalatmasına yol açmıştır.⁷³³

Devlet yardımından faydalanmak için meclis içerisinde milletvekilleri partilerinden istifa ederek başka partilere geçiş yapmışlardır. Aşağıda devlet yardımının olumsuz bir yönü olarak bu konuya değinilecektir.

Siyasi partilere yapılan devlet yardımının, kamuoyunda “*milletvekili transferi*” olarak isimlendirilen, partilerin devlet yardımından faydalanabilmek için milletvekil-

156.768.000.00 TL iken bu miktar içerisinde devlet yardımı miktarı toplamı 110.370.000.00 TL’dir. Ayrıca 2003-2019 yılları arasında Türkiye’de partilerin aldığı devlet yardımı miktarları için çalışmamızın EK-3 kısmına bakılabilir.

⁷³¹ Mebus Pazarı, kavramını literatüre kazandıran kişinin İlhan Selçuk olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca bu kavramı Uğur Mumcu da yazılarında sıklıkla kullanmıştır. http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/963652/Gunes_Motel_i_birak_Uzun_Otel_e_bak.html, (E.T. 17.05.2019).

⁷³² Türkiye’de yaşanan ilk milletvekili transferi olayı, mecliste hükümeti kurmakla görevli olan AP’nin güvenoyu alabilmek için 5 milletvekiline daha ihtiyacı olması sebebiyle yaşanmıştı. Yine Milliyetçi Cephe Hükümeti’ni düşürme amacıyla AP’den 11 milletvekili transfer eden Bülent Ecevit’in milletvekillerini transfer etmesi “*Güneş Motel Olayı*” olarak literatürdeki yerini almıştır. Sonraki dönemlerde de Türk siyasetinde milletvekili transferleri yaşamaya devam etmiştir. Yakın geçmişimizde milletvekili transferine örnek olan olay ise İP’in 24 Haziran 2018 MGS’ye katılabilmesi için yapılmıştı. CHP saflarından İP saflarına geçen 15 milletvekili sayesinde İP’nin mecliste grup kurma hakkı elde etmesi sağlanarak partinin seçimlere katılmasına yardımcı olmak amaçlanmıştır. <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-iddiasichpden-15-milletvekili-iyi-partiye-gececek-40813377>, (E.T. 17.05.2019).

⁷³³ http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/963652/Gunes_Motel_i_birak_Uzun_Otel_e_bak.html (E.T. 17.05.2019).

lerini kendi partilerine katma yarışmasına girişmesi siyasi manipülasyonların yaşanmasına sebep olmaktadır.⁷³⁴

Gerçekten de özellikle devlet yardımından faydalanmak isteyen partiler için seçimlerden önce hız kazanan transferler,⁷³⁵ bu sistemin tartışılması gereken bir diğer tarafıdır. Önceleri “oy ticareti”nin özel bir durumu biçiminde ortaya çıkan “oy satın almak”, “milletvekili satın almaya” dönüşmüştür. Devlet tarafından partilere yardım yapılmasını düzenleyen kanunlarımızın “mali cazibe”si, TBMM’de elde edilecek her sandalyeyi partilerin gözünde “altın yumurtlayan kaz” durumuna getirmiştir. Parti yönetimine küskün olanların yanı sıra gelecek seçimlerde seçilme ihtimali olmayan milletvekilleri de yoğun transfer etkinliğine dâhil olmuşlardır.⁷³⁶

Geçici 16. maddenin yürürlükte olduğu dönemde TBMM’de milletvekili transferlerinin yaşanması bir zorunluluktan ziyade sudan bahanelere dayanan ya da devlet yardımından faydalanma gayesi ile yapılan geçişlerden ibaretti. Bu durumun TBMM’deki parti sayısını arttırması yanında halkın siyasete ve siyasetçiye karşı güven kaybı yaşamasına neden olan bir yönü de vardı. Milletvekili transferinde ilk sıra-

⁷³⁴ Özyavuz, s. 272-273.

⁷³⁵ 3 Kasım 2002 MGS kararının alınmasının ardından BBP’nin milletvekili transferi yapması bu bağlamda verilebilecek bir örnektir. Geçici 16. maddenin yürürlükte olduğu bu dönemde MHP Milletvekili Edip Özbaş, BBP saflarına katılmış ve BBP’nin milletvekili sayısı üçe çıkmıştı. Öncesinde BBP, DSP’li İstanbul Bağımsız Milletvekili Mustafa Düz’ü partisine katmaya çalışmıştı. Düz, “Ben bir partinin Hazineden yardım almasına alet olamam” diyerek bu teklifi reddetmişti. BBP, Özbaş’ın partiye katılmasıyla TBMM’deki milletvekili sayısını üçe çıkararak devlet yardımı almaya hak kazanmıştı. Bu transfer sonucunda partinin kasasına 1.8 Trilyon devlet yardımı girmişti. Milletvekili transferi yaparak devlet yardımından BBP’nin yararlanması Türk siyasetinde ahlâki duruşu ile ön plana çıkan BBP Genel Başkanı Muhsin Yazıcıoğlu üzerinde tepkilerin yoğunlaşmasına neden olmuştu. Muhsin Yazıcıoğlu, Edip Özbaş’ın partisine katılması münasebetiyle basın toplantısı düzenlemişti. Devlet yardımı almak için Özbaşın partiye katıldığı yönünde basın tarafından partiye yapılan isnadı eleştiren Yazıcıoğlu, yardımı katiyen almayacaklarını, “yasal bir pürüz” çıkmaması halinde bu paranın Mehmetçik Vakfı ve şehit aileleri arasında paylaştırılacağını belirtmişti. Ancak bu temenni gerçekleşmemiştir. Çünkü 2820 sayılı SPK’nın EK 1. maddesinin 4. fıkrası uyarınca partilere yapılan devlet yardımı yalnızca parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılabilir. Dolayısıyla devlet yardımının herhangi bir vakfa aktarılması veya parti faaliyeti dışında bir amaç doğrultusunda harcanması yasal olarak mümkün değildir. Bkz.: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/bbp-3uncuyu-bulup-1-8-trilyonu-kapti-90202>, (E.T. 31.05.2019); <http://www.radikal.com.tr/politika/ver-o-1-trilyonu-geri-muhsin-bey-644898/>, (E.T. 31.05.2019); <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/olmadi-muhsin-bey-olmadi-38415302>, (E.T. 31.05.2019); <http://www.tgrthaber.com.tr/dunya/-67987.html>, (E.T. 31.05.2019).

⁷³⁶ Özyavuz, s. 273.

da yer alan Kubilay Uygun aslında Türk siyasetinde başlayan siyasal ahlak bunalımının bir sembolüydü sadece.⁷³⁷ Siyasal ahlâk ile bağdaşmayacak düzeyde partiler arasında gelgitler yaşayan Uygun'a yöneltilen şu soru ise ahlâkın siyasetteki önemini vurgulaması yönünden oldukça anlamlıdır. Uygun'a "*Sürekli parti değiştiriyorsun. Neden bu kadar kararsızsın? Şimdi sıra hangi partide?*" diye sorulduğunda, Uygun "*Ne yapayım? Benim seçmenim kararsız. O yüzden ben de kararsızım.*" şeklinde yanıt vermiştir.⁷³⁸

Alkan, Türk siyasetinde ahlakî yönden gelinen noktayı şöyle ifade etmektedir:

*"Bir zamanlar anayasayı ihlalden adam asarlardı. 1980'lerde, "Canım anayasayı bir kez ihlalden ne çıkar," diyen politikacılar gördük. Bir zamanlar kişisel çıkar için partisini değiştiren politikacı küçük görülür, alay edilir, "onun siyasal yaşamı artık sona erdi," denirdi."*⁷³⁹ Gelinek noktaya bakıldığında siyasal ahlâk yönünden Türk siyasetinin bir erezyon yaşadığı belirtilebilir. Yaşanan bu ahlâki bunalımdan kurtulma adına Ömer Lütfi Mete'nin şu sözleri siyaset ve ahlâk arasındaki ilişkiyi belirtmesi yönünden önemlidir. "*Ülkeyi, partiler, programlar, reçeteler düzeltmez. Ahlakımız düzelmedikçe, ahlak siyasete egemen olmadıkça, memlekette düzelmez.*"⁷⁴⁰ Dolayısıyla Türkiye'de ahlâkın siyasette belirleyici bir referans değer olmasının ülke siyasetinin yararına sonuçlar doğuracağı burada belirtilmelidir.

⁷³⁷ Özyavuz, s. 273. Milletvekillerinin parti değiştirmesi konusunda en kötü örnek Kubilay Uygun'dur. Sürekli parti değiştirmesi sebebiyle basın tarafından kendisine "*Fırıldak Kubi*" lakabı verilen Uygun, 1995 MGS'de DSP'nin Afyon Milletvekili olarak meclise girmişti. Uygun, 3 Temmuz 1996'da DSP'den istifa etti. 4 Temmuz 1996'da DYP'ye katıldı. İki gün sonra DYP'den ayrılıp yeniden DSP'ye döndü. 30 Temmuz 1996'da DSP'den yeniden ayrıldı. Tekrar DYP saflarına katıldı. 27 Haziran 1997'de DYP'den ayrılarak aynı gün MHP'ye katıldı. 18 Temmuz 1997'de MHP'den istifa etti. 1999 seçimlerinde meclis dışında kaldı. Artık Kubilay Uygun'u hiçbir partinin kabul etmeyeceği düşünölmeye başlandığı bir dönemde, Ulusal Birlik Partisi (UBP) Genel Başkan yardımcısı olur. Sürekli parti değiştiren Kubilay Uygun, milletvekillerinin parti değiştirmelerinin siyasal ahlâk açısından da kamuoyunda tartışılmasına vesile olmuş, birden fazla parti değiştiren milletvekillerine "*Fırıldak Kubi*" denilerek, siyasi bir deyim yaratılmıştı.

⁷³⁸ <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/kubi-fikralari-39025916>, (E.T. 18.05.2019).

⁷³⁹ Türker Alkan, *Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık*, 1. Bs., Bilgi Yayınevi, Ankara 1993, s. 18.

⁷⁴⁰ <http://hojbej.com/resimli-sozler/guzel-sozler-2019-politik-siyasi-sozler-omer-lutfi-mete-sozleri>, (E.T. 18.05.2019).

(d) Diğer Olumsuz Yönler

Siyasi partilerin devletçe maddi açıdan desteklenmesi, devlet ve kamu kaynaklarından siyasi partilerin faydalanması konuları, siyasi parti özgürlüğüne etki eden konulardandır. Siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılması, kamusal/özel, devlet/parti, iktidar/muhalefet ayrılığı ilkeleri ve muhalefetin siyasal bağımsızlığı ve özgürlüğü gibi açılardan da önemli sonuçlara sebep olmaktadır.⁷⁴¹ Devlet yardımını düzenleyen ülkelerden bazıları, bu yardımı seçim harcamalarıyla sınırlandırarak, bir anlamda filtreleme yoluna gitmişlerdir.⁷⁴² Genel ve kesintisiz bir devlet desteğinin, siyasi parti özgürlüğüne zarar verebileceği endişesi, söz konusu sınırlandırmaların en önemli dayanaklarından biridir.⁷⁴³ Özellikle, siyasi partilerin özgürlüğüne çok düşkün olan Hollanda gibi ülkelerde, bahsi geçen sebeplerle, siyasi faaliyetleri devletin malî açıdan desteklenmesine sıcak bakılmadığı daha önce belirtilmişti.⁷⁴⁴

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının belli bir süre sonra partileri kamu kurumu gibi kabul etme ve parti faaliyetlerini de kamu hizmeti olarak nitelendirme gibi sakıncaları bünyesinde barındırdığını daha önce ifade edilmişti.⁷⁴⁵ Vatandaşlardan alınan vergilerin kamu giderlerini karşılama amacına hizmet ettiğini burada tekrar vurgulamak gerekmektedir (1982 A.Y. m. 73). Bu yönüyle devlet yardımı, partilerin ve kamuoyunun devletin etki alanı dışında meydana gelmesi gereğine uygun düşmemektedir.⁷⁴⁶

Türkiye’de devlet yardımı alan partilerin gelirlerinin % 90’ının doğrudan devlet yardımlarından meydana geldiğine daha önce değinilmişti. Bu durum devlet yardımlarının GSMH içerisindeki payını süratle artırmaktadır. 1984-1999 yılları arasın-

⁷⁴¹ Tanör, *Türkiye’nin*, s. 130.

⁷⁴² Türk Doktrininde de devlet yardımının seçim giderleriyle sınırlı olması gerektiğini savunan yazarlar bulunmaktadır. Bkz.; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 393; Perinçek, s. 165.

⁷⁴³ Tanör, *Türkiye’nin*, s. 130; Aydın, s. 240.

⁷⁴⁴ Tacar, s. 28; Aydın, s. 240; Perinçek’e göre Türkiye’de devlet yardımı partileri devletin müdahalesi altında bırakmaktadır. Dolayısıyla devletin siyasi partiler arasındaki rekabete müdahale etmesinin asgariye indirilmesi bir gerekliliktir. Bkz.: Perinçek, s. 165.

⁷⁴⁵ Koçak, s. 127; Aydın, s. 240; Tanör, *Türkiye’nin*, s. 131.

⁷⁴⁶ Aydın, s. 240-241; Perinçek, s. 180; Tanör, *Türkiye’nin*, s. 131; Teziç, *100 Soruda*, s. 40.

daki sürede devlet tarafından partilere yapılan yardım miktarı 42 bin kat artmıştır.⁷⁴⁷ Dolayısıyla bu artış partilerin harcamalarını da arttırmıştır. Siyasetin finansmanı devasa boyutlara ulaşmıştır.⁷⁴⁸

Siyasi partilere yapılan yardımlar, seçim rekabetinin gelişmesine engel olmakta, mevcut parti sistemini katılaştırmakta ve yeni partilerin sisteme dâhil olmasının önüne taş koyarak siyasetin kısır bir döngü içerisinde yaşam sürmesine neden olmaktadır. Sonuç olarak, hem kendi yandaşlarının sistemde kalmasını sağlayan, hem de yeni partilerin sisteme girmesine engel olan kartel partileri sistemi meydana gelmektedir.⁷⁴⁹ Hatipoğlu'na göre, devlet yardımı uygulaması siyasetin görselleşmesinin meydana getirdiği toplumsal zeminle birleşerek, parti sisteminde ekonomik oligopol meydana getirmektedir. Böylece siyasal alanda antidemokratik bir rekabet ortamı meydana gelmektedir.⁷⁵⁰

Devlet yardımlarının büyüklüğü ve partiler arasında adaletsizlik meydana gelecek miktarlara ulaşmış olması, seçmen iradesinin sandığa yansımaları yönünden demokratik olmayan sonuçlara yol açma riski taşımaktadır. Şöyle ki, iktidar koltuğunda bulunduğu süreçte ciddi oranda oy kaybı yaşayan bir parti, siyasetin göze hitap eden koşullarda şekillendiği bir ortamda büyük meblağda kasasına aktarılan devlet yardımının da etkisiyle maddi imkânlarını seferber ederek, medyada daha fazla yer bulabilir. Seçmenleri manipüle edebilecek bir seçim kampanyası yürütebilir. Bu şekilde olduğundan daha büyük bir siyasi tesir yaratabilir ve oy alabilir.⁷⁵¹

Siyasi partilerin gelir pastası içerisindeki devlet yardımı miktarının ağırlığı o siyasi partinin yönetim biçimini de şekillendiren bir unsurdur. Devlet yardımı sebebiyle gelirlerin büyük oranda merkezde toplandığı partilerin merkezi otoritesi güç kazanmakta, otoriter ve anti demokratik bir yönetim biçimi partiye hâkim olmakta-

⁷⁴⁷ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 181.

⁷⁴⁸ Kırbaş, s. 202.

⁷⁴⁹ Karakaş, s. 58; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 8-9; Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 24.

⁷⁵⁰ Hatipoğlu, s. 248.

⁷⁵¹ Hatipoğlu, s. 247.

dır. Buna karşılık partiye ait gelirlerin yerel örgütler eliyle toplandığı ya da yaratıldığı partilerde daha demokratik ve katılımcı bir yönetim biçimi partiye egemendir. Partilerin gelirlerinin merkezileşmesi aynı zamanda giderlerinin de merkezileşmesi demektir. Bu giderlerin merkezi yönetim tarafından yerel örgüte gönderilerek, yerel örgüt eliyle harcama yapılması bu yapının değiştiği manasına gelmemektedir. Çünkü merkezi yönetimin miktarı arttırarak veya azaltarak yerel örgütü disipline etmeye veya otoritesi altında tutmaya her biçimde imkânı vardır. Demokratik isteklerini gür sesle haykıran örgüt, genel merkezin inisiyatifiyle daha az yardım gönderilerek her zaman cezalandırılma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Gelirlerin ve giderlerin merkezileşmesi, yerel teşkilâtları disipline etme için genel merkezlerin dolayısıyla da liderlerin elindeki en önemli silahtır.⁷⁵² Özetle parti genel merkezine aktarılan devlet yardımı, partilerin merkezileşmesine neden olmakta, yerel teşkilâta mali yönden üstün konumda olan merkez, teşkilâtları bu üstünlük durumuyla disipline etmekte, otoriter parti yapısı anti demokratik bir yönetim şeklinin partiye hâkim olmasına neden olmaktadır. Demokrasinin tabana yayılmasında, kitleler ile teşkilâtları aracılığıyla iletişim kuran partiler böylesi bir ortamda taban ile arasındaki bağı kopartmakta, merkezileşmenin verdiği sarhoşluk ile toplumsal taleplere sağır, tek tipleşen, otoriter, anti-demokratik özelliklere sahip bir kuruluş görüntüsü çizmektedir. Mali açıdan merkeze bağlı olan teşkilâtların ise var olabilme çabasıyla merkezden gelen emirlere boyun eğmekten başka çaresi kalmamaktadır. Dolayısıyla partilere yapılan yardımların direkt genel merkeze aktarılması uygulamasından vazgeçilerek, partilere yapılan yardımların teşkilâtlar arasında bölüşümü yasal teminata kavuşturulmalıdır.

Demokrasi yalnızca siyasal bir düzen değildir. Aynı zamanda toplumsal yönü olan bir kültürdür. Toplum tarafından sahiplenilmiş bir demokrasinin yerleşebilmesinde siyasi partilere büyük görev düşmektedir. Bunu sağlayabilmek içinse bizzat partiler düzeninin ve partilerin iç işleyiş mekanizmasının demokratikleşmesi, partiler ve toplum arasındaki ilişki biçiminin demokratik olması gereklidir. Siyasetin teknik düzeyde seyrettiği, görselleştiği ve tutulduğu şartlar altında devlet yardımı, bu kısır döngüyü topluma müracaat ederek aşmak dururken kördüğüm haline getirmeyi ko-

⁷⁵² Mutlu, Kurumsallaşmış, s. 27-28; Özyavuz, s. 264-265.

laylaştırmakta, partiler ve toplum arasındaki sağlıklı iletişimi hissizleştiren bir olumsuz fonksiyonu yerine getirmektedir.⁷⁵³

Devlet yardımının bir başka olumsuz yanı da partilerin parti teşkilatlarına duydukları ihtiyaçlarının azalması ya da tamamen kalkması sonucunu doğurmasıdır. Gerçekten de önemli oranda devlet yardımı alan pek çok büyük parti, parti teşkilatlarını yalnızca yasal mecburiyet nedeniyle faal tutmaktadır. Bundan dolayı, partilere yapılan devlet yardımının parti üyeliğini olumsuz etkilediği ve Türkiye’deki gibi pek çok Batı Avrupa ülkesinde üye sayısında azalma yaşanmasına neden olduğu iddia edilmektedir.⁷⁵⁴

Devlet yardımından yararlanan ve birbirlerinden değişik programları olan siyasi partilerin, toplumdan gelen isteklere sağırlaşabildikleri yukarıda belirtilmişti. Bu sağırlaşma durumu siyasi partilerin, üyeleri ve sempatanları arasındaki bağın kopmasına neden olabilmektedir. Tabanına yabancılaşan siyasi partilerin, tabandan gelen taleplere sağırlaşmasının yanında toplumsal dinamizmden de uzaklaşması söz konusu olabilmektedir. Partilerin içine düştüğü bu yabancılaşma hareketi partilere yönelik tepkilerin ortaya çıkmasına da sebep olabilir. Örneğin, İtalya’da siyasi partilere devlet yardımı yapılmasına ilişkin 1974 tarihli Kanun’un, 1993 yılında halkın vetosu sonucunda kaldırılması, nispi temsil sisteminden vazgeçilerek $\frac{3}{4}$ oranında çoğunluk sisteminin uygulamaya konulması bu tür bir tepkiye örnektir.⁷⁵⁵ Partiler tabanlarına yabancılaştıklarında üyelerinden aldıkları ödentiler ve küçük bağışlar için daha az çaba harcamaya başlarlar. Böylece de üye ödentileri ve bağışların, partilerin gelir pastası içerisindeki payı önemsiz bir seviyede kalır.⁷⁵⁶

⁷⁵³ Hatipoğlu, s. 249.

⁷⁵⁴ Özyavuz, s. 269.

⁷⁵⁵ Sağlam, s. 29; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 389-390.

⁷⁵⁶ Karakaş, s. 58; Siyasi partiyi meydana getiren unsurlar; liderler, aktif üyeler (militanlar), sıradan üyeler, ön seçmenler, partiyi destekleyenler ve parti ile kendilerini özdeş hale getirenler (partizanlar). Son üç unsur olmazsa olmaz unsurlar olduğu hususunda tartışmalar olsa da ilk üç unsur hususunda fikir birliğine varıldığı söylenebilir. Ali Yaşar Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, 1. Bs., Gündoğan Yayınları, Ankara 1992, s. 107; Bu noktada, devlet yardımları, aktif üyelerin ve sıradan üyelerin varlığını zorunluluk olarak görmemektedir. Bir yandan siyasi partiler, yeni üyeleri partiye kazandırma peşinde koşmaktansa devlet yardımının rahatlığını tercih etmekte-

Bu durumda karşımıza tamamen devletten beslenen, devletten geçinen, üye ödentilerine ihtiyaç duymayan, başka türlü gelir elde etme konusunda çaba göstermeye gerek duymayan asalak bir yapı çıkmaktadır.

Siyasi partilere devlet yardımı yapılarak, siyasal alanda görülen yolsuzluklara engel olunmak istenmektedir. Fakat kamusal destekler, ne yazık ki siyasi partilerin isminin karıştığı yolsuzlukları önleme hususunda başarılı olamamaktadır.⁷⁵⁷ Devlet yardımının yolsuzluğu önleme konusunda etkisi sınırlı seviyededir.⁷⁵⁸ Devlet yardımı yolsuzlukları önlemekten ziyade partilerin daha çok harcama yapmaya yönelmelerine neden olmuş, kayıt dışı kaynakları, yolsuzlukları daha çok özendirici bir rol oynamıştır.⁷⁵⁹

Devlet yardımının partileri zenginleştirici bir etkiye sahip olduğu da söylenebilir. Siyasi partilerin devlet yardımı sonucunda zenginleşmesi, devlet tarafından yapılan yardım miktarının siyasi partilerin giderinden çok olması veya bir siyasi partinin devlet yardımı almasının hemen ardından kapatılması sonucunda söz konusu olmaktadır. Siyasi partinin kapatılması durumunda, parti faaliyetlerinde kullanılmak amacıyla tahsis edilen bir kaynağın kullanılma amacı ortadan kalkmaktadır. Siyasi parti faaliyetlerine AYM tarafından son verilen hallerde devlet yardımının iade edilmesi gerekmektedir. 2820 sayılı SPK'nın 107. maddesinde, siyasi partinin kapatılması durumunda, partinin tüm mal varlığının hazineye intikalinin tesis edileceği açıkça

dirler. Öte yandan; bazı kişiler de devlet yardımından daha çok pay alan partilerin üyesi olmayı tercih edebilecektir. Devlet yardımları ile kuvvetlenen bir partinin organlarında yer edinebilenin daha "konforlu" ve "işe yarar" olduğu fikri cazip gelebilecektir. Fakat demokrasinin işlerliğine faydada bulunmak ve "gücün" yanında olmak tabii ki bağdaştırılabilecek veya dengede tutulacak seçimler değildir. Topuzkanamış, s. 189.

⁷⁵⁷Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 75; Hatipoğlu'nun da ifade ettiği gibi, devlet yardımının siyasi partileri ekonomik güç odaklarından korumaya yetmediğinin en bilindik örneği GP'dir. İş adamı olan Cem UZAN'ın, şahsi maddi gücüyle finanse ettiği partisi 3 Kasım 2002 MGS'de yeterli kamuoyu desteğine ulaşmış ve devlet yardımı almaya hak kazanmıştı. Henüz kuruluş aşamasındayken bile ekonomik gücü bulunan bir kimsenin damgasını vurduğu bu partinin, devlet yardımı alınca daha hür olacağını iddia edilemeyeceği hakikati, devlet yardımı uygulamasının en esaslı gerekçelerinden biri olan "ekonomik yönden güçlü baskı ve çıkar gruplarının etkisinden partileri koruma" amacının geçersizliğini ifade etme yönünden güncel bir örnektir. Hatipoğlu, s. 246.

⁷⁵⁸ Karakaş, s. 58.

⁷⁵⁹ Kırbaş, s. 203.

hükme bağlanmıştır. Bize göre, devlet yardımının iade edilmemesi yönünde bir davranış, siyasi partinin sebepsiz zenginleşmesine ve parti yöneticilerinin hukukî ve cezaî sorumluluklarına sebep olacaktır.⁷⁶⁰

Demokrasiye zarar veren faaliyetler içerisinde bulunan partilerin kapatma cezası ile karşı karşıya kalmaları mümkündür. Ancak kapatılmasına sonradan karar verilen bir partinin yeterli kamuoyu desteğini arkasına aldığında devlet yardımı yapılarak ödüllendirilmesi de söz konusu olabilmektedir.⁷⁶¹ Bu konuda Türk siyaseti açısından RP örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu parti geçmişte koalisyon kurmak suretiyle iktidar olmuş, devlet yardımı almış ancak daha sonra AYM kararıyla kapatılmıştı. Ayrıca kapatılmasından bir süre önce aldığı son devlet yardımını usulsüz bir biçimde kullandığı gerekçesiyle, kamuoyunda “*Kayıp Trilyon Davası*”⁷⁶² olarak da bilinen dava sonucunda RP Genel Başkanı cezaya çarptırılmıştı.⁷⁶³

Siyasi partiler arasındaki rekabete, devletin bazı partiler yararına yardımda bulunarak müdahalede bulunması, bir diğer anlatımla hakem rolü (eşit) üstlenmesi gereken bir alanda aktif rol üstlenmesi, rekabette eşitlik ilkesini ihlal eden bir durumdur. Yalnızca belli ölçütlere sahip olan partilere devlet yardımı yapılırken, diğer partilere yardım yapılmaması, yardımdan yoksun bir şekilde iktidar yarışına giren parti-

⁷⁶⁰ Aydın, s. 261-262.

⁷⁶¹ Gürbüz, s. 194.

⁷⁶² Özyavuz, s. 309-310; RP hakkında AYM’nde kapatma davası açılmasının ertesinde, partinin kasasındaki 1997 yılında devlet yardımı olarak verilen 1 Trilyonun, parti teşkilatına dağıtılmış gibi gösterilen sahte evraklar ile çekilmesi iddiasıyla partinin yöneticileri hakkında ağır ceza mahkemesinde kamu davası açılmış, RP Genel Başkanı ve eski Başbakan Necmettin Erbakan 2 yıl 4 ay hapis cezası almıştı.

Davada ayrıca eski bakan ve kapatılan DP Genel Başkanı Aydın Menderes, kısa bir süre Başbakanlık ve 21. hükümette Dışişleri Bakanlığı yapan Abdullah Gül, İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu, milletvekilleri Ali Temur, Mehmet Emin Tutan ile beraber dönemin pek çok RP il ve ilçe yöneticisi hakkında hem ceza davası hem de kaybolan paraların iadesi amacıyla hukuk davası açılmıştı.

Bahsi geçen davada RP’nin hesaplarının yargılamayı yapan ağır ceza mahkemesince incelenmesinin anayasaya aykırı olduğu, siyasi partilere ilişkin mali denetimin yapılacağı tek yerin AYM olduğu eleştirileri bulunmasına rağmen, yargılamayı yapan Ankara 9. Ağır Ceza Mahkemesi 113 çuval dolusu evrağı incelemiş ve RP yöneticilerinin partiye verilen devlet yardımını usulsüz şekilde özel evrakta sahtecilik suçunu işleme yöntemi ile partinin kasasından çıkardıklarına karar vermişti.

⁷⁶³ Hatipoğlu, s. 247.

lerin önüne set çekilmesi anlamına gelmektedir. Bilindiği üzere ülkemizde SPK'da öngörülen şartlara haiz siyasi partilere devlet yardımı yapılmaktadır. Bu durum, siyasi partiler arasında iktidarı ele geçirme yönünden olması gereken şans eşitliği ilkesini zedelemektedir.⁷⁶⁴ Nitekim devlet yardımı almayan siyasi partilerin iktidar olmaları, yardım alan siyasi partiler ile karşılaştırıldığında oldukça güçtür.⁷⁶⁵

Gelinen noktada devlet yardımının varoluş sebebinin aksine partiler arasında haksız rekabet ortamının oluşmasına imkân tanıyan bir uygulamaya dönüştüğü görülmektedir. Devlet yardımını hak edecek toplumsal desteği bir kez arkasına alan partiler, siyasetin görsel bir şölene dönüştüğü ve paranın siyasi başarıyı elde etme açısından yegâne unsur olduğu şartlarda, devlet kaynaklarını denetleme olanağını kullanarak, siyasi rekabet ortamının yok edilmesi sonucunu doğuracak kararlara imza atmaktadırlar. Kartel parti sistemi, partiler arasında ciddi bir adaletsizlik yaratmakta ve kartelleşmiş partiler, siyaset alanını denetlemektedirler.⁷⁶⁶ Böylece, devlet yardımının hukuki gerekçesi olan, partiler arasındaki rekabeti teminat altına alma maksadı ortadan kalkarak, devletten yardım alan ile almayan arasındaki eşitsizlik büyümektedir. Bu eşitsizliğin büyümesinde devletten alınan yardım miktarının partilerin yaşayabilmek ve temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek için ihtiyaç duydukları miktarın çokça üstünde rakamlara ulaşmış olmasının da etkisinin fazla olduğu söylenebilir.⁷⁶⁷

Hatipoğlu'na göre, siyasi partilerin gelir pastasında, büyük payı oluşturan devlet yardımları, partilerin siyasal yaratıcılıklarını ve topluma duydukları güveni azaltan bir rol oynamaktadır.⁷⁶⁸ Gençkaya'nın siyasi partilerin gelir kalemleri ile ilgili yaptığı incelemeye göre, partilerin iktidara sahip olmadıkları dönemlerde de toplumsal çevrelerinden % 20-45 seviyelerinde farklılık gösteren düzeylerde bağış toplayabildikleri görülmektedir.⁷⁶⁹ Bir diğer anlatımla, bağış toplayabilmek için iktidarda

⁷⁶⁴ Aydın, s. 241; Perinçek, s. 165.

⁷⁶⁵ Aydın, s. 241.

⁷⁶⁶ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 3.

⁷⁶⁷ Hatipoğlu, s. 244-245.

⁷⁶⁸ Hatipoğlu, s. 245.

⁷⁶⁹ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanı", s. 7.

olmak gerekmediği görülmektedir. Partiler, iktidarda olsalar da olmasalar da bağış toplayabilmek için, kendilerine bağış yapmaları beklenen kimseleri ikna edecek söylemler geliştirmek ve siyasal çözümler üretmek mecburiyetindedirler. Siyaset sahnesinde var olabilmenin en temel unsuru olan paranın, bir diğer anlatımla maddi kaynaklara sahip olabilme dürtüsünün, partileri siyasal yaratıcılığa ve etkinliğe yönlendiren en önemli etken olduğu söylenebilir. Bu açıdan siyasal partileri “*devlet hazinesinden beslenen ve hazırı tüketen*” bir duruma itmek, partileri siyasetten uzaklaştırmak manasına geleceği ya da bu sürece katkıda bulunacağı söylenebilir.⁷⁷⁰

Siyasal partilere devlet yardımı yapılmasının amacı siyasal partilerin faaliyetlerini bağımsız bir biçimde yapmalarını sağlamaktır. Bu noktada siyasal partilerin devlet yardımını kullanırken bazı kıstaslara dikkat etmesi gerekmektedir. Partilere yapılan yardımın parti faaliyetleri dışındaki işlerde kullanılması amaç dışı kullanıma neden olur. Bu durum ise halkın vergilerinden temin edilen devlet yardımının israf edilmesine ve halkın siyasal partilere duyduğu güvenin zedelenmesine yol açmaktadır.⁷⁷¹

Devlet yardımı, siyasal parti özgürlüğünü de etkilemektedir. İktidar partilerince devlet yardımı uygulamasının ölçütlerinde sık sık değişiklik yapılması partiler arasında eşitsizlikler yaratmakta, siyasal sistemin kurumsallaşması engellenmektedir. Büyük bir kısmı halktan toplanan vergilerle karşılanan devlet yardımlarının, partilerce nereye ve nasıl harcandığının sağlıklı bir biçimde denetlenememesi, halkın siyasete karşı güvensizlik duygusu beslemesine neden olmaktadır.⁷⁷²

2820 sayılı SPK'nın 68. maddesine göre, siyasal partilerin tüm ülke genelinde teşkilatlanması gerekmektedir. Ayrıca, siyasal partilerin ticari faaliyette bulunmadığı, yabancı gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alamayacağına ilişkin yasaklar da göz önünde bulundurulduğunda ülke genelinde teşkilatlanmanın mali külfetinin çok olduğu görülecektir.

⁷⁷⁰ Hatipoğlu, s. 245.

⁷⁷¹ Aydın, s. 241, 256.

⁷⁷² Yüce, s. 15.

Gençkaya'ya göre; siyasi partiler yeni kurulduklarında ve devlet yardımı almayı hak edecek kanuni kriterlere henüz erişemedikleri yıllarda üye aidatları ve bağışlar ile siyaset yapmaktadırlar. Devlet yardımını hak edecek kriterleri sağlayınca da hızla tabanlarından para istemeyi bırakmaktadırlar. Bu noktada üyelere alınan aidatlar, partilerin kendi iç denetimlerini teminat altına alan en önemli parti içi denetim sistemi olarak görülebilir. Devlet yardımının oluşturduğu ekonomik rahatlık ortamında, parti yönetimleri etkisi altında oldukları üye denetiminden sıyrılarak taban ile ilişkilerini kesmektedirler. *“Partinin malî gücünü elinde bulunduran merkez yönetimleri/yöneticileri, partileri tepeden inmece yaklaşımlarla yönetmekte, kongreler ve yerel örgütlere tahakküm etmektedirler.”*⁷⁷³

Türkiye’de devlet yardımının parti içi demokrasiye zarar veren bir yönü vardır.⁷⁷⁴ Devlet yardımı, partilerin toplumsal tabanla bağının kopmasının yanı sıra, parti içi demokrasinin işlerliğini kaybetmesine ve partilerin özerkliğini kaybetmesine sebep olmaktadır. Bu süreçte siyasi partilerin üyeleriyle olan bağı zayıflamakta, partiye yeni üye kazandırma ihtiyaç ve arzusu da azalmaktadır. Sonuç olarak, devlet tarafından siyasi partilere yardım yapılması, partileri devlet yardımına (bir anlamda yaşam destek ünitesine bağlı bir hasta gibi) bağlı olarak yaşayan bir yapıya dönüştürmektedir.⁷⁷⁵ Ayrıca bu durumun devlet için ek bir külfet oluşturduğu da unutulmamalıdır.⁷⁷⁶

⁷⁷³ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanı”, s. 7; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 26.

⁷⁷⁴ Hatipoğlu, s. 245; Parti içi demokrasi, bir siyasal sistemin demokratik olup olmadığının tespitinde en önemli kriterlerden biridir. Ülkemizde 2820 sayılı SPK’nın, parti içi demokrasi anlayışının aleyhinde bir takım düzenlemelere yer verdiği yönünde tartışmalar yapılmaktadır. Hatta bu husus, temel siyasi tartışmalar arasındadır. Devlet yardımının rahatlığına alışan siyasi partiler, parti içi demokrasinin en temel dayanaklarından birini oluşturan üye aidatı sistemini önemsememeye başlaması sonucu, partiler artık siyasal sistemde meydana gelen krizleri bertaraf edecek dinamikleri ortaya koyamamaktadırlar. Hatipoğlu, s. 245.

⁷⁷⁵ Karakaş, s. 58.

⁷⁷⁶ Kuşat, Dolmacı, s. 137.

Öte yandan devlet yardımının parti giderlerinin yarısından çoğunu karşıladığı durumlarda, partilerin devlet yardımına bağımlılığı daha net hissedilmektedir. Bu durumun demokrasi ile bağdaştırılması da fazlasıyla güçtür.⁷⁷⁷

Siyasi partilerin seçim harcamalarının tedarik edilmesini de sağlayan devlet yardımı, gerekli denetimin yapılmaması sonucunda parti patronajının büyümesine de sebep olabilecektir. Parti patronajı; siyasi partilerin kendilerini destekleyenleri harekete geçirmek için onlara yardımlar yapması ve farklı aracı hizmetlerde bulunmasıdır.⁷⁷⁸ Esasında seçmen kitlesi partilere yapılan devlet yardımının amaç dışı kullanılmasına, halktan toplanan vergilerin oy endişesiyle belirli bir kitleye paylaştırılmasına tepki göstermektedirler.⁷⁷⁹

Görüldüğü üzere siyasi partilere devlet yardımı yapılması kadar bu yardımın denetimi de önem taşımaktadır. Gerekli denetim yapılmadığı takdirde, siyaset sahnesinde fırsat eşitliği sağlama amacıyla yapılan yardım, partilerin tabanını beslemesine hizmet eden bir uygulamaya dönüşebilmektedir. Bu durum siyasal yozlaşmanın bir tezahürü olarak görülmelidir.

Partiler, siyaseti finanse edecek kadar yeterli kaynağa sahip değiller ise mecburen devlet yardımlarına ihtiyaç duyarlar. Ancak bu durum dolaylı olarak da olsa devletin siyasete müdahalesine sebep olacaktır. Bir diğer ifadeyle malî yetersizliğe sahip partilerin devlet yardımı ile finanse edilmesi ve siyasal yaşam içerisinde tutulması, bu partilerin siyasal özgürlüğüne devletin müdahalesini açık hale getirecektir. Bunun sonucunda partiler köklerinden uzaklaşabilecek ve kurumsallaşmalarına engel olabilecektir. Devlet yardımının siyasal alandaki rekabet ortamında partilerin elini güçlendirmekle birlikte, statükonun korunmasına yol açtığı da unutulmamalıdır.

Güç ölçüsüne göre devlet yardımının bölüştürülmesi sonucunda, büyük partilerin küçük partilere nazaran birkaç katı fazla yardım aldığı ve bunu propaganda

⁷⁷⁷ Aydın, s. 242.

⁷⁷⁸ Sarıbay, *Siyasal*, s. 123.

⁷⁷⁹ Kuşat, Dolmacı, s. 137.

imkânlarını genişletmekten yana kullandıkları görülmektedir.⁷⁸⁰ Yine siyasi partilere devlet yardımı yapan ve yalnızca belli partilere yardıma izin veren bir sistemin, haklı olarak devlet yardımından yoksun durumdaki siyasal partiler tarafından istikrarlı bir biçimde eleştirileceği de unutulmamalıdır.⁷⁸¹

Siyasi partilere yapılan devlet yardımının vatandaşlardan toplanan vergiler ile elde edilmesi, vatandaşların desteklemedikleri siyasi düşünceyi finanse etmelerine neden olabilmektedir. Bir başka anlatımla, ülkemizde % 3'den aşağı oy alan partilerin devlet yardımıyla desteklenmemesi, mükelleflerin desteklemedikleri bir siyasi düşünceyi finanse etmelerine neden olmaktadır. Bu husus ülkemizde uygulanan devlet yardımı uygulamasına siyasal ahlâk penceresinden de bakılması gerektiğinin bir sonucudur.⁷⁸²

f) Devlet Yardımı Konusunda Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

(1) Uygulamada Yaşanan Sorunlar

Belirli usuller ve yasal düzenlemeler etrafında yapılan devlet yardımları, siyasi ve ekonomik sistemi oturmamış ülkelerde çeşitli sorunlara sebep olabilmektedir.⁷⁸³ Bu sorunlar şunlardır:

Mevcut siyasi parti sisteminin değişime kapalı olması, yapılan devlet yardımından en çok büyük partilerin faydalanması, devlet desteğini doğrudan alan parti merkez örgütlerinin yerel örgütler karşısında daha kazançlı bir statü elde etmesi ve dolayısıyla taban demokrasinin zayıflaması, siyasi partilerle veya milletvekilleri arasında devlet yardımından faydalanabilmek için ittifaklar kurulması, demokrasinin lüzumu olan eşitlik ilkesinden sapmalar meydana gelmesi, siyasal yaşama yeni dâhil olan partilerin bu yardımlardan ya hiç faydalanamaması ya da yeterli düzeyde yardım alamamasıdır. Ayrıca parlamenter demokraside muhalefet partilerinin devlet yardı-

⁷⁸⁰ Aydın, s. 242.

⁷⁸¹ Aydın, s. 242.

⁷⁸² Karakaş, s. 119.

⁷⁸³ Öztürk, s. 88.

mından faydalanmaları, yardım miktarının hükümetçe bütçeye dâhil edilmesi sebebiyle, onların muhalefet yapamama sorunu ile karşılaşmaları kaygısını da beraberinde getirmektedir.⁷⁸⁴

Türkiye’de siyasetin finanse edilmesiyle ilgili esas sorun; bu konuyla ilgili kanuni istikrarın sağlanamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bilindiği üzere her parti kendi iktidarı döneminde SPK’da yasa değişikliğine gitmiştir. Bu değişikliklerin içeriğini devlet yardımının yapılma ölçütü ve sınırları oluşturmaktadır. Yapılan değişiklikler sebebiyle hem yardıma ilişkin ölçütler kökleşmemiş hem de devlet yardımı sistemsal açıdan istikrar kazanamamıştır. Zaten ülkemizde de devlet yardımıyla ilgili itiraz ve eleştirilerin kaynağını uygulamaya ilişkin ölçütlerin oluşturduğu görülmektedir.⁷⁸⁵

Bütçeden siyasi partilere aktarılan kaynağın, genel bütçe gelirlerinin belli bir oranı olarak kabul edilmesi, devlet yardımının her geçen yıl artmasına neden olmuştur.⁷⁸⁶ Özellikle 1980 yılından sonra yapılan değişikliklerle % 10’luk ülke barajı getirilerek, birkaç partinin aşabileceği bir sistemin tesis edilmesi, devlet yardımından yalnızca büyük partilerin faydalanmasını sağlayarak, yardımın olduğu gibi bir kaç parti arasında paylaştırılmasına sebep olmuştur. Bu durum yardımdan faydalanan siyasi partilerin, yardımdan faydalanmayanlara göre mali açıdan daha da kuvvetlenmelerine sebep olmuştur. Böylece partilere yapılan yardımlar demokrasinin kurumsallaşmasını tesis etme amacından saparak statükoyu koruyucu bir amaca hizmet etmeye başlamıştır.⁷⁸⁷ Dolayısıyla böyle bir ortamda, demokrasi eşit şartlarda yapılan bir yarışmanın değil, son tahlilde üstün durumda olanların hükmettiği bir rejim niteliğine bürünmektedir.⁷⁸⁸

Devlet yardımının uygulandığı ülkelerin hemen hemen hepsinde, yardım miktarı partilerin genel seçimlerde aldıkları oy oranına göre saptanmaktadır. Bu durum,

⁷⁸⁴ Öztürk, s. 88; Kuşat, Dolmacı, s. 144.

⁷⁸⁵ Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 50; Yüce, s. 29.

⁷⁸⁶ Aydın, s. 260-261.

⁷⁸⁷ Yüce, s. 14; Aydın, s. 260-261.

⁷⁸⁸ Sarıbay, *99 Soruda*, s. 84.

partileri, esas işlevi olan siyasi fikirlerini iktidara taşımaktan evvel, daha fazla devlet yardımı alabilmek adına gerekli olandan daha çok oy almak için popülist davranmaya yöneltmektedir.⁷⁸⁹ Bir başka anlatımla, devlet yardımından daha fazla faydalanabilme arzusunun, partilerin ideolojiyi arka plana itmelerine, seçmenin istek ve taleplerine duyarsız kalmalarına, popüler seçim kampanyaları yoluyla kısa vadede daha fazla oy alma beklentisi içine girmelerine neden olduğunu söylenebilir.

Türkiye’de yüksek miktarda ve her yıl ve seçim dönemlerinde siyasi partilere, katlanarak artan oranlarda devlet yardımı yapılması, yardımın uygulamada iktidar tarafından muhalefetin bölünmesini körükleme amacıyla kullanılan bir “*siyasal silaha*” dönüştüğü izlenimi vermektedir.⁷⁹⁰

Türkiye’de devlet yardımının adil ve eşitlikçi olduğu, AYM ve AİHM kararlarıyla tespit edilse de MGS’de % 10 gibi yüksek bir ülke barajının bulunması karşısında partilere yapılan yardım sınırının % 3’e çekilmesi anlamsızdır. Türkiye’deki seçim barajı ve devlet yardımı sınırı arasındaki orantısızlık partilerin gelişmelerine engel olan bir sonuç doğurmaktadır. Ayrıca yapılan devlet yardımından partilerin yerel örgütlerine, kadın ve gençlik kuruluşları birimlerine de pay ayrılmasına tüzüklerinde yer veren parti sayısı çok azdır.⁷⁹¹

Türkiye’deki siyasi partilerin teşkilatlanma, liderlik, yönetim biçimi gibi finansman konusunda da merkezi bir yapısı vardır. Gelirleri merkezi bir yapıya sahip olan partilerin giderleri de merkezden yapılmaktadır. Seçim kampanyaları tüm ülkeyi kapsayacak şekilde merkezde planlanmakta, her bölgeye aynı afiş ve aynı kampanya materyalleriyle ulaşılmaktadır. Devletin partiye yaptığı yardımın bir bölümünün yerel örgütlere genel merkez tarafından gönderilmesi, harcamaların merkezin inisiyatifi dışına çıktığı anlamına gelmemektedir. Zira o yerel örgüt harcamayı nereye yapacağına ilişkin açıklamanın ardından ve eğer merkezi teşkilatın onayını alabilirse o finansmana ulaşabilmektedir. Bu ise merkez teşkilatının yerel örgütler üzerinde kur-

⁷⁸⁹ Özyavuz, s. 270.

⁷⁹⁰ Özyavuz, s. 270.

⁷⁹¹ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 71.

duğu tahakküm gücünün artmasına neden olmaktadır. Zira merkezde bulunan yöneticinin inisiyatifini nasıl kullanacağına ilişkin sınırlayıcı bir kural yoktur. Yönetici özgürdür. Dolayısıyla merkez yöneticisi tamamen öznel olarak karar vermekte yerel yöneticiyi açıkça olmasa da üstü kapalı şekilde kendisine boyun eğmeye mecbur bırakmaktadır.⁷⁹²

Devlet yardımı sayesinde, merkez mali açıdan güçlendiği için partinin ve teşkilatın alt hiyerarşisindeki üyeler arasındaki ilişki zayıflamaktadır. Böylece partilerin üye sayısında azalma meydana gelebilmektedir. Yaşanan bu azalmanın sebebi, merkezin maddi açıdan güçlü olması nedeniyle üyelerinin desteğine ihtiyaç hissetmemesi, seçimlerde aday belirlenirken yerel parti teşkilatlarının taleplerine duyarsız kalmasıdır. Bu durum demokrasinin tabana yayılması açısından sorun yaratmaktadır.⁷⁹³

Siyasi partilere yapılan devlet yardımı miktarının yüksek boyutlara ulaşması, ilk zamanlarda ağırlıklı olarak gönüllülük esasını temelinde yapılan partiye ait işlerin, artık profesyonel kadrolar eliyle yapılmaya başlanmasına neden olmuş bu da partilerin çalışan eleman sayılarında olağanüstü artışlara yol açmıştır.⁷⁹⁴

Bir taraftan maaşlı kadrolar ile parti teşkilatlarının profesyonelleşmesi, diğer taraftan gelişen kampanya yöntemleri seçim kampanyalarının devasa boyutlarda yüksek maliyetler ile yapılmasına neden olmakta, özellikle hâkim partiler tarafından yapılan bu yüksek maliyetli seçim kampanyaları devlet yardımından karşılanmaktadır. Dolayısıyla bu durum bir kısır döngü yaratmaktadır.⁷⁹⁵

Devlet yardımı Türkiye özelinde ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Şöyle ki, Türkiye’de siyasi partilerin ideolojik hareket alanı anayasa ve kanunlar ile zaten oldukça sınırlanmıştır. Devlet nezdinde partilerin meşruluğunu sağlayan, onların temsil kabiliyetleri ya da programlarının sağlamlığı değildir. Bizatihi devletin ideolojik tercihleri ile ve genel olarak yerleşik düzen ile uyumlu olma düzeyleridir. Böylesi bir

⁷⁹² Mutlu, Kurumsallaşmış, s. 102; Özyavuz, s. 265-266.

⁷⁹³ Özyavuz, s. 269.

⁷⁹⁴ Özyavuz, s. 269-270.

⁷⁹⁵ Özyavuz, s. 270.

düzende partilerin mali açıdan devlete bağımlı olmaları demokratik katılımı ve partiler arası yarışını adil hale getirmekten çok korporatif bir yapının tesisine hizmet eder. Böyle bir düzende, devlet yardımı alan başlıca partiler, sivil aktörler olmaları bir yana tam tersine yerleşik düzenin devamı için aralarında anlaşarak korporatif bir yapının çekirdeğini meydana getirirler.⁷⁹⁶ Sonuç olarak, 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK'nın çizdiği sınırlar içerisinde hareket eden siyasi partilerin, bir yandan da malî açıdan devletle iç içe bir ilişki içerisine girmesi, onları statükoyu koruyan bir yapıya büründürmekte ve sivil toplumla aralarındaki suni bağları hissizleştiren bir rol oynamaktadır.

(2) Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri

İktidardaki partinin, devlet yardımını belli partileri koruyucu belli partileri de dışlayıcı bir araca dönüştürmesine engel olmak için, devlet yardımı seçim dönemleri esas alınmak suretiyle ve parti ayrımı yapılmadan yalnızca seçim giderlerini karşılamaya yönelik olarak yapılabilir.⁷⁹⁷

Çoğulcu demokrasilerde ikiden çok siyasi partinin demokratik yarış içerisinde olması yetmemektedir. Bu partilerin seçim yarışlarına eşit şartlar altında katılıyor olmaları da bir mecburiyettir. Türkiye’de ve dünyadaki pek çok uygulamada partilere bir önceki genel seçimlerde aldıkları oy oranına göre devlet yardımı yapılması, partilerin yeni seçimlere eşit şartlar altında katılamamalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla eşitsizlik yaratan, “adil” ve “hakça” olmayan bu uygulamanın değiştirilmesi gerekmektedir. Bunun için seçimlere katılmaya hak kazanan partilere önce belli bir ölçüde eşit miktarda yardım yapılmalıdır. Ardından geriye kalan miktar da aldıkları oy oranında partiler arasında paylaşılmalıdır.⁷⁹⁸

Devlet yardımı miktarıyla partilerin toplam gelirleri arasında bir ölçü olmalı, bu konuda anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca MGS’de alınan oy oranına göre, partilerin alacağı devlet yardımı miktarının makutu olarak belirlenmesi

⁷⁹⁶ Özyavuz, s. 272.

⁷⁹⁷ Abdülhakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 178.

⁷⁹⁸ Özyavuz, s. 280; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 388; Karakaş, s. 121.

konusu da düşünülebilir.⁷⁹⁹ Burada Almanya'daki gibi bir sistem tesis edilebilir. Daha önce de belirtildiği gibi Almanya'da partilerin devletten alacakları yardım miktarı, partilerin topladıkları üye aidatı ve bağışlara endeksli olarak verilmektedir. Ülkemizde böyle bir düzenlemenin yapılması partilerin devlet yardımına olan bağımlılığını azaltacaktır. Ayrıca partilerin gelir toplamı içerisindeki üye aidatı ve bağışların oranı da artacaktır. Elbette böyle bir sistemi kurmak kadar işletmek de zaman isteyen bir süreçtir. Ülkemizde 1965 yılından bu yana partilere üye aidatı toplama ve sağlıklı parti üye kayıt sistemi oluşturma alışkanlığı kazandırılmamıştır. Belirtilen şekilde bir sistem kurulurken, parti üyelerinin eğitilmeleri konusu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Devlet yardımı partilerin kuruluş amaçlarına aykırı hareket etmelerine neden olmaktadır. Bir diğer anlatımla, partilerin birer kamu kurumu gibi çalışmasına sebep olan, devlet yardımı miktarında indirimle gidilmeli, partilere yapılan yardımlar parti toplam gelirlerini geçmeyecek biçimde yeniden düzenlenmelidir.⁸⁰⁰

1982 Anayasası'nın siyasi partiler arasında hiçbir ayırım gözetmeyen hükmüne karşın, 2820 sayılı SPK'nın, siyasi partiler arasında eşitsizlik meydana getirecek nitelikteki hükümleri tekrar gözden geçirilmelidir. Ayrıca "*siyasi partileri, maddi açıdan güçlü kişi ve kuruluşların etkisi ve baskısı altında bırakmama*" şeklindeki gerekçelerle siyasi partilerin maddi açıdan desteklenmesinin güncelliğinin ve uygulama açısından öneminin yeniden gözden geçirilmesinde de fayda bulunmaktadır.⁸⁰¹

Toplumun siyaset ve siyasetçiye güven duyması için partilere yapılan devlet yardımının nerelere harcandığının denetimi yapılmalı ve sonuçları kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Böylece siyasal iktidarı elde etmede en önemli araç olan paranın siyasal alanda adil yarış ortamını bozmasına, siyaseti kirletmesine engel olunacaktır.

Ülke barajı olan % 10 oranı makul bir seviyeye çekilmelidir. Böylece küçük partiler de aldıkları oy oranı ölçüsünde devlet yardımından faydalanacaktır. Devlet

⁷⁹⁹ Yüce, s. 16; Gürbüz, s. 198; Aydın, s. 260-261.

⁸⁰⁰ Yüce, s. 29-30.

⁸⁰¹ Gürbüz, s. 198.

yardımından faydalanma ölçütü % 3'e düşürülmüşken ülke barajının % 10'da kalması da adil değildir. % 3 oy oranı bir buçuk milyon oya karşılık gelmektedir. Dolayısıyla bir buçuk milyon kişinin oyuyla desteklenen bir partinin devlet yardımından yararlandırılması düşünülürken meclis dışında bırakılması çelişki oluşturmaktadır. Ayrıca yalnızca en az % 10 (5 milyon oy) ve üzerinde oy alan partilerin mecliste temsilci bulundurulabilmesi son düzenlemelere göre yüksektir. Burada çözüm olarak milletvekili barajının aşağı çekilmesi düşünülebilir.⁸⁰² Nitekim mecliste temsil şartının arandığı ülkelerde bu oranın % 2 ve % 5 arasında farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu oranlardaki seçim barajı aynı zamanda devlet yardımından faydalanmada da temel ölçüttür. Bu sebeple Türkiye'de de devlet yardımından faydalanacak partilerin tespitinde, seçimlerde elde edilen oy oranı temel alınırken bu oran uygun bir seviyeye çekilebilir.⁸⁰³

Siyasi partilere anayasada da belirtildiği gibi “*yeterli düzeyde ve hakça*” mali yardım yapılmalıdır. Bu yardımla ilgili genel ilkeye ek olarak yöntem de anayasada gösterilmelidir. Böylece devlet yardımının değişen siyasi iktidarların menfaatleri doğrultusunda şekillendirilmesine engel olunabilir. Ayrıca devlet yardımının tamamı partilerin genel merkezine aktarılmamalıdır. Yardım tespit edilecek oranlar ölçüsünde genel merkez, taşra teşkilatı, kadın kolları, gençlik kolları, araştırma ve geliştirme birimleri arasında paylaşılmalıdır. Bu şekilde bir paylaşım yöntemi partilere yapılan yardımlara yönelik aşırı bir müdahale olarak görülebilir. Fakat uygulamaya bakıldığında, genel merkez haricindeki birimlerin finansman hususundaki sorunlarına bakıldığında, bu paylaşımın daha yararlı olacağını göstermektedir.⁸⁰⁴

Siyasi partilerin yan kuruluşlarına, araştırma ve geliştirmeye gerekli kaynağı ayıramadıkları görülmektedir. Devlet yardımları şartlı şekilde yapılarak, partilerin

⁸⁰² Aydın, s. 260.

⁸⁰³ 2014 yılında 6529 sayılı değişiklikle 2820 sayılı SPK'da değişiklik yapılarak, % 7 olan devlet yardımı oranı % 3'e düşürülmüş, büyük partiler ile küçük partilerin eşit şartlarda rekabet edebileceği bir siyasal yarış iklimi tesis edilmiştir. Ancak, modern demokrasilerde oy oranı esas alınmak suretiyle tespit edilen devlet yardımı yapılması koşuluna bakıldığında, ülkemizdeki oranın üst sınırdaki olduğu görülmektedir. Topuzkanamış, s. 198-199; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 52-57.

⁸⁰⁴ Topuzkanamış, s. 198-199; Karakaş, s. 124.

eğitim ve araştırma görevlerini de gerektiği gibi yapabilmeleri için gereken kaynak bu Şekilde sağlanabilir.⁸⁰⁵ Ayrıca meclise giremeyen partilere de teŐkilatlanmalarını tamamlayabilmeleri için yardımda bulunulabilir.⁸⁰⁶

Türkiye’deki siyasi partilerin yaşam süresi oldukça kısadır. Bir seçimde meclise çoğunlukla giren parti, daha bir seçim göremeden dağılabilmekte veya milletvekillerinin ciddi bir kısmını diğer partilere kaptırabilmekte veya yeni kurulan bir parti hiç seçim görmeden milletvekili transferleri ile mecliste grup oluşturabilmektedir. İŞte Türkiye’deki siyasi yapının bu esnekliği ve deđiŐkenliđi, devlet yardımına ilişkin kuralların adil olmayan sonuçlar yaratmasına neden olmaktadır. Gerçekten de bir parti genel seçimlerde aldığı oy oranına göre yüksek miktarda devlet yardımından faydalanırken, bir iki yıl sonra milletvekillerinin çoğunu başka bir partiye kaptırmasına karşın yine aynı miktarda yardımı almaya devam edebilmektedir.⁸⁰⁷ Bu adaletsizliğe son vermek için yasal düzenleme yapılarak devlet yardımının dağıtılacağı her mali yıl öncesi ve seçim dönemlerinde seçimlerden önce belirlenecek bir tarihte partilerin TBMM’deki sandalye sayıları gözden geçirilerek mevcut duruma göre ve bu sayı ile orantılı olarak devlet yardımı yapılması düşünülebilir.⁸⁰⁸ Böylece partilerin TBMM’deki temsil gücü ölçüsünde mali yönden desteklenmeleri sağlanacaktır.

Milletvekillerinin parti deđiŐtirmelerini engellemek için, Danimarka rneği çözüm olarak düşünülebilir. Gerçekten de Danimarka’da partisinden istifa eden milletvekili başka bir partide siyasete devam edememektedir. Böylesi bir durumda milletvekili bağımsız olarak siyaset yapmak zorunda kalmaktadır. Bu da partilerin devlet yardımı almak için milletvekili transferi yapmalarını engellemektedir.⁸⁰⁹

⁸⁰⁵ Kırbaş, s. 210.

⁸⁰⁶ Kırbaş, s. 210.

⁸⁰⁷ zyavuz, s. 280-281; rneğin 1999 MGS’de % 22 oy oranıyla birinci parti olarak çıkan DSP TBMM’de 139 sandalye elde etmişti. Ancak 2002 yılına gelindiğinde DSP’nin TBMM’deki milletvekili sayısı 59’a dŐmŐti. Buna karşın DSP, en yüksek devlet yardımını almayı srdrmŐti. DSP, 2002 yılında 9.6 Trilyon devlet yardımı alırken, aynı yıl seçim olması nedeniyle iki katı yardım almış bu rakamı 19 Trilyona ulaŐmıŐti.

⁸⁰⁸ zyavuz, s. 281.

⁸⁰⁹ zyavuz, s. 73-74.

Türk Hukukunda siyasi partilere yapılan devlet yardımı; 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK döneminde de yukarıda belirtilen görüşler doğrultusunda istikrarlı olarak değişikliklere uğramış ve bu durum devlet yardımı uygulaması konusunda kararlı bir sistemin oluşturulamamasında da en esaslı engeli oluşturmuştur. Her sistem kendi kültürünü üretmektedir. İyi bir sistem kurulduğu zaman o sistem kendi kültürünü üretmeye başlar. Devlet yardımı hususundaki zihniyete bakıldığında muhalefetin bölünmüşlüğü körüklemeyi amaçlayan, siyasal hesaplaşmalarda kullanılan bir araç, siyasal parti sisteminde zamanla meydana gelen kartelleşme sonucunda statükoyu koruyucu bir uygulama görüntüsü hâkimdir. Ayrıca yardımın esas gerekçeleri olan partiler arasında adil yarış ortamı yaratma, partilerin yolsuzluklara karışmasını önleme, baskı ve çıkar gruplarından partileri koruma anlayışı yok hükmündedir. Bu nedenle siyasal çoğunluğu elinde bulunduran iradelerin gündelik hesaplaşma aracı olarak gördükleri devlet yardımı, ülkemizde kendisinden beklenen faydayı verememektedir. Devlet yardımından fayda sağlanmak isteniyorsa mevcut zihniyette değişiklik yapılması şarttır. Sonuç olarak, devlet yardımı uygulamasıyla ilgili iyi bir sistem kurmak istiyorsak, zihniyeti belirleyen unsurun sistem ve süreç olduğu göz ardı edilmemelidir. Sistemi değiştirmedığımız sürece, mevcut zihniyetin kendi kendini besleyeceği unutulmamalıdır.⁸¹⁰

⁸¹⁰ Osman Can, *Darbe Yargısının Sonu*, 4. Bs., Timaş Yayınları, İstanbul 2010, s. 122.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ

I. MALÎ DENETİMİN KAPSAMI, GEREKLİLİĞİ VE SİSTEMLERİ

A. Genel Olarak Mali Denetim

I. Dünya Savaşı'nın ardından, bazı ülkeler seçimlerin demokratik kurallar çerçevesinde, eşitlik esasına uygun olarak gerçekleşmesini sağlamak, partilileri bas-kılardan korumak için mali kayıtlamalar getirmeye başlamışlardır. II. Dünya Sava-şı'ndan sonra ise partileri yalnızca seçim mekanizmaları olarak görmeyip, onları re-jimin temel öğeleri olarak kabul eden bazı ülkeler partilerin finansal yönden deneti-mini anayasal düzlemde temellendirmişlerdir. Siyasi partilerin, demokratik sistemde üstlendikleri görev oldukça önemlidir. Demokrasilerde siyasal iktidar siyasi partiler arasında gerçekleşen yarış sonucunda belirlenmektedir. Günümüzde bu yarış belirlen-leyen ana unsur ise paradır. Siyasi partilerin, kendilerini malî yönden destekleyen sermaye çevrelerinin tesiri altına girmeleri, politikalarını belirleyen iradenin partililer değil de bu çevreler olmasına neden olabilmektedir. Demokratik bir partide, malî yönden oldukça güçlü olan üyelerin, partiye kanalize edecekleri güçlü mali kaynakla-rının etkisiyle nüfuz elde etmeleri veya adaylık rekabetini anlamsız kılacak düzeyde harcamalarda bulunmalarına engel olunmalıdır. Yeterli mali olanağa sahip zengin partilerin, mali yönden zayıf olan partilere göre siyasal başarı elde etme şansları daha yüksektir. Bu da siyasal iktidarın halkın tercihi sonucunda değil de para eliyle belir-lenmesi demektir. Bu durumu demokrasiyle bağdaştırmak epey güçtür. Ayrıca parti-lerin finansmanının saydamlığa uygun olarak düzenlenmesi, gelir elde edilmesi, bu gelirlerin filtrelendirilmesi, partilerin finansmanının sıkı bir biçimde denetiminin yapılması gerekir.⁸¹¹ Dolayısıyla demokratik bir sistemde siyasal alana kanalize edi-len paranın sınırlandırılması, paranın demokratik sistemin meşruiyetini sorgulatacak

⁸¹¹ Gözler, s. 432, 163; Bosuter, s. 125-126; Esra Bahar, *Siyasi Partilerin Finansmanı ve Mali Denetimi*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tijen Dünder Sezer), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bi-limler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2011, s. 89.

düzeve ulaşmasını engelleyecek, parti politikalarının mali yönden güçlü azınlığın tercihleri doğrultusunda değil de parti tabanının beklenti ve istekleri doğrultusunda şekillenmesine katkıda bulunacaktır.

Siyasi partilerin varlıklarını sürdürebilmeleri için mali yönden belirli bir gücü olmalıdır. Fakat demokratik bir sistemde bulunan tüm partilerin gelirlerinin belli bir denge ve eşitlikte olması gerektiğinden, siyasi partilerin gelir kaynakları ve harcamalarının denetim altına alınması gerekmektedir. Çünkü partilerin yasa dışı gelir sağlamaları durumunda, özellikle iktidardaki partilerin iş ve sermaye kesiminin etkisi altına girebilme ihtimalleri epey yüksektir. Ancak, partilerin mali yönden denetimi oldukça hassas bir konudur. Dolayısıyla ortaya çıkabilecek sorunların her zaman çözümlenmesine imkân yoktur. İngiltere gibi, seçim giderlerinin ayrıntılı şekilde düzenleme konusu yapıldığı bir ülkede bile çoğu noktalarda açıklık getirilemediğine dikkat çekilmektedir.⁸¹²

B. Mali Denetimin Sebebi

Dünyadaki uygulamalar göz önünde bulundurulduğunda önceleri partilerin devletten bağımsız özel kuruluşlar oldukları, özel alanlara kamunun müdahale etmesinin sınırlı düzeyde olması gerektiği anlayışı hâkimdi. Siyasi partilerin II. Dünya Savaşı'ndan sonra hukuk düzenleri tarafından tanınmaları, partilerin devlet yardımıyla desteklenmeleri, siyasetin finansmanına ilişkin yapılan yasal düzenlemeler mali denetime ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Zamanla siyasetin finanse edilmesinin gittikçe çok yüksek miktarlara ulaşması, paranın önem kazanması, siyasi partilerin karıştıkları türlü siyasi skandallar ve yolsuzluklar da partilerin mali denetim mekanizmasının oluşumuna etkide bulunmuştur.⁸¹³

⁸¹² Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 393-394 ; Fevzi Demir, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, 7. Bs., İzmir 2009, s. 156; Özcan, Yanık, s. 124; Bahar, s. 90. Türkiye'de de, SPK'daki detaylı düzenlemeye karşın, partilerin mali denetiminde karşılaşılan zorluklar, AYM Başkanı H. Semih Özmert tarafından Mahkemenin 23. Kuruluş Yıldönümünde (25.4.1985) şöyle ifade edilmiştir: “Denetim işlevinde karşılaşılan güçlüklerin Yasama organına getirilecek yeni kurullarla giderileceğine inanmaktayız.”

⁸¹³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 223; Kırbaş, s. 191; Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 158; Dağdelen, s. 303; Bu konuya ilişkin yasal düzenlemeler ilk defa 1910 yılında ABD'de yü-

Siyasi partiler demokratik sistemin işleyişi için vazgeçilmesi mümkün olmayan, alternatifsiz kurumlardır. Özellikle finansman hususunda partilerin devlet yardımlarıyla desteklenmeleri gelir ve giderlerin denetimini mecbur kılmaktadır.⁸¹⁴ Partilerin gelir kaynakları ile giderleri üzerindeki sır perdesi, baskı gruplarıyla iş çevrelerinin bu kuruluşlar üzerinde etkide bulunmalarını kolaylaştırmaktadır.⁸¹⁵ Bu nedenle siyasi partiler, demokratik ülkelerde mali yönden denetime tabi tutulmaktadırlar.⁸¹⁶

Siyasi partilerin karşılaştıkları maddi imkânsızlıkların doğurabileceği sorunlar kadar, siyasal iktidarın bir kısmını ya da tamamını elde etme amacıyla siyasal hayata dâhil olmuş olan bu kuruluşların bağımsızlıklarını sağlamak da çoğulcu demokrasilerin ortak sorunlarından. Demokratik bir rejimde siyasi partilerin hâkim güçler karşısında mali bağımsızlıklarının korunması, bu kuruluşlar arasında gelir kaynaklarındaki eşitliğin aşırı şekilde bozulmadığı bir yarış ortamının tesis edilmesi de önemli bir demokrasi sorunudur. Dolayısıyla partilerin elde ettikleri gelirler ile bu gelirleri nereye harcadıkları hususu, denetim sorununu da yanında getirmektedir.⁸¹⁷ Özetle, siyaset ve para arasındaki ilişki, partilerin finansmanının denetiminin yapılması ge-

rürlüğe konulmuştu. Daha sonra bazı ülkeler anayasalarında, birçok ülke de yasalarında bu konuya ilişkin düzenlemeler yapmışlardır.

⁸¹⁴ Saka, s. 126-127.

⁸¹⁵ Her siyasi parti bir veya birden fazla toplumsal grubun temsilcisi durumundadır. Üye sayısı az ancak iktisadi gücü yüksek bir menfaat grubu, desteklediği siyasi parti iktidar olduğunda, o iktidarın kendi iktisadi ve sosyal menfaatlerine öncelik göstermesi isteğinde bulunabilir. Bu durum, çoğunluğun oyları ile iktidar olan ancak azınlığın faydalarını gözetmeyen bir iktidar ortaya çıkartır. Böylesi bir iktidarın demokratik değil oligarşik olacağına şüphe yoktur. Dolayısıyla demokratik yöntemler ile iktidara gelen partinin menfaat çevrelerinin etkisi altına kalması ve zamanla bu çevrelerden beslenerek bu çevrelere hizmet eden oligarşik bir yapıya dönüşmesine çare olması yönünden mali denetim büyük önem taşımaktadır. Yücekök, s. 69.

⁸¹⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 388.

⁸¹⁷ Koçak, s. 122.

rekliliğini doğurmuştur.⁸¹⁸ Gerçekten de siyasi partilerin malî denetimi hususu günümüz demokrasi sürecinde oldukça ciddi bir siyaset sorunudur.⁸¹⁹

Malî denetim parti yönetiminde bulunmayan üyeler ve kamuoyu açısından da önem taşımaktadır. Şöyle ki, mali denetim yapılmasıyla, parti üyeleri partinin mali işlemlerinin yasaya uygun ve parti amaçları yönünde gerçekleştiğine ilişkin güven kazanacaklardır. Dolayısıyla, partilere üye olan, siyasetle uğraşan ya da bunların haricindeki bireyler, demokratik hakları gereği, toplumdaki siyasi etkinliklerin kurumlarını oluşturan partilerin, hukuki ve iktisadi açıdan nasıl bir yolda ve yerde olduklarını bilmeyi isterler.⁸²⁰ Ülkemiz gibi parti içi demokrasinin ve şeffaflığın zayıf olduğu ülkelerde partilerin malî yönden denetlenmeleri üyeler açısından kısmen bir güvence oluşturacaktır. Ayrıca mali denetimin, siyasal tercihte bulunacak seçmen ve kamuoyu açısından da mecburiyet oluşturduğu söylenebilir.⁸²¹ Bunun yanında özel kişi ve kurumlar ile diğer baskı gruplarının partilere yaptıkları bağışlar, söz konusu parti iktidar olduğunda partinin politikalarından taviz vermesine sebep olabilir. Dolayısıyla bu durum siyasal yozlaşmaya kapı aralayacaktır. Siyasal yozlaşmanın azaltılması için ise partilerin yaptıkları harcamaların kontrol altına alınması gerekmektedir. Özetle siyasetin halkın ilgisine ulaşması için siyaset ve para arasındaki ilişki iyi

⁸¹⁸ Yücekök, s. 66-69; Siyasi partilerin harcamalarının denetlenmesi hususu aslen, günümüzün endüstriyel ve menfaat farklılaşmasının yoğun olduğu toplumlarda ortaya çıkmıştır. Değişen ve gelişen sosyal yapı, iktidarı elde etmek için farklı grupların mücadelesini de beraberinde getirmiş, bu mücadelenin galip çıkma yolunda paranın önemi zamanla artmıştır. Paranın öneminin artmasıyla birlikte siyasi partilerin esas fonksiyonlarından uzaklaşma riski ortaya çıkmıştır.

⁸¹⁹ Özcan, Yanık, s. 124; Yücekök, s. 65; Ayrıca demokrasinin açıklık rejimi olmasının doğal sonuçlarından biri de, siyasi partilerin faaliyetlerini, özellikle de o faaliyetlerin gerçekleştirilmesini sağlayan mali kaynakların nasıl elde edildiğinin ve kullanıldığının denetlenmesidir. Mehter, s. 2-3; Böylesi bir denetim, en azından demokrasinin şekli demokrasi olmasını engelleyecek ve demokrasiyi mali yönden güçlü olan baskı gruplarının kontrolünden kurtaracaktır. Koçak, s. 122; Bahar, s. 90.

⁸²⁰ Abdulkahimoğulları, "Türkiye'de Siyasi Partilere", s. 174.

⁸²¹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 223; Benzer yönde düşünceler için bkz.: Mehmet Oğuz Kaya, "Siyasi partilerin mali denetimi sorunu; mevcut durumun eleştirisi ve çözüm önerileri", *Anayasa Yargısı İncelemeleri I*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s. 587-588; Levent Mutlu, "Siyasi Partilerin Mali Denetimi", *Anayasa Yargısı İncelemeleri I*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006, s. 581; Mehter, s. 3.

kontrol edilmelidir.⁸²² Siyasi partilerin malî yönden denetlenmeleri yukarıda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi bakımından hayati bir önem taşımaktadır.

Bunun yanında siyasi partilerin denetlenmesi için başka sebepler de vardır. Bunlardan ilki hukuki sebeptir. Anayasa ve kanunlarda siyasi partilerin denetlenmesi açıkça düzenlenmiştir. Bir ikinci sebep ise siyasi partilerin demokratik sistem içindeki vazgeçilmez aktör oluşudur. Demokratik hukuk devleti, açıklık, saydamlık ve denetimi esas almaktadır. Bireylerin bilgi edinme hakkı kapsamında, siyasi partilerin, hem devletten hem de bireylerden elde ettikleri yardımları nasıl kullandıklarının bilinmesi için malî denetim yapılması gerekliliktir.⁸²³ Ayrıca bu ikinci sebep malî açıdan denetimi; bir partinin içinden çıktığı demokratik rejim yönünden tehlike olarak algılanmasına engel olma adına bir vasıta olarak görür.⁸²⁴ Bunun yanında partilerin malî denetiminin tarafsız bir organ tarafından yapılması, parti yönetiminde yer bulamayan üyeler yönünden bir teminat oluşturmaktadır. Günümüzde siyasi partilerde görülen eksiklerden bir diğeri ise partilerin iç işleyişlerinin şeffaflıktan uzak olmasıdır. Malî denetim esnasında ortaya çıkan bulguların açıkça gösterdiği üzere denetim belgeleri, parti içi mali işlemlerin şeffaflığına faydada bulunabileceği gibi, parti içi demokrasi kavramıyla demokratik toplum geleneğinin gelişmesine de fayda sağlayacaktır. Malî denetimden beklenen en önemli katkı ise, şeffaflığı tesis etme açısından katkıda bulunarak demokratik hayatın gelişmesini sağlamasıdır.⁸²⁵

Siyasi partilerin malî denetimine ilişkin ilk düzenleme ABD’de yürürlüğe konulmuştur. Mali denetimin anayasal düzlemde düzenlenmesi ise 1949 tarihli Alman

⁸²² Ömer Faruk Alataş, *Siyasi Partilerin Mali Yapısı ve Denetimi*, (Danışman: Doç. Dr. Hüseyin Özcan), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2010, s. 106.

⁸²³ Bilgen Berber, *Türk Anayasa Hukuku’nda Siyasi Partilere Devlet Yardımı*, (Danışman: Prof. Dr. Merih Öden), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2008, s. 63; Mehter, s. 2-3.

⁸²⁴ Berber, s. 63.

⁸²⁵ Kaya, s. 588.

Federal Anayasasıyla olmuştur.⁸²⁶ Ülkemizde ise malî denetimin amacı 1961 Anayasası'nın 57. maddesinin gerekçesinde şöyle belirtilmiştir:

“...Partilerin gayrimeşru gelir kaynaklarına sahip olmalarını, iktidar partisinin manevi tazyik ile kitle halinde büyük hibeler sağlamasını önlemek maksadıyla partilerin gelir ve giderleri alanında açıklığı temin etmek çeşitli memleketlerde ya mevzuat ya da Anayasa hükümleri sayesinde mümkün olmaktadır. Geçirdiğimiz tecrübelerden sonra böyle bir hükmün memleketimiz de de faydalar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu kontrolün şekli ve şümülü kanunla düzenlenecektir.”

Yukarıdaki ifadeden hareketle, 1961 Anayasası döneminde malî denetimin iktidar partilerinin baskı yoluyla yasadışı gelir sağlamalarını engelleme ve şeffaflığı sağlama amacına hizmet ettiği belirtilebilir.⁸²⁷

Özetle, hangi çıkar çevrelerinin hangi partiye destek verdiğini ortaya çıkartarak ülkedeki siyasal bilincin gelişmesine katkı sağlaması, seçimle gelen yöneticilerin üzerindeki maddi baskıları engellemesi, halkın demokrasiye olan inancını kuvvetlendirerek dolaylı yollara sapmaya meyilli olanları siyasal risk altına alarak bu yöndeki davranışları engellemesi, maddi kaynakların adaylar ile partiler arasındaki adil yarış ortamını bozacak şekilde dağılmasının seçmen kitlesi üzerinde oluşturduğu tepkiyi önlemesi, partilerin malî yönden denetlenmelerinin faydalarındadır.⁸²⁸

C. Mali Denetim Sistemleri

Malî denetim sistemleri; partilerin mali hesaplarını kamuoyuna açıkladıkları sistem ve mali yönden bir devlet organı karşısında hesap verdikleri sistem olmak üzere iki çeşittir. Bu sistemler aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

⁸²⁶ Özcan, Yanık, s. 124; Bahar, s. 90.

⁸²⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 225; Bahar, s. 90; Abdülhakimoğulları, “Türkiye’de Siyasi Partilere”, s. 174; Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 235-236.

⁸²⁸ Bahar, s. 91.

1. Siyasi Partilerin Hesaplarını Kamuoyuna Açıkladıkları Sistem

Bu sistemde siyasi partiler ve adaylar o yıl içerisinde elde ettikleri gelirleri ve yaptıkları giderleri kamuoyu ile paylaşırlar. Siyasi partiye kimlerin ne miktarda bağış yaptığı ve yapılan giderlerin tümü kamuoyu önünde açıklanır. Bu sistemde herhangi bir devlet organına hesap verilmemektedir. Partilerin gelirleri ve giderlerinin denetimi hususunda hiçbir devlet organının yetkisi yoktur. Denetim kamuoyu tarafından yapılmaktadır. Eğer yasaya aykırı bir gelir edilmiş veya harcamada bulunulmuş ise uygulanacak olan yaptırım siyasi niteliktedir. Bir başka anlatımla, bu hususta yaptırımı uygulayacak mercii halkın bizzat kendisidir.⁸²⁹ Dolayısıyla bu sistemde partilerin malî denetimi hususunda siyasal nitelik ağır basmakta, halkın takdiri sonucunda yaptırım uygulanmaktadır.

Söz konusu sistem birçok ülkede uygulanmaktadır.⁸³⁰ Bu sisteme örnek olarak, siyasi partileri anayasal düzenlemeye konu eden ilk ülke olan Almanya verilebilir. Federal Alman Anayasası'nın 21. maddesi, partilerin mali kaynakları hususunda alenen hesap vermekle yükümlü olduklarını düzenlemiş ve bu kuralın detaylarını 1967 tarihli Siyasi Partiler Yasası'nda belirtmiştir. Ayrıca siyasi partiler tarafından Alman Federal Meclis Başkanına sunulan hesap raporları Federal İlan Gazetesi'nde yayınlanarak, kamuoyu denetiminin önü açılmıştır. Bu sistem Almanya'nın yanında Arjantin, ABD, İngiltere, İsveç, Fransa'da da uygulanmaktadır. Fakat bu denetim sistemi her ülkede birbirinden farklı şekilde uygulama alanı bulmuştur.⁸³¹

Fransa'da devlet başkanlığı adaylarının seçim kampanyası harcamaları Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır. Yunanistan'da devlet yardımından faydalanan partilerin hesaplarını her yıl günlük iki gazetede yayınlamaları gerekmektedir. ABD, İsrail, İspanya ve Kanada'da, her bağışta bulunanın kimliğinin açıklanması zorunludur.

⁸²⁹ Berber, s. 66; Bahar, s. 91.

⁸³⁰ Öztürk, s. 209-214.

⁸³¹ Berber, s. 67; Bahar, s. 91.

Almanya ve Japonya’da ise, belirli bir miktardan fazla bağışta bulunanların adlarının Resmi Gazete’de yayınlanması zorunluluğu bulunmaktadır.⁸³²

Bu sistemin işlerliğinin önündeki en önemli engel, kamuoyu tarafından yapılan denetim sonucunda uygulanacak olan belirli bir yaptırımın olmamasıdır. Bunun yanı sıra kamusal vicdanı ikna etmemiş bir partinin gelecek seçimlerde oy toplamasının zor olacağı da bir gerçektir. Burada kamuoyuna açıklanan bilgilerin devlet organınca denetlenmesi bu denetimi etkin kılabilir. Ayrıca kamuoyuna açıklama sisteminde sıkı denetimden ziyade çok daha özendirici bir sistemin geliştirilmesi şeffaflığın tesisi hususunda fayda sağlayacaktır.⁸³³

2. Siyasi Partilerin Bir Devlet Organına Hesap Verdikleri Sistem

Söz konusu sistemde, siyasi partiler, hesaplarını kamuoyunu bilgilendirme amacıyla açıklarlar. Partilerin gelir ve giderlerinin yasaya uygun olup olmadığı görevlendirilmiş olan devlet organı eliyle denetlenir.⁸³⁴ Yapılan denetim sonucunda yasaya aykırılık veya usulsüzlüğe rastlanırsa belirlenmiş olan yaptırım uygulanır. Siyasi parti hesaplarının dış denetimden geçirilmesi ve halkın kolayca inceleyebileceği ve anlayabileceği şekilde açıklanmasının mecburi olmaması, siyasi partilerimizin dış denetimlerinin eksik yapılması sonucunu doğurmaktadır. Türkiye’de siyasi partilerin bilançoları ve gelir-gider tabloları, AYM’ye sunulmakta ve mali denetim bu şekilde yapılmaktadır.⁸³⁵

Ülkemizde bu sistem uygulanmaktadır. Bu çerçevede partilerin mali denetimini, anayasa ve ilgili kanunlar ile görevlendirilmiş AYM yapmaktadır. 1961 Anayasası 57. maddesi ve 1982 Anayasası 69. maddesi mali denetim hususunda AYM’nin görevli olduğunu ve bu denetimin yapılma yöntemini detaylı bir şekilde düzenlemiş bulunmaktadır.

⁸³² Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 158.

⁸³³ Berber, s. 67-68.

⁸³⁴ Berber, s. 68; Bahar, s. 92.

⁸³⁵ Bahar, s. 92.

D. Mali Denetimi Yapacak Organ

Siyasi partilerin malî denetiminin zorunlu hale gelmesi bu denetimi hangi organın yapacağı konusunda bir sorun meydana getirmiştir. Dünyada söz konusu bu denetim görevinin birbirinden değişik kurumlar tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bu denetim bazı ülkelerde seçimlerin yönetimiyle görevlendirilmiş olan organlar tarafından, diğer bazı ülkelerde Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Vergi Daireleri gibi bazı kamu kurumları tarafından; bazılarında ise Parlamento Başkanlıkları ve çeşitli mahkemelerin veya doğrudan partilerin finansmanını denetleme amacıyla kurulmuş olan bu kurumlar tarafından yerine getirilmektedir.⁸³⁶ Örneğin, Fransa'da bu konuda Ulusal Hesap Uzmanları Komitesi görevlendirilmiştir. Harcama tavanının aşılması halinde seçim iptal edebilmektedir.⁸³⁷ ABD'de Uzman Saymanlar Kurulu bu görevi yerine getirmektedir.⁸³⁸

Malî denetim yapmak ile görevlendirilen kurumun vereceği kararlar partileri pek çok açıdan etkileme potansiyeline sahiptir. Bu kararlar özellikle partilerin kamuoyu nezdindeki güvenilirliği hususunda ciddi sonuçlar doğurabilecektir. Dolayısıyla mali denetimi yapacak kurumun, partilerden ve özellikle de iktidar partisinden bağımsız olması zorunludur. Bundan dolayı, seçimlerin yönetimi ve denetimi hususundaki gibi siyasi partilerin malî denetimini özerk bir biçimde yürütebilecek, bağımsız kararlar verebilecek en ideal kurum yargıdır. Gerçekten 1961 Anayasası ve 648 sayılı SPK ile 1982 Anayasası ve 2820 sayılı SPK'da siyasi partilerin malî denetimini yapma görevini AYM'ye vermiştir.⁸³⁹

Anayasa yargısının işlevi gereği, AYM'nin temel görevi, kanunların ve anayasa'da belirtilen diğer kuralların anayasaya uygunluğunu denetlemektir. Yani norm denetimi yapmaktır. Demokratik düzenin kurulmasının ardından, siyasi partiler Anayasa Mahkemeleri tarafından denetime tabi tutulmuştur. Bu düzenleme siyasi partilerin güvenceli bir duruma kavuştukları anlamına da gelmektedir. Böylece AYM bir

⁸³⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 85-86, 223; Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 235-236.

⁸³⁷ Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 160.

⁸³⁸ Kırbaş, s. 192.

⁸³⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 223-224.

yandan, siyasi partileri korurken diğer yandan da demokratik düzeni siyasi partilere karşı koruma görevini de yerine getirmektedir. Tıpkı başka ülkelerdeki gibi ülkemizde de AYM'nin norm denetimi yapmak dışında bazı görevleri vardır. Siyasi partilerin malî denetimini yapmak da bu tür görevlerdendir. Siyasi partilerin mali denetimlerinin nasıl yapılacağı 1982 Anayasası'nın 69, 2820 sayılı SPK'nın 74 ve 75, 6216 sayılı Kanun'un 55 ve 56. maddesiyle AYM İçtüzüğü'nün 16. ve 17. maddelerinde düzenlenmiştir.⁸⁴⁰

Sonuç olarak, ülkemizde siyasi partilerin mali denetimi görevinin AYM'ye verilmesinin anayasa'nın partilere verdiği önemin bir tezahürü olduğu söylenebilir. Siyasi partiler yönünden epey önem taşıyan mali denetim görevinin yargı organına verilmesiyle, partilerin denetiminin özerk ve bağımsız olarak yerine getirilmesi sağlanmaya çalışılmış, denetimi yapmakla yükümlü olan organın özellikle iktidar partilerinden gelebilecek etki ve baskılardan bağımsız olarak bu görevi yerine getirmesi amaçlanmıştır.

II. TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ, TARİHÇESİ, KAPSAMI VE UYGULAMADAKİ DURUM

A. Türkiye'de Mali Denetimin Tarihsel Gelişimi

1. 1961 Anayasası Dönemi

Türkiye'de ilk defa 1961 Anayasası'nın 57. maddesinde siyasi partilerin mali denetimi hususu hükme bağlanmıştı. Anayasa'nın 57. maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi; "*Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesine hesap verirler*" hükmünü içermekteydi. Fakat 1699 sayılı Kanun ile 1973 yılında yapılan değişiklikle bu hüküm anayasadan çıkarılmıştır. Böylece siyasi partilerin AYM tarafından mali denetime tabi tutulmalarının anayasal dayanağı 57. maddenin ikinci fıkrası olmuştu. Buna göre; "*Partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesi'ne hangi hallerde ve ne suretle hesap verecekleri ve bu mahkemece*

⁸⁴⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 516; Gözler, s. 431; İbrahim Özden Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*, 4. Bs., Legal, İstanbul 2009, s. 396.

mali denetimlerinin hangi hallerde ve nasıl yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir” denilmekteydi. Yasa koyucu, anayasanın bu emri gereğince konuyla ilgili, 13 Temmuz 1965 tarihli ve 648 sayılı SPK’nın 65-80 ve 123-125. maddelerinde detaylı bir düzenleme yapmıştır.⁸⁴¹

1961 Anayasası’nın malî denetim konusundaki düzenlemesine esin kaynağı olan ve bu konuda ilk kez anayasal bir düzenleme getiren 23 Mayıs 1949 tarihli Alman (Bonn) Anayasası’nın 21. maddesi şöyleydi:

“1- Siyasi partiler, halkın siyasi iradesinin oluşumuna katılırlar. Kurulmaları serbesttir. İyapıları, demokratik esaslara uygun olmalıdır. Mali kaynakları hakkında alenen hesap vermek zorundadırlar.

2- Almanya Federal Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye soktuğu veya hürriyetçi demokratik temel düzeni ihlal ettiği veya yok etmek istediği götüğü amaçlar veya taraftarlarının tutum ve davranışlarıyla meydana çıkan partiler Anayasaya aykırıdır. Anayasaya aykırılık meselesini Federal Anayasa Mahkemesi çözer.

3. Öteki kuralları Federal Kanun düzenler.”⁸⁴²

Böylece söz konusu madde ile siyasi partilerin demokratik bir iç düzene sahip olmaları ve malî kaynaklarının kamuoyuna açıklanması öngörülmüştür. Alman (Bonn) Anayasası’nın ilgili maddesinin hükmü değiştirilerek Türk Anayasası’na alınmıştır. Böylece 1961 Anayasası’nın 57. maddesi; *“Partiler Anayasa Mahkeme-*

⁸⁴¹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 394; Özkan Tikveş, *Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Anayasa Yargısı*, Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir 1978, s. 173; Özkan Tikveş, *Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku*, Acargil Matbaası, İzmir 1982, s. 401, 439, 479; Bahar, s. 92; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 225; Anayasa’nın 57. maddesinin gerekçesinde şu düşünceler ileri sürülmüştü;

“Partilerin gayri meşru gelir kaynaklarına sahip olmalarını, iktidar partisinin manevi taziyik ile kitle halinde hibeler sağlamasını önlemek maksadiyle partilerin gelir ve giderleri alanında açıklığı temin etmek çeşitli memleketlerde ya mevzuat ya da Anayasa hükümleri sayesinde mümkün olmaktadır. Geçirdiğimiz tecrübelerden sonra böyle bir hükmün memleketimizde de faydalar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu kontrolün şekil ve şumulü kanunla düzenlenecektir.”

⁸⁴² Bahar, s. 93; Tikveş, *Mukayeseli Hukukta*, s. 173; Tikveş, *Teorik ve Pratik*, s. 401, 439, 479.

si'ne hesap verirler” diyerek Türk Hukuku'nda siyasi partilerin mali denetimini anayasa yargısının görev alanı içerisine dâhil etmişti. Görüldüğü gibi 1961 Anayasası, siyasi partiler hususunda ilham aldığı Alman (Bonn) Anayasası'ndan farklı olarak denetim görevini AYM'ye vermiştir. Alman Anayasası'ndaki düzenlemeye göre ise bu denetimi kamuoyu yapacaktır.⁸⁴³ Bunun yanında 1961 Anayasası malî denetimi Alman Hukuku'ndakinin aksine yalnızca gelirlerle sınırlı tutmamış hem gelirlerin hem de giderlerin denetim kapsamında olduğunu belirtmiştir. Almanya'da siyasi partilerin bir yıl içinde elde ettiği gelir kaynakları bir hesap raporunda açıklanarak Alman Federal Meclis Başkanı'na sunulmakta ve Meclis Başkanı tarafından Federal İlan Gazetesi'nde yayımlanmaktadır. Bu raporu vermeyen siyasi partilere ise devlet yardımı yapılmamaktadır. Bu sayede partilerin denetimi kamuoyu tarafından yapılmaktadır.⁸⁴⁴

1982 Anayasası da 1961 Anayasası'ndaki gibi siyasi partilerin malî denetimi görevini AYM'ye vermiştir. 1982 Anayasası'nda bu görev şu şekilde belirtilmiştir:

“Anayasa Mahkemesince siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir” (m. 69/3).

1961 Anayasası döneminde 648 sayılı SPK'nın 80. maddesi, 1961 Anayasası'nın 57. maddesindeki hüküm doğrultusunda siyasi partilere her yılın nisan ayı içerisinde önceki yılın gelir ve giderlerini kesin hesap ve bilançoju Cumhuriyet Başsavcılığı ve AYM Başkanlığına verme zorunluluğu getirmişti. 648 sayılı SPK'da, bu yükümlülüğe aykırı davranan parti sorumlusu hakkında para cezası öngörülmüş ve tekrarı durumunda ise üç aydan altı aya kadar para cezası verileceği belirtilmiştir (m.

⁸⁴³ Bosuter, s. 126.

⁸⁴⁴ Özkan Tikveş, “Anayasa Mahkemesinin Partilerin Gelir ve Giderlerini Denetlemesi”, *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 6, S. 9, Y. 1972, s. 44.

77). Yasaya göre, siyasi partilerin malî denetim süreci, Cumhuriyet Başsavcılığı'nın incelemesiyle başlamakta ve AYM'nin kararıyla sonlanmaktaydı (m. 81-82).

648 sayılı SPK'nın "*Cumhuriyet Başsavcılığının İncelemesi*" başlığını taşıyan 81. maddesi uyarınca Cumhuriyet Başsavcılığı kendisine verilen bilgilerin belgelendirilmesini, hesapların kendisine teslim tarihinden itibaren bir yıl içerisinde her zaman isteyebilmekte ve gerekli görürse yerinde inceleme ve araştırma yapabilmekteydi. Cumhuriyet Başsavcılığı, yapacağı incelemeler sonucunda ilgili partinin gelirlerinin bir kısmının ya da mal varlığı unsurlarının Hazineye gelir kaydedilmesi gerektiği kanaatine ulaşırsa AYM'ye başvuruyordu.

Bu hükümden anlaşıldığı kadarıyla AYM'nin yapacağı malî denetimin Sayıştay'da yapılan yargılama metotları ile benzerlik gösterdiği belirtilmiştir.⁸⁴⁵ Bu yünden denetimin yapılabilmesi için bir iddia makamı kurulmuş ve bu görev Cumhuriyet Başsavcılığı'na verilmiştir. Gerçekten SPK'nın malî hükümlerine ilişkin maddelerinin gerekçesinde⁸⁴⁶ mali denetimin yargılama metoduyla yapılacağı ve kanuna aykırılıkları iddia edecek makam olarak Cumhuriyet Başsavcılığı'nın tespit edildiği açıkça belirtilmişti.⁸⁴⁷ 21.2.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu (m. 20) ile savcılara, mali denetimle ilgili verilen görevlere benzer bir görev siyasi partilerin denetimi esnasında Cumhuriyet Başsavcılığına da verilmiştir (SPK m. 81).⁸⁴⁸ Siyasi partilerin malî denetimi konusunda Cumhuriyet Başsavcılığı'nın da görevlendirilmesi doğru bir adım olmuştu. Şöyle ki, bu makamın diğer Cumhuriyet Başsavcularına da intikal eden ihbar ve şikâyetlerden kolayca haberdar olabilmesi sağlanmış ve bu bilgiler

⁸⁴⁵ Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 48.

⁸⁴⁶ MMTD, C. 39, Y. 1965, s. 116; Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 49; SPK'nın mali denetime ilişkin maddelerine gerekçe oluşturmak üzere şu düşünce ileri sürülmüştür.

"Bir malî denetimin yargılama metodu ile vukubulması için, bir hesabın kanuna, bir gelirin veya giderin kanuna aykırılığını iddia edecek bir makamın mevcudiyetine ihtiyaç vardır. Bu makam Cumhuriyet Başsavcılığı olarak tespit edilmiştir. Cumhuriyet Başsavcılığına bu evrakın tevdi edilmesi sebebi, tıpkı sayıştay savcılarında sayman hesaplarının verilmesindeki gerekçeye dayanır."

⁸⁴⁷ Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 48-49; MMTD, Dönem 1, C. 39, Y. 1965, s. 116.

⁸⁴⁸ Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 49.

çerçevesinde inceleme görevini daha verimli bir biçimde yerine getirme olanağı doğmuştu.⁸⁴⁹

SPK, Cumhuriyet Başsavcılığı'nın bu görevi yerine getirirken istediği belgeleri vermeyen parti sorumluları hakkında üç aydan altı aya kadar hapis cezası verilceğini öngörmüştü (m. 125). AYM'nin siyasi partilerin malî denetimini ne şekilde yerine getireceği 648 sayılı SPK'nın 82. maddesi⁸⁵⁰ ve AYM İç Tüzüğü'nün 2. ek maddesinde detaylı⁸⁵¹ olarak düzenlenmişti.

2. 1982 Anayasası Dönemi

Ülkemizde siyasi partilerin malî denetiminin anayasal dayanağını, 1982 Anayasası'nın 148. ve 68. maddelerinin son fıkraları ile 69. maddesinin 2, 3, 9 ve 10. fıkraları oluşturmaktadır. Anayasanın malî denetim ile ilgili olarak öngördüğü yasak-

⁸⁴⁹ Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 49-50; Gerçekten de 12 Ekim 1969 MGS'ye yakın bir tarihte Ankara Cumhuriyet Savcılığına gelen bir ihbar, derhal Cumhuriyet Başsavcılığı'na intikal etmiş ve soruşturmaya başlanmıştı. İddiaya göre, bir siyasi partinin genel başkanı, aday adayları tarafından partiye ödenen 1000'er lirayı bankadaki şahsına ait hesaba yatırmıştı. Eğer böyle bir usulsüzlük gerçekten olmuşsa, o partiye ait hesapları incelerken, Cumhuriyet Başsavcılığı hiç kuşkusuz bu ihbarı göz önünde bulunduracaktı. Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 50.

⁸⁵⁰ "Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet Başsavcılığının yazılı görüşünü aldıktan sonra, evrak üzerinde inceleme yapar; gerekli görürse, kendisine verilen kesin hesap ve bilançoda yer alan bilgilerin tevsikini isteyebilir; siyasi partilerin genel merkezinde ve teşkilatında doğrudan doğruya ve kendi üyeleri arasından seçeceği naip eliyle her türlü inceleme ve araştırmaları yapabilir ve bu maksatlarla tarafsız, resmi görevi bulunmayan ve yeminli bilirkişi görevlendirebilir; herhangi bir siyasi partiye üye olmamak şartıyla üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının bilirkişi olarak görevlendirilmeleri caizdir.

Anayasa Mahkemesi, ilgili siyasi partinin temsilcisiyle Cumhuriyet Başsavcılığı'ndan yazılı mütalaa isteyebilir ve gerekli görürse, onları sözlü olarak da dinleyebilir.

Anayasa Mahkemesi, incelemeleri ve araştırmaları sonucunda, o siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğu ve kanuna uygunluğu hakkında karar verir; kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların Hazineye gelir kaydedilmesine karar verir."

⁸⁵¹ AYM İçtüzüğünde mali denetimin nasıl yapılacağına ilişkin detaylı hükümler bulunmaktaydı. Özet olarak belirtmek gerekirse; öncelikle siyasi partilerin kesin hesap ve bilançoları Başkanlık tarafından görevlendirilen bir raportör tarafından iki ay içerisinde incelenirdi. Raportör gerekli görürse belge istenilmesini ya da mahallinde araştırma yapılmasını talep edebilirdi. Raportör tarafından hazırlanan rapor, belirlenecek süre içerisinde düşüncesini bildirmek üzere Cumhuriyet Başsavcılığı'na gönderilirdi. Süre sonunda AYM üyelerine görüşme gününden en az on önce dağıtılırdı. AYM, incelemeleri yeterli bulması halinde konuyu görüşerek karara bağlardı. Kararın bir örneğini ilgili siyasi partinin sicil dosyasına koyardı. 1961 Anayasası döneminde siyasi partilerin mali denetime ilişkin AYM kararları, Resmi Gazete, Düstur veya AYM Kararlar Dergisi'nde düzenli şekilde yayınlanmadığı için bunların parti sicil dosyalarına konulması daha yerinde bulunmuştu. Tikveş, "Anayasa Mahkemesi'nin", s. 51.

layıcı ilkeler, 2820 sayılı SPK'nın 66, 67, 74, 75, 77, 107, 110 ve 116. maddeleri ile 111. maddesinin (b) ve (c) bentlerinde detaylı olarak düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 69. maddesi siyasi partilerin mali denetiminin AYM tarafından yapılacağını hükme bağlamıştır. 2820 sayılı SPK'da, detaylı bir biçimde partilerin gelirleri ve kaynakları (m. 61-69), giderleri (m. 70-73) ve AYM'nin yapacağı mali denetime ilişkin usuller ile bunun yaptırımları (m. 76-77) düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın “*Siyasi Partilerin Uyacakları Esaslar*” kenar başlığını taşıyan 69. maddesinin 3. fıkrasında 1995 yılında yapılan değişikliğin ardından, AYM tarafından yapılan siyasi partilerin mali denetimi konusuna ilişkin olarak daha detaylı düzenlemeler getirilmiştir.⁸⁵² Buna göre;

“Siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. AYM’ce siyasi partilerin gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar, kanunda gösterilir. AYM, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay’dan yardım sağlar. AYM’nin bu denetim sonunda vereceği karar kesindir” şeklindedir.

Sözü geçen düzenleme partilerin malî denetiminin AYM tarafından yapılacağına anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, AYM'nin mali denetim yaparken göz önünde bulundurması gereken bazı düzenlemelere de anayasada yer verilmiştir. Anayasa'nın 68. maddesinin son fıkrasında yer alan “*Siyasi partilere devlet yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir*” kuralı ve Anayasa'nın 69. maddesinin 10. fıkrasında yer alan, “*Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyruğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler temelli olarak kapatılır*” biçimindeki düzenlemeler, mali denetim ile doğrudan ilgilidir. Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun “*Sayıştay'ın Görevleri*” kenar başlığını taşıyan 5. maddesinin (ç) bendindeki “*Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar*” ifadesinden hareketle siyasi

⁸⁵² Özcan, Yanık, s. 124-125.

partilerin mali denetimi yapılırken Sayıştay'ın AYM'ye yardımcı olacağı sonucuna ulaşılabilir.

Ayrıca 30 Mart 2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un Birinci Kısım İkinci Bölümünde “*Mahkemenin Görev ve Yetkileri*” kenar başlığını taşıyan 3. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendinde “*Siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimini yapmak veya yaptırmak*” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Kanun'un 20. maddesinin 1. fıkrasında AYM Teşkilatı'nın; Başkanlık, Genel Kurul, Bölümler, Komisyonlar, Genel Sekreterlik ve İdari Birimlerden oluştuğu belirtilmiştir. 6216 sayılı Kanun'un 21. maddesinin 1. fıkrasında Mahkeme'nin Genel Kurulu'nun çalışma şekli düzenlenmiştir. Buna göre, Genel Kurul'un on beş üyeden oluştuğu ve Başkanın veya belirleyeceği başkanvekilinin başkanlığında en az on üye ile toplanacağı düzenlenmiştir. 21. maddenin 2. fıkrasında genel kurulun görevleri düzenlenmiştir. 21. maddenin 2. fıkrasının (b) bendinde ise “*Siyasi partilere ilişkin mali denetim yapmak, dava ve başvuruları karara bağlamak*” da Genel Kurulun görevleri arasında sayılmıştır. 6216 sayılı Kanunun “*Siyasi Partilerin Mali Denetimi*” kenar başlığını taşıyan 55. ve 56. maddelerinde mali denetim incelemesinin esasları düzenlenmiştir. Bu hususa ilişkin bilgiler detaylı olarak mali denetimin yapılma usulü kısmında incelenecektir.

Siyasi partilerin mali denetiminin nasıl yapılacağı 2820 sayılı SPK'nın dördüncü bölümünde “*Anayasa Mahkemesince Yapılacak Mali Denetim*” başlığı altında 74. ve devam eden maddelerinde düzenlenmiştir. “*Kesinhesabın Gönderilmesi*” kenar başlığını taşıyan 74. maddesinin birinci fıkrasına göre;

“Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi'nce yapılır. AYM, siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin Kanuna uygunluğunu denetler. Ancak yapılacak kanuna uygunluk denetimi siyasi partilerin amaçlarına ulaşmak için yapılmasında fayda görülen faaliyetleri daraltacak veya bu faaliyetlerin yerindeliğini içerecek şekilde yapılamaz. Denetimde harcamaların gerçek mahiyeti esas alınır. Şekle ve usule ilişkin eksiklikler harcamaların kabul edilmemesini gerektirmez.”

Görüldüğü üzere, buradaki denetim yerindelik veya performans denetimi değil, kanuna uygunluk denetimidir. Yani mahkeme, partilerin mal edinimlerinin, gelirlerinin ve giderlerinin kanuna uygun olup olmadığının denetimini yapmaktadır.⁸⁵³

1982 Anayasası döneminde 2820 sayılı SPK'ya göre oluşturulan mali denetim sistemiyle, 648 sayılı SPK'nın öngördüğü sistem arasında büyük ölçüde benzerlik bulunmaktadır.⁸⁵⁴ SPK'nın 74. maddesinin ikinci fıkrasına göre;

“Siyasi partilerin genel başkanları, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesinhesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini Haziran ayı sonuna kadar AYM'ye ve bilgi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na vermek zorundadırlar. Bu belgelere, ilgili siyasi partinin aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz milyon lirayı aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini de belirten listeleri eklenir.”

Siyasi partilerin kesin hesaplarını vermemeleri durumunda karşılaştıkları tek yaptırım devlet yardımından yoksun bırakılmaktır. Eğer parti devlet yardımından faydalanmıyorsa bu yaptırımın da uygulanması söz konusu olamayacaktır.⁸⁵⁵

“Siyasi parti hakkında kapatma kararı verilmiş olması halinde kapatma kararının verildiği tarihe kadar olan döneme ilişkin hesaplar da Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenerek karara bağlanır. Bu takdirde denetime esas kesin hesabın verilmesi ve denetime ilişkin diğer esas ve usuller Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenir” denilmektedir (m. 74/3).

SPK'nın “Denetim” başlığını taşıyan 75. maddesine göre, “Anayasa Mahkemesi kesin hesaplara ait bilgilerin belgelendirilmesini siyasi partilerden her zaman isteyebilir” düzenlemesine yer verilmektedir (m. 75/1).

⁸⁵³ Kırbaş, s. 193.

⁸⁵⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 227.

⁸⁵⁵ Mutlu, “Siyasi Partilerin”, s. 563.

“Bu denetimi, Sayıştay’dan yardım sağlanarak hazırlatacağı raporlar üzerinden yapabileceği gibi, siyasi partilerin genel merkezlerinde ve mahalli teşkilatlarında doğrudan doğruya veya kendi üyeleri arasından görevlendirileceği bir naip üye veya mahallin en kıdemli adli veya idari yargı hâkimi niyabetinde yaptıracağı inceleme ve araştırmalar üzerinden de yapabilir. Bu maksatla, yeminli bilirkişi görevlendirebilir” (m. 75/2).

“Anayasa Mahkemesi, ilgili siyasi partinin başkanından veya temsilcisinden yazılı mütalaa isteyebilir; gerekli görürse sorumlu uzman muhasipler de dâhil ilgilerin sözlü açıklamalarını dinleyebilir” (m. 75/3).

“Anayasa Mahkemesi denetimi sonunda, o siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna veya kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların Hazineye gelir kaydedilmesine karar verir” (m. 75/4).

“Siyasi partilerin büyük kongrelerinin kesinhesaplar hakkındaki kararları, Anayasa Mahkemesinin denetimini etkilemez. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonucunda vereceği kararlar kesindir” (m. 75/5).

Görüldüğü gibi denetim usulü ile ilgili hükümler açısından, 2820 sayılı SPK ile 648 sayılı SPK arasında önemli bir fark yoktur. Bu yönden iki kanun arasındaki en önemli farklılık; 648 sayılı kanunda, malî denetim hususunda Cumhuriyet Başsavcılığına tanınan yetkililerdir. Kanunun 81. maddesi, Cumhuriyet Başsavcılığı’na siyasi partiden her türlü belgeyi isteyebilme, gerektiğinde mahallinde araştırma ve inceleme yapma ve bu incelemeleri sonucunda partinin gelirlerinin veya mamelek unsurlarının bir kısmının AYM tarafından Hazineye gelir kaydedilmesine karar verilmesini isteyebilme yetkisi tanımaktaydı. 2820 sayılı SPK’nın 74. maddesi ise, siyasi partinin AYM’ye verdiği kesin hesapların, “bilgi için” Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’na da verileceğini belirtmiştir. Bir diğer anlatımla, 2820 sayılı kanun,

Başsavcılığa siyasi partilerin hesaplarını inceleme ve gerektiğinde AYM'den Hazineye gelir kaydedilmesini talep etme yetkisi tanımamıştır.⁸⁵⁶

Son olarak, siyasi partilerin mali denetimine ilişkin 648 sayılı SPK, siyasi partilerin gelir ve giderlerini belgeleme yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri ve AYM tarafından mali denetimi mümkün kılmak için partilerin ocak ve bucak teşkilatı kurmalarını yasaklamıştı (m. 17/2). Kanun uyarınca, siyasi partiler, muhtarlık bölgelerindeki parti görevlileri dışında, bucaklarda ve köy ve mahalle muhtarlık bölgelerinde herhangi bir ad altında teşkilat kuramazlardı. SPK tasarısında, 1960 yılında kaldırılan⁸⁵⁷ ocak ve bucak teşkilatlarının yeniden kurulması öngörülmesine karşın, partiler arası komisyon bu teşkilat kademelerinin yasaklanması noktasında anlaşmış ve sonuç olarak 17. maddedeki yasak getirilmişti. Bu durumun gerekçesinde partilerin mali denetimini basitleştirmek olduğu, Geçici Komisyon Sözcüsünün şu cümlelerinden açıkça anlaşılmaktaydı:

“Eğer köy ve mahallede kurulacak teşkilat parti mamelekinin bir kısmını tasarruf edici mahiyet alırsa, o takdirde, Anayasanın bu hükmünü pratik bakımdan yerine getirmek ve köy ve mahalle kademelerinde parti teşkilatının mamelekinin, gelir ve giderlerini Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutmak mevcut olmayacaktır.”⁸⁵⁸

⁸⁵⁶ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 228.

⁸⁵⁷ Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından çıkarılan 4.7.1960 tarih ve 8 sayılı Kanun (R.G., 6.7.1960) ile siyasal kutuplaşma ve bölünmeleri önleme gerekçesiyle siyasi partilerin il ve ilçe merkezleri haricinde teşkilatlanmaları yasaklanmıştır. Tanör, *“serbestçe faaliyette bulunabilme”* ilkesi yönünden, partilerin köy örgütü kurmalarının engellenmesinin, nüfusunun önemli bir kısmı kırsal alanda yaşayan bir ülkede, ağır sonuçlar yaratan bir kısıtlama olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla köylüler siyasal faaliyet ve katılımdan, partiler de kırsal alanda teşkilatlanma hakkından yoksun kalmaktadır. Tanör, *Türkiye'nin*, s. 127. Siyasi partilerin teşkilatlanmalarına yönelik olarak getirilen bu sınırlama 1987 yılında SPK'da yapılan bir değişiklik ile belediyesi olan yerlerde *“belde teşkilatları”*na izin verilerek yumuşatılmıştır. 21.5.1987 tarih ve 3370 sayılı Kanun (RG. 26.5.1987/19471).

⁸⁵⁸ Tikveş, *“Anayasa Mahkemesi'nin”*, s. 55; Bkz. : Geçici Komisyon Sözcüsünün Açıklaması, MMTD., C. 38, Y.1965, s. 404; Aynı zamanda partiler arası komisyon üyesi olan bir başka milletvekili de şu şekilde konuşmuştu:

“ Bir ünite olan ocak idare heyetini parti kuruluşlarının alt kademesi olarak kabul ettiğimiz takdirde, bu idare heyetlerinin de kendilerine göre, gelir ve giderleri olacaktır. Türkiye'de 40 bin köyde teşkilatı olan bir siyasi partinin Anayasa Mahkemesinin istemiş olduğu bir aylık müddet içinde o köylerden gelir ve giderler tespit etmek ve Anayasa Mahkemesine hesap

SPK'nın, AYM'nin siyasi partilerin malî denetimini fiilen yerine getiremeyeceği kaygısına düşmesi ve siyasi partilerin örgütlenişlerine böyle bir sınırlama getirmesi yerinde olmamıştır. Gerçekten, Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun 18-22. maddeleri hesap raporunun mahalli örgütün tüm kademelerini kapsayacak biçimde düzenlenebilmesi imkânı veren kurallar getirmiştir. Ülkemizde de siyasi partilerin teşkilat kademelerinin gelir ve giderlerini, tüm teşkilat kademelerini kapsayacak biçimde düzenleyebilmelerini sağlayacak muhasebe tekniğine ilişkin kurallar getirilebilirdi. Örneğin, ocak ve bucak kademelerindeki örgüt birimlerinin hesapları, içerisinde yer aldıkları ilçe ve il teşkilatının içinde gösterilebilirdi.⁸⁵⁹ Böyle bir sistem oluşturmak için çözüm yolları aramak yerine parti teşkilatlanmasına yasaklama getirilmesine katılmanın imkânı yoktur.⁸⁶⁰

1961 Anayasası döneminde 648 sayılı SPK'nın siyasi partilerin mali denetimi konusunda genel olarak başarılı bir sistem kurduğu söylenebilir. Fakat 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinin üzerinden geçen 5 yıl süresince AYM tarafından herhangi bir mali denetim yapılmamıştır. Ancak, 648 sayılı SPK'nın ve 5.5.1966 tarihli AYM İçtüzüğüne ek İçtüzük'ten sonra mali denetim yapılmaya başlanmıştır. Daha sonraki dönemde ise, AYM'nin bu denetimleri yapma hususundaki gönülsüzlüğü ve uzman personelin eksik olması defalarca dile getirilmiştir.⁸⁶¹ Bu dönemde AYM tarafından yapılan mali denetimler kararlı bir şekilde yapılmamış, çoğu zaman bir mali yıla ilişkin olan denetim yıllar geçtikten sonra yapılabilmıştır.⁸⁶² Bunun yanında

vermek mümkün değildir. Memleketimizin şartlarını bilerek konuşalım arkadaşlar... Anayasa Mahkemesinin mali denetimi bakımından çıkan zorluklar neticesinde ocak ve bucakların kurulması hususunu komisyon kabul etmemiştir.” Bkz. : MMTD., C. 37, Y. 1965, s. 366.

⁸⁵⁹ Tikveş, “Anayasa Mahkemesi'nin”, s. 55-56; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 229.

⁸⁶⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 229; Partilerin teşkilâtının bucak ve ocaklara dağılmasının halk kitlelerinin demokratik gelişimi ve siyasal oluşumu açısından taşıdığı faydalar ve 648 sayılı yasa ile getirilen yasağın bir diğer gerekçesi ve eleştirisi için bkz. : Abadan, “Türk Siyasi Partiler”, s. 200-201.

⁸⁶¹ Abadan, *Anayasa Hukuku*, s. 37; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 229.

⁸⁶² Örneğin MP'nin 1966 yılı kesin hesabının incelenmesine ilişkin karar üzerinden tam on yıl geçtikten sonra 1976 yılında çıkmıştı. AMKD, S. 14, Y. 1977, s. 462-468. Öte yandan bu dönemdeki mali denetim kararlarının tümü AMKD'de yayınlanmamış yalnızca derginin 14., 16. ve 18. sayılarında toplam 11 tane mali denetim kararı yayınlanmıştı.

mahkemenin bir partinin bir kaç yıla ilişkin hesaplarının denetimini birlikte yaptığı zamanlar olmuştur.⁸⁶³

B. Mali Denetimin Kapsamı ve Konusu

AYM'nin denetim yetkisi siyasi partilerin hesaplarına ilişkin bir kanuna uygunluk denetimi yapılmasıdır. Yoksa Mahkeme'nin partilerin elde ettiği gelirler ve yaptığı giderler üzerinde bir yerindelik denetimi yapması söz konusu değildir. AYM, Kanun gereği parti giderlerinin siyasi partilerin amaçlarına uygun olup olmadığını incelese de bu bir yerindelik denetimi değildir. AYM, belgeler üzerinden bir hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. 1982 Anayasası uyarınca, AYM'nin denetiminin çerçevesi, siyasi partilerin gelir ve giderleri ile mal edinimlerinin kanuna uygunluğunu denetlemektir. Fakat hem 648 sayılı SPK (m. 82/3) hem de 2820 sayılı SPK (m. 75/4), denetimin kapsamını yalnızca kanuna uygunluk denetimi biçiminde sınırlı olarak tanımlamamıştır. 2820 sayılı SPK'nın "*Denetim*" başlığını taşıyan 75. maddesi uyarınca;

"Anayasa Mahkemesi denetimi sonunda, o siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna veya kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların Hazineye gelir kaydedilmesine karar verir."

Yukarıdaki maddede de görüldüğü üzere AYM, siyasi partiler tarafından kendisine sunulan gelir ve giderleri iki açıdan incelemeye tabi tutacaktır. Bu iki açı, partilerin gelir ve giderlerinin doğruluğu ve kanuna uygunluğu konularıdır.

AYM'nin 2012 tarihli İçtüzüğü, mali denetimin bu iki açıdan yapılacağını daha açık ve detaylı bir biçimde açıklamaktadır.⁸⁶⁴ 2820 sayılı Kanun ve İçtüzük

⁸⁶³ Örneğin MP'nin 1967 ve 1968 yıllarına ait mali denetim kararları aynı gün, 1973 yılı denetim kararı ise üç ay sonra çıkmıştı. Bu kararlar AMKD'de aynı sayıda sıralı olarak yayınlanmışlardı. AMKD, S. 16, Y. 1979, s. 399-425.

⁸⁶⁴ "*Mali Denetimde Esasın İncelenmesi*" başlığını taşıyan 52. maddeye göre;

"İşin esasına ilişkin inceleme, siyasi partilerin gelir ve giderlerinin doğru ve kanuna uygun olup olmadığı yönlerinden yapılır.

Doğruluk incelemesi, kesin hesapların dayanağını oluşturan defter ve belgeler üzerinde yapılan incelemeyi kapsar.

gereğince AYM, iki hususta inceleme yapacaktır. Birincisi, parti bilançoları, gelir ve gider kayıtları ile kesin hesapların doğruluğu ve birbirlerine uygunluğunun incelenmesidir. İkincisi ise, hesap ve işlemlerin kanuna uygun olup olmadıklarının incelenmesi ve araştırılmasıdır. Kesin hesapların ve belgelerin doğruluğu; bunların mevcut olup olmadıklarının, kayıtlar arasında denkliğin sağlanıp sağlanmadığı ve kayıtlarda maddi hata olup olmadığının araştırılmasıdır. Hesapların ve işlemlerin kanuna uygunluğu ise; partinin gelir ve giderleriyle mal edinimlerinin ve bunlara ilişkin belgelerinin SPK'nın ilgili maddelerine uygunluğunun araştırılması demektir.⁸⁶⁵

AYM, siyasi partilerin malî denetimlerini 2820 sayılı SPK'nın 74. maddesi uyarınca; siyasi partilerin genel başkanları tarafından AYM'ye gönderilmesi gereken "karara bağlanarak birleştirilmiş kesin hesap ile parti merkez ve ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesapları" üzerinden yapmaktadır. SPK'nın 60. maddesi uyarınca, her kademedeki parti organının gelir ve gider defteri tutma mecburiyeti vardır. Bu duruma göre; siyasi partilerin kesin hesapları genel merkez ile il örgütleri-

Kanuna uygunluk incelemesi, gelirlerin ve giderlerin Siyasi Partiler Kanununa uygun olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yöneliktir.

Görevli denetçiler, partilerin genel merkezleri ile incelenmesi öngörülen il teşkilatlarının parti defterleri, gelir ve gider kayıtları ile bunlara ilişkin belgeleri inceleyerek kesin hesaplarla karşılaştırırlar. Gerekliğinde, ilgili siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgilerle bunların dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur.

Denetçilere, incelemeler esnasında tespit edilen konu ve bulguları içeren inceleme raporları ilgili siyasi partiye gönderilerek, raporun kapsamı gözetilmek suretiyle en geç iki ay içinde bu konular hakkındaki görüşlerini bildirmesi istenir.

Denetçiler, ilgili siyasi partinin görüşleri ile kendi düşüncelerini içeren esas raporlarını Mahkemeye sunarlar. Rapora alınan konularla ilgili belgelerin bir örneği ile partiye gönderilen inceleme raporu ve partinin cevabı rapor ekine konulur. Raporda gelir gider belgeleri ve defter kayıtları incelenen il teşkilatları belirtilir.

Sayıştay denetçilerinin hazırladıkları bu raporların görüşülmesi sırasında Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler hazır bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar.

Mahkemenin mali denetime ilişkin kararlarının bir örneği ilgili siyasi partinin genel başkanlığına, bir örneği Sayıştay Başkanlığına ve bir örneği de o siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

Kararı gönderilen parti hesaplarına ilişkin gelir gider belgeleri ve defter kayıtları Sayıştay Başkanlığınca ilgili partiye iade edilir.

Mali denetim kararları Resmi Gazete'de yayımlanır."

⁸⁶⁵ Mehter, s. 69-76; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 231.

nin kesin hesaplarının birleştirilmesi sonucunda oluşmaktadır. Gerçekten, AYM'nin siyasi partilerin mali denetimleri de genel merkez ve il örgütleri olmak üzere iki başlık altında yapılmaktadır. Öte yandan il örgütleri kesin hesabı, il merkezindeki parti örgütünün kesin hesabı ile il sınırları içindeki ilçe teşkilatlarının kesin hesaplarından meydana gelmektedir. İlçe teşkilatının kesin hesapları ise, ilçe teşkilatının kesin hesabıyla o ilçe sınırları içindeki belde teşkilatlarının kesin hesaplarının birleştirilmesi sonucunda elde edilmektedir. Hal böyle iken, ülkenin genelinde teşkilatlanmış büyük bir partinin genel merkez, iller, ilçeler ve beldelerden meydana gelen toplam 2500 sayısına erişebilecek bir teşkilatı vardır. Dolayısıyla bunların tümü denetlenmesi gereken bir hesap birimini oluşturmaktadır.⁸⁶⁶

Bu hesap birimlerinin tümünü denetlemenin epeyce zor olduğu ortadadır. Gerçekten AYM, genel merkez hesaplarını, bu hesapların dayanağı olan defter ve belgelerle beraber incelerken; il teşkilatlarına ait hesapları istisnalar dışında belge ve defterler ile kıyaslayarak değerlendirmemektedir. AYM'nin denetim kararlarının il teşkilatlarına ilişkin kısmında çoğunlukla “gelirlerin/giderlerin Merkez Karar ve Yönetim Kurulu kararıyla doğruluğunun onaylandığı görülerek, 2820 sayılı yasaya uygun olduğu sonucuna varılmıştır” denilmektedir. Bir diğer anlatımla, Mahkeme partilerin il teşkilatları hesaplarını incelememekte ve merkez karar organının onayına dayanarak bunların kanuna uygun olduğunu doğrulamaktadır.⁸⁶⁷

Bu hususta denetime ilişkin olarak karşılaşılan bir başka teknik sorun ise, siyasi partilerin belge kayıt düzeni ve muhasebeleştirme usulleri ile ilgilidir. SPK'nın siyasi partilerin tutmak mecburiyetinde oldukları defter ve kayıtları düzenleyen 60. maddesinin son fıkrası uyarınca; “Parti genel merkezinde üye kayıt defterlerinin özeti nasıl tutulacağı, bütçe ve kesin hesabının nasıl hazırlanıp düzenleneceği parti iç yönetmeliğiyle belirtilir” denilmektedir. Bu durum da parti sayısınca parti hesaplarını düzenleyen yönetmelik olduğu ve partilerin standart bir muhasebeleştirme sistemlerinin olmadığı anlamına gelmektedir. Kuşkusuz bu durum AYM'nin böylesine tek-

⁸⁶⁶ Kaya, s. 593; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 231-232.

⁸⁶⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 232.

nik bir hususta yapacağı denetimi daha da güçleştirmektedir. Bu duruma bir de AYM'nin denetimini yapacağı hesap birimlerinin sayısının fazlalığı da eklenince işin ne kadar işinden çıkılmaz bir boyut alacağı ortadadır. Bu durumun üstesinden gelebilmek için Kaya'nın da ifade ettiği gibi; *“Bir siyasi partinin mali işlemlerine ilişkin olarak tutması gereken kayıtların ve buna ilişkin defterlerle yardımcı defter ve cetvellerin belirlenmiş olduğu genel nitelikli bir “siyasi parti muhasebe yönetmeliğine” ihtiyaç vardır.”*⁸⁶⁸ Dolayısıyla genel kapsamlı bir siyasi parti muhasebe yönetmeliğinin çıkarılması AYM'nin yaptığı mali denetimi kolaylaştıracaktır.

C. Uygulamadaki Durum

1. Mali Denetim Öncesi İşlemler

a) Kesin Hesapların Hazırlanması

SPK'nın 73. maddesine göre, *“Parti merkezi ve bağlı ilçeleri de kapsamak üzere iller teşkilâtı her bütçe yılını izleyen Nisan ayının sonuna kadar bir evvelki yıla ait uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesaplarını hazırlarlar.”* Buna göre kesin hesabı hazırlamayla görevli iki teşkilât öngörülmüştür. İlki genel merkeze ait kesin hesabı hazırlamak ile görevli genel merkez teşkilâtıdır. İkincisi ise, kendilerine bağlı ilçeleri, ilçelerin kesin hesaplarıyla beraber kendi kesin hesaplarını da hazırlamak ile görevli il teşkilâtlarıdır.

İl teşkilâtları, kendi teşkilâtlarının hesaplarını hazırlamalarının yanında bağlı ilçelerin gönderdikleri kesin hesapları, kendi hesaplarıyla birleştirerek Nisan ayının sonuna kadar partinin genel merkezine göndereceklerdir.

SPK'nın 73. maddesine göre, siyasi partilerin kesin hesaplarını nasıl düzenleyecekleri parti iç yönetmeliklerine bırakılmıştır. Dolayısıyla siyasi partilerin kesin hesap raporlarının biçimlerinin bir önemi bulunmamaktadır. Her siyasi parti, kendi iç yönetmeliklerinde çizelgenin nasıl oluşacağını düzenleyerek örnek çizelgelerini teşkilâtlarına gönderebilmektedirler.

⁸⁶⁸ Kaya, 591-594; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 232-233.

b) Birleşik Kesin Hesabın Hazırlanması

SPK'nın 73. maddesinin 3. fıkrasında, kesin hesaptan sonra hazırlanacak olan birleşik kesin hesap düzenlenmektedir. Buna göre, “İller teşkilâtından gönderilenler ve parti merkezine ait olan kesin hesaplar, merkez karar ve yönetim kurulunca karara bağlanır ve birleştirilir.” Partilerin birleşik kesin hesaplarını Haziran ayının sonuna kadar hazırlamaları gerekmektedir.

c) Birleşik Kesin Hesabın AYM'ye Gönderilmesi

SPK'nın 74. maddesine göre, “Siyasi partilerin genel başkanları, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesin hesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini Haziran ayı sonuna kadar Anayasa Mahkemesine ve bilgi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına vermek zorundadırlar.” Maddede belirtildiği üzere partilerin birleşik kesin hesabını AYM'ye yalnızca genel başkan verebilir. Bu durumun sebebi, parti genel başkanının, parti tüzel kişiliğinin en üst seviyedeki yasal temsilcisi olmasıdır. AYM, hesapların parti genel başkanı tarafından gönderilip gönderilmediğine bakmakta; yetkili olmayan kişiler tarafından gönderilerin hesapları, genel başkan tarafından gönderilmesi için geri göndermektedir.⁸⁶⁹ Genel başkanın yerine parti genel saymanının ya da parti genel sekreterinin birleşik kesin hesabı vermesi söz konusu değildir. Fakat parti genel başkanının ülke dışında bulunması gibi geçerli bir sebebin olduğu durumda, kesin hesabın genel başkan vekili tarafından verilmesi mümkündür.⁸⁷⁰

Ayrıca bir takvim yılına ait olan hesap, takip eden yılın Haziran ayı sonunda verilmelidir. Geçerli bir mazeret olmaksızın, hesabın verilmesinin Haziran ayından sonraya bırakılması, kanuna aykırılık oluşturacaktır. Bu durumda Mahkemenin vereceği karar doğrultusunda işlem yapılmaktadır.⁸⁷¹

⁸⁶⁹ Mehter, s. 65.

⁸⁷⁰ Alataş, s. 112.

⁸⁷¹ Mehter, s. 65.

Yıl içerisinde kurulan bir siyasi parti, kurulduğu günden 31 Aralık gününe kadarki süreyi kapsayan hesabını, bu süre çok kısa olsa bile, takip eden yılın Haziran ayının sonuna kadar vermelidir.⁸⁷²

AYM'ye denetim için gönderilen evraklar dört gruptan oluşmaktadır. Bunlar, bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilâtı kesin hesapları, genel merkez kesin hesabı, birleşik kesin hesap ve partinin merkez karar ve yönetim kurulu tarafından alınan hesapların birleştirilmesine ve kabulüne ilişkin karardır.⁸⁷³

SPK'nın 74. maddesinin ikinci fıkrası, denetim için AYM'ye verilen kesin hesabın, bilgi amaçlı olarak Cumhuriyet Başsavcılığı'na verilmesini öngörmektedir. Partiler tarafından verilen kesin hesaplar, Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından ilgili siyasi partinin sicil dosyasında saklanmaktadır.

2. Kesin Hesabın Verilmemesinin Sonuçları

AYM'nin siyasi partilerin malî denetimi işlemini yürütebilmesi için, parti hesaplarının kendisine ulaşması ve gereken belgeleri istediği zaman elde edebilmesi gerekmektedir. Malî denetime ilişkin olarak partilerin ilk yükümlülükleri, parti hesaplarının AYM'ye verilmesidir. SPK bunu sağlayabilmek amacıyla hem partiye yönelik hem de parti sorumlularına yönelik türlü tedbirler öngörmüştür.⁸⁷⁴

Partiler tarafından birleşik kesin hesabın AYM'ye verilmemesi hali iki şekilde olmaktadır. Birincisi, partinin kesin hesabının AYM'ye hiç verilmemesidir. İkincisi ise, parti kesin hesabını AYM'ye vermiştir ancak belgelerde eksiklik vardır. AYM belgelerin eksik olması durumunda da kesin hesabı verilmemiş kabul etmektedir.

Kesin hesabın hiç verilmemesi ya da verilmemiş olduğunun AYM tarafından tespit edilmesi durumunda dört çeşit sonuç söz konusu olabilir. Bunlar, partiye ihtar verilmesi, partinin devlet yardımından kısmen ya da tamamen yoksun bırakılması ile

⁸⁷² Mehter, s. 66.

⁸⁷³ Alataş, s. 112; Mehter, s. 66.

⁸⁷⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 236; Özlem Çelik, *Siyasi Partilerin Seçim Harcamalarının Denetimi*, 1. Bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012, s. 169.

sorumluların para ve hapis cezaları ile cezalandırılmaları, siyasi partinin kapatılmasıdır.⁸⁷⁵

a) Partiye İhtar Verilmesi

Malî denetim sebebiyle partiye ihtar verilmesindeki amaç, süresinde verilmeyen hesabın alınmasını sağlamaktır.⁸⁷⁶ İhtar kararının nasıl verileceği Kanunun 104. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “*Bir siyasi partinin, bu kanunun dördüncü kısmında yer alan maddeler hükümleri dışında kalan emredici hükümleriyle diğer kanunların siyasi partilerle ilgili emredici hükümlerine aykırılık halinde bulunması sebebiyle, o parti aleyhine Anayasa Mahkemesine Cumhuriyet Başsavcılığınca resen başvurulur.*”

AYM, sözü geçen bu hükümlere aykırılık görmesi halinde bu aykırılığın giderilmesi için ilgili siyasi parti hakkında ihtar kararı verir.⁸⁷⁷

Siyasi partilerin birleşik kesin hesaplarını Haziran ayının sonuna kadar vermeleri emredici hüküm niteliğindedir. Bu hükme aykırılık halinin olması durumunda ilgili partiye ihtar kararı verilerek bu aykırılığın düzeltilmesi amaçlanmaktadır.⁸⁷⁸

Siyasi partiye verilen ihtar kararı sonrasında iki sonuç ortaya çıkıyordu. Bunlardan ilki, ihtar kararına uyularak kesin hesabın mahkemeye verilmesidir. Bu durumda denetim işlemleri yürümeye devam eder. İkinci durum ise hesabın ihtar kara-

⁸⁷⁵ Alataş, s. 113; Mehter, s. 85; Çelik, *Siyasi Partilerin*, s. 170.

⁸⁷⁶ Mehter, s. 86.

⁸⁷⁷ Gözler, s. 167. AYM'nin birleşik kesin hesabın verilmemesi sebebiyle verdiği örnek ihtar kararları için bkz.: Bahar, s. 109; AYM, 16.06.1999 Tarih, E. 1998/1, K. 1999/22 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/663656ac-5621-4f13-81bd-02617fbfaa52?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 26.05.2019); AYM, 16.06.1999 Tarih, E. 1996/27, K. 1999/16 Sayılı Kararı, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9bdb296b-880e-4e86-a09b-c763cc9c34df?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.05.2019); AYM, 16.06.1999 tarih ve E. 1996/22, K. 1999/21 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4e754e53-0a31-42eb-b3c9-939d2e2dc50a?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.05.2019); AYM, 20.07.1998 Tarih, E. 1997/30, K. 1998/38 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7d54c405-4cb0-414a-89d1-dfe05218fc80?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 23.05.2019).

⁸⁷⁸ Alataş, s. 113-114.

rına rağmen mahkemeye verilmemesidir. Bu durum sonucunda ise parti devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılabiliyordu. Fakat söz konusu bu hükmü AYM iptal etmiştir.⁸⁷⁹ Dolayısıyla 104. maddeye aykırı davranan parti hakkında yalnızca ihtar kararı verilecektir.⁸⁸⁰

b) Siyasi Partinin Devlet Yardımından Kısmen veya Tamamen Yoksun Bırakılması

SPK'nın “Cumhuriyet Başsavcılığı'nın İsteklerine Uyulmaması Halinde Yapılacak İşlemler” başlığını taşıyan 102. maddesine göre,⁸⁸¹ parti hesabının verilmesi

⁸⁷⁹ Alataş, s. 114; AYM, 11.6.2009 Tarih, E. 2008/5 ve K. 2009/81 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4ebaecaa-530f-4b3f-83ec-d683db6791e8?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 07.05.2019).

⁸⁸⁰ Çelik, *Siyasi Partilerin*, s. 170.

⁸⁸¹ SPK'nın “Cumhuriyet Başsavcılığının İsteklerine Uyulmaması Halinde Yapılacak İşlem” başlıklı 102. maddesi;

“Siyasî partilerin faaliyetlerinin izlenmesi amacıyla Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının istediği bilgi ve belgeleri bildirilen süre içinde vermeyen siyasî partiye Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından ikinci bir yazı tebliğ olunur. Bu yazıda, bildirilen süre içinde cevap verilmediği ve istek yerine getirilmediği takdirde o siyasî partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açılacağı de belirtilir. Bu tebliğde bildirilecek süre içinde yine istek yerine getirilmez veya cevap verilmezse Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı o siyasî partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için Anayasa Mahkemesinde resen dava açabilir. Siyasî parti, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının bu istemlerine karşı Anayasa Mahkemesine itiraz edebilir.

Parti büyük kongresi, merkez karar ve yönetim kurulu veya bu kurulun iki ayrı kurul olarak oluşturulduğu haller, Türkiye Büyük Millet Meclisi grup yönetim kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi grup genel kurulu, parti genel başkanı dışında kalan parti organı, mercii veya kurulu tarafından Anayasanın 68 inci maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hükümlere aykırı fiilin işlenmesi halinde, fiilin işlendiği tarihten başlayarak iki yıl geçmemiş ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı söz konusu organ, mercii veya kurulun işten el çektirilmesini yazı ile o partiden ister. Parti üyeleri 68 inci maddenin dördüncü fıkra hükümlerine aykırı fiil ve konuşmalarından dolayı hüküm giyerler ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı bu üyelerin partiden kesin olarak çıkarılmasını o partiden ister.

Siyasî parti, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde istem yazısında belirtilen hususu yerine getirmediği takdirde, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Anayasa Mahkemesinde o siyasî partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açar. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca düzenlenen iddianamenin tebliğinden itibaren otuz gün içinde ilgili siyasî parti tarafından söz konusu parti organı, mercii veya kurulun işten el çektirilmesi ve parti üyesi veya üyelerin partiden kesin olarak çıkarılmaları halinde, o partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için açılan dava düşer. Aksi takdirde Anayasa Mahkemesi, dosya üzerinde inceleme yaparak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının ve siyasî parti temsilcilerinin sözlü açıklamalarını, gerekli gördüğü hallerde diğer ilgilileri ve konu üzerinde bilgisi olanları da dinlemek suretiyle açılmış bulunan davayı karara bağlar.”

için Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılan isteme, süresinde parti yanıt vermezse, Savcılık bir yazı daha gönderir. Bu yazıda belirtilen süre içerisinde cevap verilmez veya Savcılığın isteği yerine getirilmez ise, partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açılabilir.

SPK'nın 104. maddesi ise, yasanın 101. maddesi dışında kalan emredici kuralların uygulanabilmesini sağlamayı amaçlayan genel nitelikli bir düzenlemedir. Buna göre SPK'nın 101. maddesindeki emredici hükümleri ile diğer yasalarda yer alan emredici hükümlere uyulmaması durumlarında, o siyasi parti hakkında AYM tarafından Cumhuriyet Başsavcılığı'na başvurulur. AYM söz konusu hükümlere aykırılık görmesi halinde bunların giderilmesi için parti hakkında ihtar kararı verir. 104. maddeye dayanarak ihtar kararına uyulmaması halinde parti hakkında devlet yardımından yoksun bırakılma yaptırımına ilişkin hükmün AYM tarafından iptal edildiğine daha önce değinilmişti.⁸⁸² Dolayısıyla siyasi partilerin hesaplarına ilişkin bilgi ve belgeleri sunmaması durumunda uygulanabilecek olan 102. ve 104. maddelerin farklı yaptırımlar öngördüğü söylenebilir. Bu durumda hangi maddeye göre dava açılacağına, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı karar verecektir.⁸⁸³

Bu maddelere göre; SPK'nın öngördüğü biçimde parti hesaplarının AYM'ye verilmemesi halinde karşılaşılabilecek olan tek yaptırım devlet yardımından yoksun bırakmadır. Bu durum karşısında devlet yardımı almayan partiler açısından bu maddelerde öngörülen yaptırıma hükmetme ve partiyi yasal yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlama olanağı yoktur. Bir başka anlatımla, devlet yardımı almayan parti yaptırımsız kalmaktadır.⁸⁸⁴ Dolayısıyla devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma yaptırımı düzenli şekilde devlet yardımı alan partiler yönünden caydırıcı nitelikte bir yaptırımdır. Fakat devlet yardımı alamayan partiler açısından böyle bir yaptırıma hükmetme imkânı yoktur. Bundan dolayı belirlenen yaptırımlara başka

⁸⁸² Gözler, s. 167.

⁸⁸³ Çelik, *Siyasi Partilerin*, s. 170.

⁸⁸⁴ Mutlu, "Siyasi Partilerin", s. 563; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 238; Ayrıca bkz: Yusuf Şevki Hakyemez, "2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri", *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 19, Y. 2002, s. 563.

alternatif yaptırımların da eklenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.⁸⁸⁵ Böylece devlet yardımı almayan partilerin yaptırımsız kalmaları da önlenecektir.

Hâlbuki bu maddelerde 2.1.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde bu partiler hakkında kapatma kararına hükmedilmekteydi.⁸⁸⁶ Oysa partilerin bu neden dolayısıyla kapatılmaları son derece ağır bir yaptırımdı. Fakat bu yaptırımın kaldırılması yerine, sadece devlet yardımı alan partilere değil, bütün partilere uygulanabilecek bir yaptırımın öngörülmesi daha doğru olurdu. Ayrıca devlet yardımından yararlanamayan partiler hakkında ihtar kararı verilebilirken; bu partilerin devlet yardımından yoksun bırakılması yaptırımına hükmedilemez.⁸⁸⁷

c) Sorumlulara Hapis ve Para Cezası Verilmesi

SPK'da parti hesabının AYM'ye verilmemesi halinde, parti sorumluları hakkında çeşitli cezai yaptırımlar öngörülmüştür. SPK'nın 111/1. maddesinin b ve c fıkralarında ilgililerin cezai sorumluluklarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 74. maddedeki düzenlemeye aykırılık oluşturan, yani kesin hesabı tam ve zamanında vermeyen, mali denetim sürecinde yapılan inceleme ve araştırmalara engel olan ve aynı madde uyarınca istenen bilgileri vermeyen sorumlular hakkında hapis ve para cezaları öngörülmüştür.⁸⁸⁸

SPK'nın 113. ve 116. maddeleri de sorumluluk açısından söylenmesi gereken diğer düzenlemelerdir. SPK'nın 113. maddesinde, mali denetime esas oluşturacak belgelerin esasını oluşturacak defter ve kayıtları tutmayanlar, kayıt ve defterleri tahrif veya yok edenler ve gizleyenler hakkında hapis cezası öngörülmüştür. SPK'nın 116. maddesinde⁸⁸⁹ kanunun hükümlerine aykırı şekilde bağış yapan veya bağış kabul

⁸⁸⁵ Ekizceleroğlu, s. 150.

⁸⁸⁶ Yeşiller Partisi, kesin hesaplarını zamanında göndermediği için AYM'den önce ihtar almış, ardından da gereğini süresinde yerine getirmemesi sebebiyle 1994 yılında kapatılmıştı. Bkz.: AMKD, C. 2, S. 31, Y. 1995, s. 1039.

⁸⁸⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 238; Saka, s. 136

⁸⁸⁸ Çelik, *Siyasi Partilerin*, s. 170.

⁸⁸⁹ SPK'nın 116. maddesi:

“Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak bağışta bulunan kimse ve bağışı kabul eden parti sorumlusu, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

eden parti sorumlusu; aynı şekilde kanuna aykırı olarak kredi veya borç veren veya alanlar ile bu krediyi veya borcu alan veya veren parti sorumlusu ile yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyruğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden yardım veya bağış kabul eden parti sorumlusu veya aday veya aday adayı hakkında cezai yaptırım öngörülmüştür.

SPK'nın 111. maddesinin b bendi, parti kesin hesaplarının AYM'ye verilmesini düzenleyen *“74. madde hükümlerine aykırı olarak hareket eden sorumlular hakkında üç aydan altı aya kadar hafif hapis ve on beş milyon liradan otuz milyon liraya kadar hafif para cezası verileceğini”* düzenlemiştir. Aynı maddenin c bendi, AYM'nin 75. madde hükümlerine göre yapacağı mali denetimde gerekli inceleme ve araştırmalara engel olan ve istenen bilgileri vermeyen sorumlulara ilişkin olarak *“altı aydan bir yıla kadar hapis ve altmış milyon liradan az olmamak üzere adli para cezası”* verileceğini düzenlemiştir.

SPK'nın 74. maddesine göre, AYM'ye birleşik kesin hesabı göndermekle sorumlu olan kişinin, parti genel başkanı olduğuna ve diğer parti görevlilerinin bu aşamada herhangi bir yükümlülüklerinin bulunmadığına daha önce değinilmişti. Dolayısıyla SPK'nın 111. maddesinde öngörülen cezanın tek muhatabının parti genel başkanı olduğu söylenebilir.

Burada birleşik kesin hesabı AYM'ye verecek olan kişinin yalnızca parti genel başkanı olması doğru bir düzenleme değildir. Çünkü birleşik kesin hesap, partinin merkez karar ve yönetim kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. Bu aşamayı takip eden işlemler ise yalnızca idari niteliktedir. Parti faaliyetlerinin yoğunluğu göz önünde bulundurulduğunda, bu görevin yükümlülüğünü yalnızca genel başkana bırakmak yanlıştır. Özellikle iktidar partisinin genel başkanı aynı zamanda Cumhurbaşkanı da olduğu için; diğer büyük partilerde genel başkanlar, parti ve meclis çalışmalarına

Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak kredi veya borç veren veya alanlar ile bu krediyi veya borcu alan veya veren parti sorumlusu hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.

Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyruklığında olmayan gerçek ve tüzel kişilerden yardım veya bağış kabul eden parti sorumlusu veya aday veya aday adayı bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

yoğun olarak katıldıklarından dolayı partinin mali denetime ilişkin işlemleriyle yeteri kadar ilgilenememektedirler. Bundan dolayı 74. maddedeki sorumluluğun muhatabının yalnızca genel başkan olmasına son verilmelidir.⁸⁹⁰ Burada çözüm olarak kesin hesabı AYM'ye teslim edecek sorumlunun sadece genel başkan olarak sınırlanmasından vazgeçilerek, birleşik kesin hesabın karara bağlanmasında katkısı bulunan merkez karar ve yönetim kurulu üyelerinden birine de bu yetkinin tanınması düşünülebilir.

d) Siyasi Partinin Kapatılması

1982 Anayasası'nın siyasi partilerin mali denetimine bağlı olarak uygulanmasını öngördüğü yaptırımlardan birisi de siyasi partilerin temelli olarak kapatılmasıdır. Bu husus 1982 Anayasasının 69. maddesinin 10. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre; “*Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyruklığında olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler temelli olarak kapatılır.*” Dolayısıyla, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve yabancı uyruklu kişilerden maddi yardım alan bir başka anlatımla; gelir elden eden siyasi partiler temelli olarak kapatılma cezası ile karşılaşacaklardır. Kapatılan partinin malları ise Hazineye geçmektedir.⁸⁹¹

Bunun yanında Anayasanın 69. maddesine 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile yapılan anayasa değişikliğiyle eklenmiş olan son fıkra hükmü, “*...siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri...*” hakkında yapılması öngörülen yasal düzenlemeler hâlâ yapılamamıştır.⁸⁹² Dolayısıyla parti tüzel kişiliği kapsamında yapılmış olmasa da, adayların seçim harcamaları hususunun denetim dışında

⁸⁹⁰ Alataş, s. 115.

⁸⁹¹ Gözler, s. 165; RP, laikliğin odağı haline geldiği gerekçesiyle AYM tarafından kapatılmış ve partinin tüm mallarının Hazineye geçmesine karar verilmişti. Bkz.: AYM, 16.1.1998 Tarih, E. 1997/1 ve K. 1998/1 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0acac7b9-4875-4c09-a89d-16336ed73728?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 08.05.2019).

⁸⁹² Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 395.

kalması önemli bir boşluk oluşturmaktadır.⁸⁹³ Harcamalar hususunda en önemli açık buradan kaynaklanmaktadır. Bazı adaylar, özellikle belediye başkan adayları bazı partilerden daha fazla harcama yapabilmektedirler. Yapılan bu harcamaların bir sınırı olmadığı gibi denetimini de yapmak mümkün değildir. Zaten GRECO raporunda da bu konu özellikle belirtilmekte ve önlem alınması tavsiyesinde bulunmaktadır.⁸⁹⁴ Gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak bu boşluğun doldurulması siyasetin denetimi yönünden önem arz etmektedir.

3. Malî Denetimin Yapılmasında Usul

Malî denetim, 2820 sayılı SPK'nın 74. ve 75. maddeleri ile 30 Mart 2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanuna dayanan AYM İçtüzüğü'nün 51. ve 52. maddeleri kapsamındaki usul ve esaslara göre yapılmaktadır. AYM'nin yaptığı mali denetim iki aşamalıdır. İlk aşamada hesapların ilk incelemesi yapılır. İkinci aşamada ise esasen inceleme yapılır. SPK ve İçtüzüğü'nün ilgili maddeleri beraber değerlendirildiğinde, inceleme; parti hesabı üzerinde görüşme ve karar alınmadan evvel yapılan işleri; denetim ise incelemeyi de kapsayan parti hesabının karara bağlanması sürecini ifade eder.⁸⁹⁵

Bunun yanında Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 55. ve 56. maddeleri de siyasi partilerin mali denetimi hususuna ilişkin hükümler ihtiva etmektedir. Buna göre, söz konusu Kanunun "*Siyasi Partilerin Mali Denetimi*" kenar başlığını taşıyan 55. maddesinin birinci fıkrasında, AYM'nin siyasi partilerin mal edinimleriyle gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimini yaparken Sayıştay'dan yardım sağlayacağı belirtilmiştir. Yine Kanunun 55. maddenin ikinci fıkrasında ise, siyasi partilerin, karara bağlanarak birleşti-

⁸⁹³ DM'ye sunulan Anayasa Tasarına ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu'nun 69. maddesiyle ilgili bölümünde adayların seçim harcamalarının denetlenmesinin gereği şöyle açıklanmıştır: "*Partilerin seçim harcamaları düzenlenirken adayların kişisel harcamalarını düzenlemesiz bırakmanın maksada ulaşılmasını engelleyeceği gerekçesiyle de Komisyonumuz, adayların seçim harcamalarının da denetlenmesinin kanuni düzenleme içinde yer almasını gerektiren Teklif metnini benimsemiştir.*" Kaya, s. 601; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 395.

⁸⁹⁴ Kırbaş, s. 190.

⁸⁹⁵ Bahar, s. 103; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 233; Mehter, s. 71-72.

rilmiş bulunan kesinhesap ile parti merkez ve bağılı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini Haziran ayı sonuna kadar 2820 sayılı SPK'ya uygun olarak, AYM Başkanlığı'na göndereceğini ve Mahkemenin de kendisine gönderilmiş olan bu belgeleri incelemek üzere Sayıştay Başkanlığına göndereceği hükmüne yer verilmektedir. Kanunun 55. maddenin son fıkrasında ise Sayıştay tarafından düzenlenen incelemeye ilişkin raporların, karara bağlanmak üzere AYM'ye gönderileceği belirtilmiştir.

Mali denetim AYM'ce, partilerin gelirleri ve giderleri hususunda kendi muhasebe kayıtlarından elde edilen bilanço ve gelir-gider tabloları üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bir başka anlatımla, mahkemece yalnızca siyasi parti tarafından sunulan belgeler göz önünde bulundurularak denetim işlemi yapılmaktadır.⁸⁹⁶ Dolayısıyla bu denetimin teknik bir mali denetimden öteye geçemediğini belirtmek doğru olacaktır.

a) İlk İnceleme

AYM tarafından yapılan mali denetimin ilk aşaması ilk incelemedir. İlk incelemede, gönderilen parti hesabının tam olup olmadığı ve kanuna uygunluğu ile hesap olarak gönderilen çizelgelerin birbirleriyle uyumlu olup olmadığı veya herhangi bir maddi hata olup olmadığı AYM tarafından görevlendirilecek bir raportör⁸⁹⁷ eliyle incelenir⁸⁹⁸ ve bu hususa ilişkin gereken kararlar alınır. İlk inceleme esasa ilişkin değil usule ilişkin bir araştırmadır.⁸⁹⁹ Raportörler, kesinhesapların, SPK'nın 73. ve 74. maddelerine uygun şekilde düzenlenip düzenlenmediğini ve kesinhesap çizelgelerinde sonuca etki eden maddi bir hata ya da tutarsızlık olup olmadığını araştırır. Raportörler gerekli durumlarda, siyasi partinin yetkililerinden bu konulara ilişkin doğrudan bilgi talebinde bulunabilir. Görevli raportörler, siyasi partilerin teşkilatlan-

⁸⁹⁶ Oktar, s. 4-6; Bahar, s. 103-104.

⁸⁹⁷ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 233; Siyasi partilerin mali denetimi yapılırken Sayıştay kökenli raportörler görevlendirilmektedir.

⁸⁹⁸ “Siyasi partilerin mali denetimiyle ilgili incelemelerin, Sayıştay uzman denetçileri, baş denetçileri ve denetçileri arasından atanan raportörlerle yaptırılmasına Başkanlıkça özen gösterilir” (AYM İçtüzüğü, m. 35/3).

⁸⁹⁹ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 233; Bahar, s. 104; Alataş, s. 116.

dığı tüm illerin kesin hesaplarını gönderip göndermediklerini tespit edebilmek için Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından tutulan siyasi parti sicil dosyalarından da faydalanırlar.⁹⁰⁰

Raportörlerin düzenlediği raporlar, en geç iki ay içerisinde Başkanlığa sunulur. Bu raporda, kesin hesaplardaki eksiklik, hata ya da tutarsızlıklar tespit edilir ve bunların nasıl giderileceği belirtilir. Raportörler, düzenledikleri raporlara ilişkin ilk inceleme toplantılarında hazır bulunurlar ve gereken açıklamaları yaparlar. Bu eksikliklerin giderilmesi, hata ve tutarsızlıkların düzeltilmesi amacıyla ilgili partiye, AYM tarafından, üç ayı geçmemek şartıyla uygun bir süre verilir. Kesin hesaplarda eksiklik, hata ve tutarsızlık olmadığına anlaşılması ya da bunların usulüne uygun olarak giderilmesi durumunda işin esasının incelenmesine karar verilir ve ayrıca bu karar ilgili partiye bildirilir.⁹⁰¹

İlk inceleme, SPK'nın 74, AYM İçtüzüğü'nün 51. ve 6216 sayılı Kanun'un 56. maddelerinde düzenlenmiştir.

6216 sayılı Kanun'un "*Mali Denetimde İlk ve Esas İnceleme*" kenar başlığını taşıyan 56. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir:

"Siyasi partilerin kesin hesapları üzerindeki inceleme 2820 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılır.

Yapılan incelemeye ilişkin raporlar ilgili siyasi partiye gönderilerek en geç iki ay içinde görüşünü bildirmesi istenir.

Mahkeme mali denetim sırasında siyasi partilerin incelemeye ilişkin raporlar hakkındaki görüşlerini de değerlendirir.

Mahkemenin mali denetime ilişkin kararlarının birer örneği ilgili siyasi partiye ve siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

Mali denetim sonucunda verilen kararlar Resmî Gazetede yayımlanır."

⁹⁰⁰ Çelik, *Siyasi Partilerin*, s. 167-168.

⁹⁰¹ Çelik, *Siyasi Partilerin*, s. 168.

6216 sayılı Kanununun 56. maddesinde, siyasi partilerin mali denetiminin içeriğini oluşturan ilk inceleme ve esas inceleme aşamaları tek bir madde altında düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasında, siyasi partilerin kesin hesapları üzerindeki incelemenin 2820 sayılı SPK hükümleri uyarınca yapılacağı belirtilerek, SPK'nın 74. ve devamı maddelerine atıfta bulunulmuştur. Buna göre yapılan incelemeye ilişkin raporların ilgili siyasi partiye gönderilerek en geç iki ay içinde partiden görüşünü bildirmesi istenir. Mahkeme malî denetim sırasında siyasi partilerin incelemeye ilişkin raporlar hakkındaki görüşlerini de değerlendirir. Bunun yanında, Mahkeme'nin mali denetime ilişkin kararlarının birer örneği, ilgili siyasi partiye ve siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na gönderilir. Son olarak mali denetim sonucunda verilen kararların Resmî Gazetede yayımlanacağı belirtilmektedir.

AYM İçtüzüğü'nün "*Siyasi Partilerin Mali Denetimi*" başlığını taşıyan İkinci Bölümünün "*Mali Denetimde İlk İnceleme*" kenar başlığını taşıyan 51. maddesine göre:

“(1) Siyasi partiler, 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 74 üncü maddesi uyarınca genel başkanları tarafından imzalanmış yazı ve ekinde,

a) Merkez karar ve yönetim kurullarınca (parti tüzüğünde kesinhesapları onaylama görevi verilen yetkili organlarınca) alınmış parti genel merkezi ve iller örgütleri kesinhesaplarının incelenip kabul edildiğine ve birleştirildiğine ilişkin kararın onaylı örneğini,

b) Karara bağlanmış ve birleştirilmiş bulunan bir yıllık kesinhesabın onaylı örneğini,

c) Parti genel merkez kesinhesabının onaylı örneğini,

ç) Bağlı ilçeleri de kapsayan ve il sorumluları tarafından imzalanmış olan iller teşkilatı kesinhesaplarının onaylı örnekleri ile genel merkez tarafından düzenlenecek olan il teşkilatları kesinhesaplarının icmal listesini,

d) Parti genel merkez ve il teşkilatlarının aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz lirayı aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini belirten listeleri,

e) Parti genel sekreteri ve genel saymanının imzasını taşıyan yılsonu kasa mevcudunu gösteren kasa sayım tutanağı ile banka hesaplarına ilişkin olarak banka yetkililerince onaylanmış mutabakat yazılarını, Haziran ayı sonuna kadar Mahkemeye sunarlar.

(2) Mahkemece söz konusu belgeler incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığına gönderilir.

(3) Sayıştay Başkanlığınca görevlendirilecek denetçiler kendilerine havale edilen kesinhesapları, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 73 üncü ve 74 üncü maddelerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği, devir rakamlarının doğru olup olmadığı ve kesinhesap çizelgelerinde sonuca etkili maddi bir hata veya tutarsızlık bulunup bulunmadığı yönünden incelerler. Gerekteğinde, ilgili siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgilerle dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur.

(4) Görevli denetçiler, siyasi partilerin örgütlendiği bütün illerin kesinhesaplarını gönderip göndermediklerini saptayabilmek için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca tutulan siyasi parti sicil dosyalarından yararlanırlar.

(5) Denetçiler, kesinhesapların kendilerine havale edilmesi tarihinden itibaren en geç iki ay içinde düzenleyecekleri raporları Başkanlığa sunarlar; varsa eksiklik, hata veya tutarsızlıkları ortaya koyarak bunların nasıl giderileceğini belirtirler.

(6) Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler raporlarla ilgili ilk inceleme toplantılarında hazır bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar.

(7) Eksikliklerin tamamlanması, hata ve tutarsızlıkların düzeltilmesi için ilgili siyasi partiye, Mahkemece, bir ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir.

(8) Kesinhesaplarda eksiklik, hata ve tutarsızlık bulunmadığının anlaşılması veya bunların usulünce giderilmesi hâlinde işin esasının incelenmesine karar verilir. Bu kararda parti genel merkezi ve il teşkilatlarının gelir gider belgeleri ile bunların kaydedildiği defter kayıtlarını göndermesi için ilgili partiye bir ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir. Bu karar ilgili partiye bildirilir.”

Sonuç olarak, AYM mali denetimin ilk inceleme aşamasında, siyasi partilerin kesin hesapları ve ilgili belgelerinin gönderilmesi, bu belgelerde herhangi bir eksiklik bulunup bulunmadığının incelenmesi ve bu konuya ilişkin eksikliklerin giderilmesi sürecinde izlenecek usulü göstermektedir.

b) Esas İnceleme

AYM'nin yaptığı malî denetimin ikinci aşamasını esastan inceleme oluşturmaktadır. Bu aşama ise, siyasi partinin gelir ve giderleri ile mal edinimlerinin doğruluğu ve kanuna uygunluğunun incelendiği iki aşamayı içermektedir.⁹⁰² Doğruluk incelemesi, kesin hesapların dayanağını oluşturan defter ve belgeler esas alınarak yapılmaktadır. Kanuna uygunluk incelemesi ise gelirlerin, SPK'nun 61-69. maddelerinde yazılı kaynaklardan elde edilip edilmediğini ve giderlerin anılan Kanunun 70-72. maddelerine uygun şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yöneliktir. Esas incelemeye ilişkin kurallar, SPK, (m. 75), 6216 sayılı Kanunun 56. maddesinde ve AYM İç Tüzüğü'nün 52. maddesinde düzenlenmiştir.

SPK'nın 75. maddesinde mali denetimin ilke kuralları düzenlenmiştir. Buna göre, mahkeme kesinhesaplara ait bilgilerin belgelendirilmesini her zaman partiden isteyebilir. SPK'nın 75. maddesinin 2. fıkrasının ilk cümlesinde mali denetimin evrak üzerinden yapılacağı belirtilmiştir. SPK'nın 75. maddesinin 2. fıkrasının 2. cümlesi 12.8.1999 tarih ve 4445 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önce, AYM'nin denetimi yaparken çeşitli kişi ve kurumlardan faydalanabileceği, denetimi görevli raportörler eliyle yapabileceği Sayıştay denetçilerinden, Maliye Bakanlığı uzmanlarından vb. faydalanarak da yapabileceği ifadesi bulunmaktaydı. Değişiklik sonrasında ise dene-

⁹⁰² Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 233-234.

timi Sayıştay'dan yardım sağlanarak hazırlanan raporlar üzerinden yapabileceği gibi, siyasi partilerin genel merkezlerinde ve mahalli teşkilatlarında doğrudan doğruya ya da kendi üyeleri arasından görevlendireceği naip üye ya da mahallin en kıdemli adli veya idari yargı hâkimi niyabetinde yaptıracağı inceleme ve araştırmalar üzerinden de yapabileceği ve bu amaçla yeminli bilirkişi görevlendirebileceği hükmü getirilmiştir (SPK m. 75/2).

AYM İçtüzüğü'nün Siyasi Partilerin Mali Denetimi başlığını taşıyan ikinci bölümünün "*Mali Denetimde Esasın İncelenmesi*" kenar başlıklı 52. maddesinde ise şu hükümlere yer verilmiştir:

“(1) Parti tarafından gelir gider belgeleri ve defter kayıtları esas inceleme nin yapılması için Sayıştay Başkanlığına gönderilir. Partilerin genel merkezleri ile il teşkilatlarının gelir gider belgeleri ve defter kayıtları incelenir. Yapılacak denetimin esas ve usulleri ile il teşkilatlarının hangilerinin inceleneceği hususu, Mahkeme tarafından aksi kararlaştırılmadıkça Sayıştay Başkanlığına belirlenir.

(2) İşin esasına ilişkin inceleme, siyasi partilerin gelir ve giderlerinin doğru ve kanuna uygun olup olmadığı yönlerinden yapılır. Doğruluk incelemesi, kesinhesapların dayanağını oluşturan defter ve belgeler üzerinde yapılan incelemeyi kapsar. Kanuna uygunluk incelemesi, gelirlerin ve giderlerin Siyasi Partiler Kanununa uygun olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yöneliktir.

(3) Görevli denetçiler, partilerin genel merkezleri ile incelenmesi öngörülen il teşkilatlarının parti defterleri, gelir ve gider kayıtları ile bunlara ilişkin belgeleri inceleyerek kesinhesaplarla karşılaştırırlar. Gerektiğinde, ilgili siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgilerle bunların dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur.

(4) Denetçilerce, incelemeler esnasında tespit edilen konu ve bulguları içeren inceleme raporları ilgili siyasi partiye gönderilerek, raporun kapsamı gözetilmek suretiyle en geç iki ay içinde bu konular hakkındaki görüşlerini bildirmesi istenir.

(5) Denetçiler, ilgili siyasi partinin görüşleri ile kendi düşüncelerini içeren esas raporlarını Mahkemeye sunarlar. Rapora alınan konularla ilgili belgelerin bir örneği ile partiye gönderilen inceleme raporu ve partinin cevabı rapor ekine konulur. Raporda gelir gider belgeleri ve defter kayıtları incelenen il teşkilatları belirtilir.

(6) Sayıştay denetçilerinin hazırladıkları bu raporların görüşülmesi sırasında Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler hazır bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar.

(7) Mahkemenin malî denetime ilişkin kararlarının bir örneği ilgili siyasi partinin genel başkanlığına, bir örneği Sayıştay Başkanlığına ve bir örneği de o siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

(8) Kararı gönderilen parti hesaplarına ilişkin gelir gider belgeleri ve defter kayıtları Sayıştay Başkanlığınca ilgili partiye iade edilir.

(9) Malî denetim kararları Resmî Gazete'de yayımlanır.”

Malî denetimde ilk ve esas inceleme yürürlükte bulunan İçtüzük uyarınca Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Daha önceki İçtüzük yürürlükteyken ilk ve esas inceleme AYM raportörleri tarafından yapılmaktaydı. 6216 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan yeni İçtüzük uyarınca, ilk incelemeyi Sayıştay denetçileri yapmakta, ilgili raporlar çerçevesinde mali denetime esas alınmaktadır. Bu durumda, AYM raportörlerinin görevi ikincil bir özellik taşımaktadır. Esas incelemesi ise, aksi kararlaştırılmadıkça yine Sayıştay denetçileri tarafından yapılmaktadır. Yeni İçtüzük ile eski İçtüzük açısından denetimin yapılmasında rol oynayanlar yönünden kısmi bir değişiklik olsa da ilk inceleme ve esas incelemenin içeriği açısından iki İçtüzük arasında bir farklılık bulunmamaktadır. Mali denetimde ilk inceleme ile kastedilen, siyasi partilerin mali denetimine dayanak oluşturan belgelerin yasaya uygun şekilde

düzenlenip düzenlenmediğinin araştırılmasıdır.⁹⁰³ Esas incelemesi ise, İçtüzükte ifade edildiği gibi yasaya uygunluk ve doğruluk incelemesini içermektedir. Doğruluk incelemesi parti kesin hesabını oluşturan ilgili belgeler göz önünde bulundurularak yapılmakta ve esas olarak ilgili belgelerin doğru olup olmadığı incelenmektedir.⁹⁰⁴ Kanuna uygunluk ise, partinin elde ettiği gelirlerle yaptığı giderlerin SPK'nın ilgili maddelerine uygunluğunun denetlenmesi şeklinde olmaktadır.⁹⁰⁵

4. Malî Denetimin Sonuçları

Siyasi partilerin malî denetimi hususunda, SPK'da hem parti tüzel kişiliğine hem de sorumlu kişilere uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir. Buna göre bu yaptırımlar: hesabın doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna karar verilmesi, önerilerde bulunma, Hazinece el koyma ve paraya çevirme şeklindedir.⁹⁰⁶

a) Hesabın Doğruluğuna ve Kanuna Uygunluğuna Karar Verilmesi

Malî denetim sonucunda mahkeme ilgili siyasi partinin hesabının doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna karar verir (m. 75/4). Bir hesabın doğru olduğuna ve kanuna uygun olduğuna iki şekilde karar verilebilmektedir. İlki, hesabın tamamının doğru ve kanuna uygun olduğuna karar verilmesidir. İkincisi ise hesabın kanuna aykırı olan kısımları hususunda gerekli kararların verilerek (hazineye gelir kaydetme), kalan malî işlemler dolayısıyla hesabın doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna karar verilmesi şeklinde olmaktadır.⁹⁰⁷

Siyasi partilerin gelir ve giderlerinin ilgili mevzuata uygun olması, bir başka anlatımla gelir ve giderlerinin delili olan belgelerin doğruluğu sonucunda AYM tarafından verilen esas karar budur. Hesabın doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna hükmedilmesi halinde karar verilen yıl için parti tüzel kişiliği ve hesap vermek ile so-

⁹⁰³ Saka, s. 133.

⁹⁰⁴ Saka, s. 133.

⁹⁰⁵ Saka, s. 133.

⁹⁰⁶ Öztürk, s. 260.

⁹⁰⁷ Alataş, s. 120; Saka, s. 134; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 234.

rumlu olan kişiler açısından hesap sorumluluğu ortadan kalkacaktır.⁹⁰⁸ AYM kararlarının kesinliğinden dolayı siyasi partinin o yıl hesabına ilişkin daha sonradan meydana gelen malî bir konu tekrardan inceleme konusu yapılamayacaktır.⁹⁰⁹ Bununla birlikte siyasi partinin mali denetimi sonucunda hükmedilen kanuna uygunluk ve doğruluk kararı daha sonradan meydana gelecek olan ve cezaî sorumluluk gerektiren durumlar nedeniyle ilgili kişilerin sorumluluklarını ortadan kaldırmayacaktır.⁹¹⁰

b) Önerilerde Bulunma

Siyasi partilerin malî denetimi hususunu düzenleyen hükümler arasında, partilerin tuttukları hesaplara ilişkin öneride bulunma gibi bir düzenleme yoktur. Ancak AYM, yargılama ve karara bağlama hizmetinin bir gereği olarak, partilere, eksikliklerin giderilmesi ve tekrar aynı hatanın yapılmaması için uyarılarda bulunmaktadır. Anayasa yargılamasının çekişmesiz yargı faaliyeti olması nedeniyle bahsi geçen bu uyarılara Mahkemenin verdiği kararlarda rastlamak mümkündür.⁹¹¹ AYM tarafından verilen bu kararların, mali denetimin hukukî bir yönü olmasının yanı sıra teknik bir boyutu da içeriyor olmasından kaynaklandığı söylenebilir.⁹¹² Dolayısıyla bu kararlar, denetim sonucunda kesin olarak yaptırım gerektirmeyen; ancak düzeltilmesinde fayda görülen işlemler olabilmektedir. Mahkeme, hesapların tutulması sırasında yapılan şekil hatalarının bir daha yapılmamasını ilgili partiden isteyebilir.⁹¹³ Hesaplar veya

⁹⁰⁸ Saka, s. 134; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 234.

⁹⁰⁹ Mehter, s. 78; Saka, s. 134.

⁹¹⁰ Saka, s. 134; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 234.

⁹¹¹ Alataş, s. 120; Mehter, s. 79; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 236.

⁹¹² Mutlu, “Siyasi Partilerin”, s. 579.

⁹¹³ Alataş, s. 120-121; Mehter, s. 80; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 236; Örneğin AYM, 13.12.1994 Tarih, E. 1993/8 ve K. 1994/8 sayılı kararında, “*Gelir belgesi olarak alındı yerine gönderilen banka dekontlarının kabulüne; ancak bundan sonra bağışlar dâhil tüm gelirlerin elde edilmesinde, Siyasi Partiler Kanununun 69. maddesi uyarınca ve bu maddede belirtilen yönetime uygun bir biçimde düzenlenen alındılar düzenlenmesi gerektiğinin ilgili siyasi partiye duyurulmasına...*” karar vermişti.

işlemlerdeki bazı düzensizlikler, yaptırım gerektirmeyen biçimsel eksiklikler veya muhasebe tekniğine ilişkin hatalar bu türden işlemlere örnek verilebilir.⁹¹⁴

Malî denetimin yapılmasına ilişkin usul hükümlerinin az olması ve siyasi partilerin gelir ve giderlerini tutma biçimlerinin nasıl olacağının Kanunumuzda düzenlenmemiş olması nedeniyle, AYM'nin siyasi partilere yön çizen bu tip kararlar vermesi, hiç kuşkusuz malî denetimin daha sağlıklı bir biçimde yapılmasına katkıda bulunacaktır.

c) Hazinece El Koyma

Hem 648 sayılı SPK, hem de 2820 sayılı SPK döneminde, AYM denetim sürecunda, parti hesaplarının doğru olmadığı ya da gelir ve giderler ile mal edinimlerinin kanuna aykırılık taşıdığı inancına varırsa Hazinece el koyma yaptırımına hükmeder. Hazinece el koyma kararı mali bir yaptırımdır. Bu durumda parti sorumlularına ve parti tüzel kişiliğine karşı herhangi bir hukukî ya da cezaî yaptırıma hükmedilmesi söz konusu değildir.⁹¹⁵ SPK'nın 75. maddesinin 4. fıkrası, kanuna uygun olmayan gelir ve giderlerin Hazineye gelir olarak kaydedileceğini hükme bağlamaktadır. Kanunun 76. maddesinde hangi hallerde Hazinece el koyma kararına hükmedileceği tek tek sayılmıştır.⁹¹⁶ Buna göre bunlar:

⁹¹⁴ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 236; AYM kararlarında zaman zaman ayrı bir başlık altında çeşitli eleştirilere yer vermektedir. Örneğin; “*Genel Merkezin muhasebe işleyişine ilişkin eleştiriler*” başlığı ile partinin muhasebeleştirme işlemlerinde yaptığı çeşitli hataların eleştirildiği ve öneriler yapıldığı kararlara örnek olarak bkz.: CHP'nin 2004, 2005 ve 2006 yıllarına ilişkin mali denetim kararları: AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2005/24 ve K. 2008/81 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/40020951-f428-4516-9fc6-7bfd99c5ad3d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019); AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2006/28 ve K. 2008/82 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d3de935e-4bc1-4ceb-859c-0fca8c1398c5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019); AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2007/21 ve K. 2008/83 Sayılı Kararı. <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/dbc213a8-871b-4584-bae1-6bcf06911156?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 28.04.2019).

⁹¹⁵ Öztürk, s. 261; Saka, s. 134; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 234; Alataş, s. 121; Bahar, s. 111; Özyavuz, s. 199-200; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 394; Mehter, s. 80.

⁹¹⁶ “*Hazinece El Koyma*” başlıklı SPK m. 76:

“*Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak bağış kabul ettiği mal veya gelir edindiği Anayasa Mahkemesince tespit edilen siyasi partilerin, bu yolla elde ettikleri gelirlerin tamamının, Kanunda belirtilen miktarlardan fazla gelirlerle, taşınmaz malların kanuni miktarı geçen*

Kanuna aykırı olarak bağış kabul edilmesi,

Kanuna aykırı olarak mal veya gelir elde edilmesi,

Kanuna aykırı olarak kredi ve borç alınması,

Kanuna aykırı olarak belgelendirilmeyen kaynaklardan gelir elde edilmesi durumlarıdır.

Kanunen belgelendirilmesi gerekmesine rağmen belgelendirilmeyen gelirlerin bulunması hallerinde SPK'nın 76. maddesi hükmü gereği kanuna aykırı olan gelir ve giderlerin Hazineye gelir olarak kaydedilmesine karar verilecektir.⁹¹⁷ Siyasi partilerin kanuna aykırı olarak elde ettiği gelirlerin tümünün, kanunda gösterilen miktardan fazla kısmının ise fazlalık kısmıyla sınırlı olarak Hazineye gelir kaydedilmesine karar verilecektir.⁹¹⁸

Burada yeri gelmişken konuyla ilgili AYM'nin birkaç örnek kararından söz etmek yerinde olacaktır. Bu bağlamda; parti defterine kayıtlı gelirlerin bir kısmı hakkında makbuz düzenlenmemesi, partiye bağış yapanların adresleri tespit edilmeden tek bir kişi ismine makbuz düzenlenmesi, partiye bağış yapan kişinin açık adresinin makbuzda gösterilmemesi, tarih, adres ve sıra numarası olmayan alındı belgeleri ile gelir elde edilmesi, belgeleri bulunmayan gider işlemleri, partiye gelir sağlama amacıyla davetiye satılan şahısların makbuzlarda kimlerinin belirtilmemesi, parti genel merkezi tarafından il teşkilatlarına yapılan yardımlar ile çeşitli firma ve kişilere yapılan ödemelere ilişkin muhasebe fişlerine alındı belgelerinin ve faturaların eklenme-

kısının karşılığının Hazineye irat kaydedilmesine, taşınmaz malların ise Hazine adına tapuya tesciline karar verilir.

Bu Kanunun 67 nci maddesi hükmüne aykırı olarak siyasi partilere sağlanan kredi veya borçlar üzerine Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazinece el konulur, kredi veya borcu verene karşı Hazine hiçbir yükümlülük altına girmez.

Bu Kanunun 69 uncu maddesinde belirtilen esaslara aykırı olarak bir siyasi partinin tevsik edilmeyen kaynaklardan gelir sağladığı anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesi kararıyla bu gelir Hazineye irat kaydedilir. Belgelendirilmesi gerektiği halde belgelendirilmeyen parti giderleri miktarınca parti malvarlığı, Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazineye irat kaydedilir.”

⁹¹⁷ Azzem Özkan, “Ülkemiz Siyasi Partilerinde Muhasebe Kayıt Düzeni ve Denetimi”, *Muhasebe ve Denetime Bakış*, Y. 2002, s. 67.

⁹¹⁸ Alataş, s. 121-122; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 234-235; Saka, s. 135; Mehter, s. 81.

mesi, genel merkez giderleri içinde kasa tediye fişleri ile demirbaş alımı amacıyla ödeme yapılmasına rağmen bu fişlere satıcı belgesinin eklenmemesi, kapatılan avansın belgeye dayanmaması, genel merkez gelirlerine ilişkin kayıt ve belgelerin birbirini takip eden şekilde düzgünce tutulmaması, SPK'nın 70. maddesine aykırı şekilde parti tüzel kişiliği adına yapılmayan belli bir miktar harcama karşılığı malvarlığı bulunması nedenleriyle, AYM "Hazineye gelir kaydedilmesi" yaptırımına hükmetmiştir.⁹¹⁹

Yine AYM bir kararında "faturalar karşılığında muhtelif cins ve miktarda altın ve takı alınarak yapılan giderlerin, partinin siyasi faaliyetleri içinde değerlendirilemeyeceğini" belirterek bu giderlerin Hazineye gelir kaydedilmesine hükmetmiştir.⁹²⁰ Aynı kararda,

"partinin genel başkanı emrine 1997 yılı içinde belirlenemeyen tarihlerde bir hava taşımacılığı şirketi tarafından altmış beş gün süre ile toplam elli iki saat bir uçağın bedelsiz olarak tahsis edilmesi ve uçak personeline konaklama ve yemek bedeli adı altında ödeme yapılmasına ilişkin olarak "SPK'ya aykırı biçimde bedelsiz olarak genel başkana uçak tahsis edilmesi partiye bağış niteliğinde bir yardım kabul edilerek, yaptırılan bilirkişi incelemesi uyarınca"

hesaplanan tahsis edilen uçak, personele ödenen ücret, konaklama, yemek giderlerine ilişkin olarak kanuni bağış sınırının üzerinde olan kısmının Hazine'ye gelir kaydedilmesine hükmedilmiştir.

⁹¹⁹ AYM, 29.03.1989 Tarih, E. 1984/7 ve K. 1989/3 Sayılı Kararı, R.G., S. 20263, 25.08.1989; AYM, 07.02.1991 Tarih, E. 1985/3 ve K. 1991/1 Sayılı Kararı, R.G., S. 20818, 18.03.1991; AYM, 20.02.1990 Tarih, E. 1985/2 ve K. 1990/4 Sayılı Kararı, R.G., S. 20465, 18.03.1990; AYM, 12.04.1990 Tarih, E. 1985/7 ve K. 1990/7 Sayılı Kararı, R.G., S. 20517, 13.05.1990; AYM, 25.12.1990 Tarih, E. 1987/5 ve K. 1990/10 Sayılı Kararı, R.G., S. 20773, 09.01.1991; AYM, 07.02.1991 Tarih, E. 1986/4 ve K. 1991/4 Sayılı Kararı, R.G., S. 20823, 23.03.1991; AYM, 13.06.1991 Tarih, E. 1986/8 ve K. 1991/4 Sayılı Kararı, R.G., S. 20933, 18.07.1991; AYM, 09.06.2006 Tarih, E. 2005/31 ve K. 2006/41 Sayılı Kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/8de93a37-728c-408c-9d7d-f99ee0eff190?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T. 26.05.2019).

⁹²⁰ AYM, 17.05.2001 Tarih, E. 1988/22 ve K. 2001/5 Sayılı Kararı. AMKD, S. 37, C. 1, Y. 2001, s. 698-702.

AYM bir diğer kararında ise, SHP'nin 1991 yılı kesin hesabını incelerken, partinin iki farklı bankadan aldığı ve aynı yıl kapattığı toplam 3.800 TL tutarındaki kredileri, SPK'nın 67. maddesine aykırı bulmuş ve Hazineye gelir kaydedilmesine hükmetmiştir.⁹²¹

d) Paraya Çevirme

Siyasi partilerin malî denetimi sonucunda AYM tarafından verilen kararlar ile ortaya çıkabilecek bir başka yaptırım da paraya çevirmedir.⁹²²

SPK'nın 68. maddesine göre, siyasi partiler ikametleri ve faaliyetleri için gerekli olmak kaydıyla taşınmaz mal edinebilirler. Siyasi partiler eğer bu hükme aykırı şekilde taşınmaz mala sahip olursa, söz konusu bu taşınmazlar hakkında AYM tarafından Hazineye el koyma kararı değil de AYM'nin vereceği bir süre içerisinde parti tarafından bu taşınmazların satılarak paraya çevrilmesi yoluna gidilir.⁹²³ Verilen süre içinde taşınmaz paraya çevrilmez ise bu husus bir sonraki mali denetim esnasında meydana çıkacak ve AYM taşınmazın paraya çevrilmesine hükmedecektir⁹²⁴ (m. 77). Kanunda bir açıklık olmamakla beraber, paraya çevrilen taşınmazların karşılığı olan değerin ayrıca Hazineye gelir olarak kaydedilmemesi gerekmektedir. Çünkü kanuni yollardan sağlanan gelirler ile elde edilmiş olma şartıyla, bir taşınmazın karşılığı olan para, partinin mal varlığına aittir. Taşınmaz malların, partinin amaç ve faaliyetleri için olup⁹²⁵ olmadıkları farklı bir husus, gelirlerinin kanuni yollardan sağlanmayan miktarının Hazineye gelir olarak kaydedilmesi farklı bir husustur.

Esasen partilerin ihtiyaçları dışında taşınmaz mal edinmeleri de şuan ki malî yapıları içinde pek olanaklı değildir. Çünkü küçük partilerin hemen hemen tamamı herhangi bir taşınmaz sahibi değildir. Bu partiler siyasi etkinliklerini kiraladıkları

⁹²¹ AYM, 02.07.1997 Tarih, E. 1992/2 ve K. 1997/10 Sayılı Kararı. AMKD, S. 33, C. 2, Y. 1997, s. 506.

⁹²² Mehter, s. 83.

⁹²³ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 235; Öztürk, s. 261; Saka, s. 135; Özyavuz, s. 200; Bahar, s. 112.

⁹²⁴ Alataş, s. 124; Mehter, s. 83.

⁹²⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 394.

taşınmazlarda sürdürmektedirler. Büyük partiler ise Türkiye’de parti kapatmanın kolay olduğu dönemlerde taşınmaz mal satın almayı tercih etmemiştir. Bu dönemde büyük partiler, aldıkları devlet yardımını faize yatırarak yüksek faiz geliri sağlamaları dolayısıyla taşınmazı satın almak yerine kiralamayı tercih etmişlerdir. Gerçekten de gerek siyasi parti kapatma nedenlerinin anayasa ve yasalarda epey geniş düzenlenmesi gerek de askeri darbe tehlikesinden dolayı partiler tüzel kişilikleri adına taşınmaz mal edinmemişlerdir. Çünkü kapatılan siyasi partilerin mal varlıkları Hazineye devredilmektedir. Bundan dolayı önceleri RP’nin de yaptığı gibi, partiler taşınmaz satın alacakları zaman bunu genel başkana yakınlığı olan, güvenilir kişilerin üzerine almakta, sanki bu kişi tarafından partiye kiralanmış gibi muvazaalı kira sözleşmeleri düzenleyerek bu taşınmazların ileride Hazineye devredilmesinin önüne geçmeye çalışmaktadırlar.⁹²⁶

Peki, kanuna aykırı şekilde elde edilen taşınmaz paraya çevrildiğinde bu para ne olacaktır? Hazineye gelir olarak mı kaydedilecektir, yoksa parti mal varlığına dâhil mi edilecektir? Bu hususta yasada bir boşluk bulunmaktadır. Çünkü satılarak paraya çevrilen taşınmazın maddi karşılığının Hazineye gelir olarak kaydedilip kaydedilmeyeceği noktasında açık bir düzenleme yoktur. AYM’nin kanuna aykırı şekilde elde edilen parti gelirlerinin Hazineye gelir olarak kaydedilmesine karar vermesi sonucunda, kanuna aykırı şekilde elde edilmiş gelir miktarındaki bir tutarın partinin mal varlığından eksilmesi söz konusudur. Dolayısıyla bu uygulama ile kanuna aykırı şekilde sağlanmış gelirden önceki duruma bir dönüş olmaktadır. Buna karşın, partinin kanuna aykırı şekilde harcama yapması durumunda, bu harcama kadar tutarın Hazineye gelir olarak kaydedilmesi durumundan farklı bir sonuç ortaya çıkmakta ve kanuna aykırı harcamadan önceki hale dönüş olmamaktadır. Örneğin, partiye ait olmayan bir otomobil için yapılan giderlerin parti tarafından ödenmesi halinde, bu miktarın Hazineye gelir kaydedilmesi o miktarın iki katının partinin mal varlığından eksilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle kanuna aykırı giderleri yapan veya onay veren parti sorumlularının bu giderleri parti tüzel kişiliğine geri ödemeleri bi-

⁹²⁶ Özyavuz, s. 200.

çiminde bir düzenleme getirilmesi doğru olacaktır. Böylece kanuna aykırı yapılan harcamadan önceki hale de dönüş sağlanacaktır.⁹²⁷

5. Mali Denetime İlişkin Uygulamada Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

a) Uygulamada Yaşanan Sorunlar

Bu konuda karşılaşılan en önemli sorun siyasi partilerin elde ettikleri tüm gelir kaynakları kapsamında AYM'ye gönderdikleri raporların gerçeklikten uzak olması ve bu durumun bir sonucu olarak da sağlıklı bir denetimin yapılamaması hususudur.⁹²⁸ Partilerin genel merkez hesaplarının incelenmesine rağmen taşra teşkilatı hesaplarının incelenmemesi, AYM'nin tüm partilerin merkez ve taşra teşkilatlarının denetimini yapacak yeterli uzman kadrodan yoksun olması temel sorunlardır.⁹²⁹ Ayrıca siyasi partilerin kullandığı defter ve belgelerde bir standart oluşturulmaması, malî denetim hususunda istikrar sağlanmasının önünde engel teşkil etmektedir.⁹³⁰

Malî denetimin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için gerekli olan yeterli sayıda uzmanın tahsis edilmemesi ve kaynak sıkıntısı sebebiyle geç sonuçlanmakta ve etkin biçimde işleyememektedir. Bu süreçte verilen kararlarda yer alan parasal değerlerde de reel olarak kayıp yaşamaktadır.⁹³¹ AYM'nin malî denetimi geç işlemektedir. Nitekim RP'nin mali denetim sonuçları kapatılmasının⁹³² üzerinden yıllar geçtikten sonra açıklanmıştır.⁹³³ Mayıs 2019 itibariyle TBMM'de temsil edilen partilerden

⁹²⁷ Kaya, 600-601; Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 235.

⁹²⁸ Yüce, s. 29.

⁹²⁹ Yüce, s. 29; Tacar, s. 71.

⁹³⁰ Tacar, s. 72.

⁹³¹ Karakaş, s. 118; Tacar, s. 72.

⁹³² RP, AYM, 16.1.1998 Tarih, E. 1997/1 ve K. 1998/1 sayılı kararı ile kapatılmış ve partinin tüm mallarının Hazineye geçmesine karar verilmişti. Bkz. : AYM, 16.1.1998 Tarih, E. 1997/1 ve K. 1998/1 Sayılı Kararı. <http://kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0acac7b9-4875-4c09-a89d-16336ed73728?highlightText=refah%20partisi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 08.05.2019).

⁹³³ 1998 yılında kapatılan RP'nin, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995 ve 1996 yılına ait kesin hesabı 1999 yılında karara bağlanmıştı. Abdulkakimoğulları, "Türkiye'de Siyasi Partilere", s. 176.

AKP, CHP, MHP, HDP'nin 2014, 2015, 2016, 2017, İP'nin de 2017 yılına ait mali denetim kararları Temmuz 2019 tarihi itibariyle hâlâ açıklanmamıştır. Dolayısıyla AYM mahkemesinin partilerin malî denetimi konusunda geç kalması sebebiyle kamuoyu zamanında bilgilendirilememekte ve bu konu şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından sorun yaratmaktadır. AYM'nin mali denetiminin sona ermesi ve Resmi Gazete'de yayımlanma süresi ortalama 4 yılı bulmaktadır. Denetim süresi de yaklaşık olarak üç yıldan fazla sürmektedir.⁹³⁴

Malî denetimin bir sonuç vermemesi partilerin bu alanda herhangi bir düzenleme yapma ihtiyacı duymamalarına neden olmaktadır. Malî denetime ilişkin eksikliklerden dolayı parti içi demokrasi, parti teşkilatlanması ve diğer hususlarda siyasi partilerin keyfi hareket etmesi ve toplumda oluşan siyasal yaşamın yozlaşmasının önlenememesi gibi Türkiye'de siyasetin finansmanına ilişkin esaslı sorunlara yol açmaktadır.⁹³⁵

1982 Anayasası'nın 69. maddesinin son fıkrasındaki hükme karşın, partilerin ve adayların seçim dönemlerinde yaptıkları harcamaların denetlenmesine ilişkin ayrı bir kanuni düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla adayların kişisel olarak aldıkları bağış ve yardımlar ile giderlerin malî denetimi yapılmamaktadır. Bunun yanında partilere yapılan mal veya hizmet şeklinde yapılan bağışlar da denetim dışında kalmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde yapılan gelir ve giderlerin açıklanması, siyasetçilerin halkın gözünde güvenilirliklerini artırıcı katkıda bulunacak, bağışta bulunanların siyasetçiler üzerinde kurdukları baskıyı azaltacaktır. Bu şekilde seçimlerin adalet ve eşitlik ilkeleri kapsamında gerçekleştirilmesine katkıda bulunulacaktır.⁹³⁶ Bu durum, tabiri caizse siyasetin kendi hücrelerini yenilemesine, şeffaf ve hesap verme yükümlülüğünü esas alan bir zemin yönünde harekete geçmesine ortam oluşturacaktır.⁹³⁷

⁹³⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 33-34.

⁹³⁵ Yüce, s. 29.

⁹³⁶ TEPAV, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk : Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri*, 2. Bs., Ankara 2006, s. 70; Gençkaya, *Siyasi Partilere*, s. 193-194; Kırbaş, s. 194.

⁹³⁷ Karakaş, s. 117.

Seçim döneminde, Sayıştay ve AYM tarafından (hazırlanan raporların kesin karara bağlanması için) rutin uygunluk denetimi yapılmaktadır. Seçim dönemlerinde yapılan kampanyaların da etkisiyle (dönemsel olarak toplanan belgesiz bağış ve aynı yardımların yüksek olması sebebiyle) bu dönemlerin bir bakıma partilerin varlıklarını kanıtlama dönemi olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla siyasetin finansmanı konusunda en büyük kaçağı oluşturan seçim dönemi harcamaları yalnızca uygunluk denetimi yapılarak geçirilmektedir. Ayrıca bu denetimin kapsamına nakdi olarak yapılan yardımların yanı sıra aynı olarak alınan yardımlar da dâhil edilmelidir.⁹³⁸

Siyasi partilerin mali denetimine yönelik kayıtların kamuoyuna açıklanması ile ilgili olarak ileri demokratik ülkelerde çeşitli örneklerle rastlanmaktadır. Bazı ülkelerde resmi gazetede, bazılarında da günlük gazetelerde partilerin harcamaları detaylı bir biçimde ve gecikmeden yayınlanmaktadır.⁹³⁹ Türkiye’de partilerin mali kayıtlarını yayınlama mecburiyeti yoktur. Partiler AYM’ye kesin hesaplarını sunmaktadırlar. AYM’nin Resmi Gazete’de ve AMKD’de yayınlanan parti mali denetim harcamalarında yalnızca bu kesin hesap bilgilerine yer verilmektedir. Dolayısıyla bu kararlarda partilerin nerelere harcama yaptıklarına ilişkin detaylı bilgilere ulaşma imkânı yoktur. Ayrıca siyasi partilerin malî denetimine ilişkin bulguların Sayıştay denetçilerinin hazırladığı raporlarda ortaya çıktığı söylenebilir. Bu raporlar da kamuoyuna açık değildir.⁹⁴⁰ Yapılan denetimin sonuçlarının kamuoyuna açıklanmaması, şeffaflıktan uzak bir denetim olmaktadır. Böylesi bir denetim ise şekli ve formalite olmaktan ileriye gidememektedir.⁹⁴¹

Denetlenmesi ve önlenmesi epey zor olan bir finansman çeşidi de, özellikle iktidardaki partilerin devlet imkânlarından faydalanmaları konusudur. Devlet ihaleleri,

⁹³⁸ Karakaş, s. 117-118.

⁹³⁹ Kırbaş, s. 190-191.

⁹⁴⁰ Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından*, s. 213; Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 34.

⁹⁴¹ Dülger, s. 319.

radio ve televizyon benzeri kitle iletişim araçları, krediler, istihdam imkânları, örtülü ödenek, belediye kaynakları ile yapılan açılışlar bu kapsamda düşünölebilir.⁹⁴²

b) Çözüm Önerileri

Siyasi partilerin malî denetimini yapan AYM'nin bu denetimi daha etkin bir biçimde yerine getirebilmesi için yeterli kadroya kavuşturulması gerekmektedir. Ayrıca, partilerin gelir ve giderleri hususunda şeffaflığı tesis edecek daha etkili kurallara ihtiyaç vardır.⁹⁴³

AYM ve Sayıştay'ın yoğun iş yükü sebebiyle partilere ilişkin yapılan denetim çok genel hatlarla yapılmakta ve uygunluk denetiminden öteye geçememektedir. Dolayısıyla bu denetimin gerek kapsamının gerekse içeriğinin zenginleştirilmesi gerekmektedir. Siyasi partilerin mali denetimlerinin yapılması, denetim sonuçlarının açıklanması epey zaman almaktadır. Dolayısıyla ortaya çıkaracağı reel fayda değeri kaybetmektedir.

Bir başka konu ise seçim döneminde yapılan giderlere ilişkin hususi bir denetim yapılmasının zorunluluğudur. Bu şekilde, partilerin tüm güçlerini ortaya koydukları zamanlar olan seçim dönemlerinin, gelir ve gider yönünden ayrıntılı biçimde ortaya koyulması sağlanacaktır.⁹⁴⁴

Siyasal yaşamdaki yozlaşmaya engel olmak için sağlıklı bir denetime ihtiyaç olduğu muhakkaktır. Siyasi partilerin gelirlerini nereden ve nasıl elde ettikleri, bu gelirleri parti çalışmalarını finanse etme amacıyla harcayıp harcamadıklarını belirle-

⁹⁴² Kırbaş, s. 197; Ayrıca bu konuda bkz.: Coşkun Can Aktan, *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s. 109-150; Coşkun Can Aktan, *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, T Yayınları, İzmir 1994, s. 24-50.

⁹⁴³ Gençkaya, "Siyasetin Finansmanında Kaçak", s. 27; Abdülhakimoğulları, "Türkiye'de Siyasi Partilere", s. 179.

⁹⁴⁴ Karakaş, s. 123-124.

me noktasında düzenli bir mali denetimin tesisi sağlanabilir.⁹⁴⁵ Ayrıca kaçamak yollar tıkanmalı, halkın denetimine izin veren şeffaf bir yapı tesis edilmelidir.⁹⁴⁶

Siyasi partiler için malî sorumluluk dönemi belirlenmeli, parti hesaplarının usulüne uygun olarak yetkili kişilerce tutulması sağlanmalıdır.⁹⁴⁷ Ayrıca, partilerin yaptığı harcamaların ilk olarak parti içinde parti müfettişleri eliyle denetlenmesi de yerinde bir uygulama olacaktır.⁹⁴⁸ Dolayısıyla siyasi partilerin malî yönden kurumsallaşması gerek partilerin gerekse siyasal parti sisteminin kurumsallaşmasına katkıda bulunacaktır. Nihayet bu durum ülke demokrasisinin de kurumsallaşmasına etkiye bulunacaktır.⁹⁴⁹

Partiler üzerinde işleyen düzenli ve sıkı bir malî denetim mekanizmasının kurulmasının ardından, kanunu çiğneyen partilere ve sorumlulara ciddi yaptırımlar uygulanabilir ve demokrasinin kurumsallaşması sağlanabilir.⁹⁵⁰ Yasa dışı gelir ve giderler için belli yaptırımlar getirilebilir. Başlıca yaptırımlar; hapis ve para cezası, devlet yardımından yoksun bırakma, seçme ve seçilme hakkında mahrumiyettir. Her kanunun elbette açık bir tarafı olacaktır. Sıkı bir denetim mekanizması yerine özendirici bir sistem kurulması saydamlığa katkı yapacaktır. Partilerin gelir ve giderlerinin denetimi konusunda en iyi sistemi kurduğu iddiasında bulunan Alman Yasalarının Kohl skandalında çaresiz kaldıkları unutulmamalıdır.⁹⁵¹

Siyasi partilerin yaptıkları harcamaların ayrıntılarını da içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır. Kesin hesap usul ve belgeleri uluslararası standart-

⁹⁴⁵ Yüce, s. 30.

⁹⁴⁶ Hasan Baş, Hüseyin Özer, “Siyasi Partilerin Mali Denetiminin Sayıştayca Yapılıp Yapılmayacağı”, *Sayıştay Dergisi*, C. 8, S. 35, Y. 1997, s. 62.

⁹⁴⁷ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 27.

⁹⁴⁸ Karakaş, s. 121.

⁹⁴⁹ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 26.

⁹⁵⁰ Yüce, s. 30.

⁹⁵¹ Gençkaya, “Siyasetin Finansmanında Kaçak”, s. 25.

lara uygun olmalıdır. Partilerin malî denetimi sürecinde gereken iş gücü temin edil-
melidir.⁹⁵²

Siyasi partilerle ilişkisi olan veya onların denetimi altında olan kuruluşların he-
sapları da parti hesaplarıyla beraber incelenmeli, üçüncü kişilerin kayıt dışı bağış,
katkı ve yardımları denetlenmelidir.⁹⁵³

Tüm seçim dönemlerinde (Cumhurbaşkanı, Milletvekili ve Mahalli İdareler)
siyasi partilere ve adaylara ilişkin seçim kampanya bütçeleri, gelir kaynakları -aynı
ve nakdi yardımlar- ve harcamaları detaylı bir şekilde kayda geçirilmelidir. Bu kayıt-
lar uzman denetçiler eliyle denetlenmeli ve ilgili denetim raporları vaktinde kamu-
yunun bilgisine sunulmalıdır.⁹⁵⁴

Seçim kampanyalarının finansmanı, takip eden yılda gelir ve gider yönünden
AYM tarafından denetlenmektedir. Dolayısıyla seçim sırasında ya da seçimin hemen
ardından denetlenmesi daha iyi olacaktır.⁹⁵⁵

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün Seçimler ve Kampanya Finansmanı İle İlgili En İyi Uygulamalar Tavsiyeleri uyarınca, harcamaları denetlemekle yükümlü
yeminli malî müşavirler ve malî müşavirlerin verdiği onay raporu Seçim Komisyo-
nu'na gönderilmektedir. Alanında uzmanlaşmış olan bu kimselere ilişkin hem malî
hem de cezaî sorumluluğun bulunması, sorumluluğun paylaşılmasına ve konuya daha
büyük bir önem verilmesine katkıda bulunacaktır.⁹⁵⁶ Dolayısıyla bu yöntem bizim
mevzuatımıza da taşınmalıdır.

⁹⁵² Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

⁹⁵³ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

⁹⁵⁴ Gençkaya, Gündüz, Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, s. 73.

⁹⁵⁵ Karakaş, s. 122.

⁹⁵⁶ Karakaş, s. 126; Yüksel, *Siyasette Etik*, s. 246.

SONUÇ

Türkiye’de siyasetin finansmanına ilişkin sorunlara baktığımızda, Cumhurbaşkanlığı adaylarının seçim kampanyası dışında milletvekili genel seçimi ve mahalli idareler seçimlerinde adaylara ilişkin yasal bir düzenleme ve denetleme bulunmamaktadır. Bu durum seçimlerde adil yarış ortamının paraca zayıf olan aleyhine bir sonuç doğurmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla adayların yaptıkları kampanya harcamalarının yasal düzenleme altına alınarak denetlenmesi gerekmektedir. Bunun için adayların ve partilerin yaptıkları harcamaların yasayla sınırlandırılacağına yönelik Anayasaya hüküm konulabilir. Fransa örneğinde olduğu gibi üst sınırın üzerinde harcama yapan adayların seçiminin iptali sonucunu doğurabilecek yaptırımlar uygulanabilir. Partilerin seçim kampanyalarında yaptıkları harcamalara bir üst sınır getirilebilir, böylece paranın adil yarış ortamını paraca zengin olan lehine değiştirmesine engel olunabilir.

Ayrıca seçim dönemlerinde, iktidardaki partilerin kamuya ait kitle iletişim araçlarından faydalanma yönünde ısrarcı oldukları görülmektedir. Bu durum seçimlerde adil yarış ortamını bozucu etki yapmaktadır. Seçim zamanlarında devlete ait radyo ve televizyonların eşitlik, tarafsızlık ilkelerine uygun davranmaları sağlanmalıdır. Böylece siyasi partilerin ve adayların bu imkânlardan eşit ve tarafsız olarak faydalanmaları mümkün olacaktır. Dolayısıyla 298 sayılı Seçim Kanunu’nda sıralanan yasaklara ve ihlallere ilişkin yaptırımların etkili bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı’nın seçim kampanyasını YSK denetlemektedir. Ancak Kurul, 6 Haziran 2014’de aldığı bir kararla partilerin adaylarını desteklemelerinin önünü açmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı seçim hesabının denetiminde çift başlılık yaratan bir durum ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanı seçim hesabı YSK tarafından denetlenmekte iken partilerin hesapları AYM tarafından denetlenmektedir. YSK kararı sonrasında iki başlı denetim meydana gelmiştir. Bu uygulamaya son verilmelidir. Partilerin adaylarını desteklenmelerine son verilmeli, YSK Cumhurbaşkanı seçim hesabının denetimi konusunda tek yetkili olmalıdır.

Ülkemizde bağış yapanların ismi açıklanmamakta, belirli bir miktarın üzerinde bağışta bulunanlara özel bir vergi uygulaması yapılmamaktadır. Siyasi partilere belirli bir miktarın üzerinde bağış yapanların isminin açıklanması, vergi matrahından indirimine gidilmesi, vergi iadesi gibi uygulamalar yapılarak bağışa teşvik yapılabilir. Bunun yanında aynı ve hizmet biçiminde yapılan bağışların da kamuoyu ile paylaşılması sağlanmalıdır. Ayrıca yüksek miktardaki bağışlar vergilendirilebilir, küçük miktardaki bağışlarda ise vergi indirimine gidilebilir.

Siyasi partilerin üyelerinden aidat toplama gibi bir çabası bulunmamaktadır. Üye kayıtları düzensizdir. Dolayısıyla parti ve taban arasındaki iletişimin kurulmasında önem taşıyan üye aidatına yeterli önem verilmemektedir. Bu durum parti içi demokrasi anlayışını da baltalamaktadır. Partilerin üye kayıtlarını düzenli tutmaları sağlanmalı, üye aidatı toplanması hususunda eğitim verilmeli, böylece partilerin gelir kaynakları içerisinde üye aidatının oranı yükseltilmelidir. Üyelerden toplanan aidat gelirlerinin toplam gelir içerisinde belli bir oranda olması zorunluluğu da getirilebilir. Bunun yanında üye aidatının, üyelerin gelir kaynakları göz önünde bulundurularak kademeli şekilde belirlenmesi de düşünülebilir. Böylece üyelerin aidat ödeme alışkanlıkları da sağlanacaktır.

Türkiye’de siyasetin finansmanının şeffaflığı konusunda da sorun bulunmaktadır. Şeffaflık açısından seçilmişlerin mal beyanlarını kamuoyu ile paylaşmaları sağlanmalıdır. Ayrıca partilerin de malî bilgilerini kamuoyu ile paylaşmadıkları bilinmektedir. AYM’nin partilerin mali denetim kararlarındaki şeffaflık oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla siyasete halkın güven beslemesi açısından şeffaflığın tesis edilmesi bir zorunluluktur.

Türkiye’de siyasi partilere yapılan devlet yardımı, siyasal parti sisteminin kartelleşmesine ve siyasi partilerin devletleşmesine neden olmaktadır. Kartelleşen siyasal parti sisteminde, büyük partilerin gelir kaynağının büyük kısmını devlet yardımı oluşturmaktadır. Dolayısıyla kartel parti sistemindeki partiler, yeni partilerin siyasal parti sistemine girişini engellemektedir. Statükoyu koruyucu etki oluşturan bu durum, seçmeni sistemdeki partileri tercihe zorlamakta ve bu durum ise seçmenin siyasal katılım hakkının sınırlandırılmasına yol açmaktadır. Gelir kaynaklarının büyük

bir oranını devlet yardımının oluşturduğu partiler, zamanla devlet ile uyumlu bir hal almakta, devletin bir uzvu, kurumu görüntüsüne bürünerek bu yapı içerisinde yaşamını sürdürmeye devam etmektedir. Dolayısıyla kartel parti sisteminde devletleşen partiler, seçmenin siyasal katılma hakkını kısıtlamasının yanında devlet ile uyumlu bir zihniyet politikası izlemek zorunda olmaları nedeniyle toplumun menfaat, istek ve taleplerine de sağırlaşmaktadırlar.

Devlet yardımının parti içi demokrasiye zarar veren bir yönü de vardır. Devletin aldığı yardımı garanti olarak gören partiler, üyelerinden aidat toplama konusunda gevşek davranmaktadırlar. Bunun yanında devlet yardımının direkt genel merkeze aktarılması ve parti teşkilatlarına bu yardımın belli bir kısmının paylaştırılmaması da yerel teşkilatın genel merkezin boyunduruğu altına girmesine, parti içerisinde farklı düşüncelerin susturulmasına neden olarak parti içi demokrasiyi baltalamaktadır.

Türkiye’de siyasi partilerin yaşadığı bu yapısal değişikliğe çözüm üretmek için devlet yardımının partilerin gelirleri içindeki oranı azaltılmalıdır. Toplumsal tabanıyla ilişkisi kesilen partilerin, üye aidatı ve bağışlar yoluyla yeniden toplumsal istek ve taleplere duyarlı hale kavuşturulması gerekmektedir. Böylece tabanına karşı siyasal sorumluluk hisseden partiler daha serbest bir hareket alanı bulacaklar ve siyasal parti özgürlüğünü de etkileyen bu duruma çözüm getirilmiş olacaktır.

Devlet yardımının olduğu gibi genel merkeze aktarılmasının bir diğer sonucu ise partilerin merkezileşmesine neden olmasıdır. Bu merkezileşme partilerin genel merkez ve yerel teşkilata ait gelir ve giderlerinin merkezden yönetilmesine neden olmaktadır. Genel merkez, elindeki malî ve siyasal gücün etkisiyle yerel teşkilatları otoritesi altına alarak disipline edebilmektedir. Dolayısıyla otoriter parti yapısı anti demokratik sonuçların doğmasına neden olabilmektedir. Partilere yapılan devlet yardımlarının belli oranlarda yerel teşkilatlar ile paylaşılması yasal düzenleme ile güvence altına alınmalıdır. Ayrıca gençlik kolu, kadın kolu, araştırma geliştirme birimleri vb. de tespit edilecek oranlarda yan teşkilatlara da yardımda bulunulması düşünülebilir.

Toplumsal bir kültür olan demokrasinin tabana yayılmasında büyük rol oynayan siyasi partilerin, iç işleyişlerinin demokratikleştirilmesi gerekmektedir. Devlet

yardımının parti ve tabanı arasındaki ilişkiyi hissizleştiren bir yönü vardır. Partilerin tabanlarıyla aralarındaki bağın güçlendirilmesi gerekmektedir.

Siyasi partileri yolsuzluktan koruma düşüncesiyle de yapılan devlet yardımı bu konuda yetersiz kalmıştır. Devlet yardımının getirdiği hazırcı zihniyet, partilerin aldıkları devlet yardımından da fazla harcama yapmasına neden olmuştur. Bu da partileri mali yönden yasa dışı kaynak aramaya yönlendirmiştir. Dolayısıyla bu durumu engellemek için partilere harcama üst sınırı getirilmesi, malî denetimin düzenli ve zamanında yapılması, kayıt dışı gelirin önlenmesi gibi öneriler yerine getirildiğinde, devlet yardımının yolsuzluğu engelleme amacı daha fazla etkili olacaktır.

Türkiye’de siyasi partilere yapılan devlet yardımının ölçütleri sürekli yasama çoğunluğu tarafından değişikliğe uğratılmaktadır. Devlet yardımına ilişkin ölçütlerin anayasada düzenlenmesi bu soruna çare olacaktır. Ayrıca devlet yardımı yapılırken gözetilen “*hakça*” ve “*yeterli düzeyde*” ölçütü de Anayasa’da düzenlenmeli, yöntemin detayları açıklığa kavuşturulmalıdır.

Türkiye’de siyasi partilere bir önceki seçimlerde aldıkları oy oranı göz önünde bulundurularak devlet yardımı yapılmaktadır. Bu durum yeni partilerin siyasette yerşermesini engelleyici ve statükoyu koruyucu bir etkide bulunmaktadır. SPK’ya göre yeni kurulan bir partinin oy verme gününden en az altı ay evvel illerin en az yarısında teşkilatlanması gerekmektedir. Bu oldukça masraflı bir iştir. Dolayısıyla partilere devlet yardımı yapılırken, belli bir miktarın seçimlere katılan tüm partilere eşit olarak, geri kalanının aldıkları oya göre partiler arasında bölüştürülmesi düşünülebilir.

Devlet yardımı konusunda yapılan en önemli eleştiri yardımın hukukumuzda istikrarlı bir sisteme henüz kavuşturulamamış olmasıdır. Türk Hukuku’nda yaklaşık elli yıllık bir tarihe sahip olan devlet yardımının yukarıda belirtmeye çalıştığımız öneriler dâhilinde iyi bir sisteme kavuşturulması zorunludur.

Siyasi partilerin elde ettikleri tüm gelir kaynaklarını gösterdiği varsayılan ve AYM’ye gönderilen raporlar gerçeklikten uzaktır. Dolayısıyla sağlıklı bir denetim yapılamamaktadır. Ayrıca partilerin genel merkez gelir hesapları incelenmesine karşın taşra teşkilatına ait hesaplar incelenmemektedir. AYM siyasi partilerin taşra ve

genel merkez teşkilatlarının denetimini yapacak yeterli uzman kadroya sahip değildir. Dolayısıyla AYM'nin mali denetimi daha etkin bir biçimde yerine getirebilmesi için yeterli kadroya kavuşturulması gerekmektedir.

Partilerin kullandığı defter ve belgelerde bir standart oluşturulamamıştır. Bu durum mali denetimin uzun sürmesine neden olmaktadır. Mali denetimin uzun yıllar sürmesi nedeniyle partilere ilişkin malî denetim kararlarındaki parasal değerler reel kayba uğramaktadır. Malî denetimin geç işlenmesi parti içi demokrasi, parti teşkilatlanması ve başka hususlarda partilerin keyfi davranmalarına neden olmakta, bu durum ise siyasal yozlaşmanın yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda siyasi partilerin kesin hesap usul ve belgelerinin uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Siyasi partilerin malî denetimini kolaylaştırması açısından partiler için mali sorumluluk dönemi belirlenmeli, parti hesaplarının usulüne uygun şekilde yetkili kişiler eliyle tutulması sağlanmalıdır. Bu durum siyasi partilerin malî yönden kurumsallaşmalarını sağlaması yanında siyasal parti sisteminin kurumsallaşmasına da katkıda bulunacaktır.

1982 Anayasası'nın 69. maddesinin son fıkrası uyarınca, partilerin ve adayların seçim dönemlerinde yaptıkları harcamaların denetlenmesine ilişkin ayrı bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla adayların kişisel olarak aldıkları bağışların, yardımların ve harcamaların malî denetimi yapılamamaktadır. Öte yandan partilere mal ve hizmet şeklinde yapılan bağışlar da denetim dışı kalmaktadır. Özellikle seçim zamanlarında yapılan gelir ve giderlerin açıklanması, halkın gözünde siyasetçilerin güvenilirliğini arttıracaktır. Böylece bağışta bulunanların siyasetçiler üzerinde kurduğu baskı da azalacaktır.

AYM ve Sayıştay, siyasi partilerin malî denetimini yaparken uygunluk denetimi ile yetinmektedir. Seçim dönemlerinde yapılan malî denetim uygunluk denetimi ile sınırlı kalmamalı, bu denetimin kapsamına nakdi olarak yapılan yardımlar yanında aynî olarak alınan yardımlar da eklenmelidir. Dolayısıyla malî denetimin kapsamının ve içeriğinin zenginleştirilmesi gerekmektedir. Seçim dönemlerinde yapılan malî denetim daha hususi bir niteliğe kavuşturularak, etkinleştirilmelidir. Böylece

partilerin güçlerini ortaya koydukları dönemler olan seçim dönemlerinde elde ettikleri gelir ve giderlere ilişkin bilgilerin daha detaylı biçimde ortaya konması sağlanacaktır.

Ayrıca siyasi partilerle ilişkisi olan ya da onların denetimi altında bulunan kuruluşların hesapları da parti hesaplarıyla birlikte incelenmeli, üçüncü kişilerin kayıt dışı bağış, katkı ve yardımları denetlenmelidir. Böylece kapsamlı bir mali denetim yapılmış olacak siyasette kayıt dışı paranın dolaşım alanı kısıtlanacaktır.



YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ABADAN, Nermin; *Anayasa Hukuku ve Siyasi Bilimler Açısından 1965 Seçimlerinin Tahlili*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1966.
- ABADAN, Yavuz; “Türk Siyasi Partiler Kanunu”, *AÜSBFD*, C. XXI, S. 3, Y. 1966. (171-218).
- ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal; *1982 Anayasası'na Göre Siyasi Partilerin Kapatılması Düzeni*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tahsin Erdiñ), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya 2000.
- ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal; “Türkiye’de Siyasi Partilere Yapılan Devlet Yardımı ve Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, *Liberal Düşünce*, C. 7, S. 27, Y. 2002. (169-180).
- AKTAN, Coşkun Can; *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.
- AKTAN, Coşkun Can; *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, T Yayınları, İzmir 1994.
- ALATAŞ, Ömer Faruk; *Siyasi Partilerin Mali Yapısı ve Denetimi*, (Danışman: Doç. Dr. Hüseyin Özcan), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2010.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; “Siyasi Partiler ve Sivil Toplum Örgütleri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 16, Y. 1999. (95-115).
- ALKAN, Türker; *Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık*, 1. Bs., Bilgi Yayınevi, Ankara 1993.
- AYDIN, Mesut; “Türkiye’de Siyasal Partilere Devlet Yardımı”, *AÜHFD*, C. 54, S. 4, Y. 2005. (235-265).
- BAHAR, Esra; *Siyasi Partilerin Finansmanı ve Mali Denetimi*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tijen Dünder Sezer), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2011.

- BAŞ, Hasan, ÖZER, Hüseyin; “Siyasi Partilerin Mali Denetiminin Sayıştayca Yapılıp Yapılamayacağı”, *Sayıştay Dergisi*, C. 8, S. 35, Y. 1997. (60- 62).
- BERBER, Bilgen; *Türk Anayasa Hukuku’nda Siyasi Partilere Devlet Yardımı*, (Danışman: Prof. Dr. Merih Öden), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2008.
- BORA, Tanıl; “Şirket Konserlerinden Partiye”, *Birikim Dergisi*, S. 162, Y. Ekim 2002. (53-60).
- BOSUTER, Kudret; *Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi*, 1. Bs., Ulusal Basımevi, Ankara 1969.
- CAN, Osman; *Darbe Yargısının Sonu*, 4. Bs., Timaş Yayınları, İstanbul 2010.
- CAN, Osman; *Demokratikleşme Serüveninde Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması*, 1. Bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.
- Case of Özgürlük ve Dayanışma Partisi v. Turkey, (Application no. 7819/03).
- CHUL-HAN, Byung; *Şeffaflık Toplumunu*, (çev. Haluk Barışcan), Metis Yayınları, İstanbul 2017.
- ÇAĞLAR, Bakır, Parlamenter Patoloji Yaşıyoruz, *Milliyet*, 25.12.1998.
- ÇAHA, Ömer, GUIDA, Michelangelo; *Türkiye’de Seçim Kampanyaları*, Orion Kitabevi, Ankara 2011.
- ÇELİK, Özlem; “Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Gelir ve Giderlerinin Mali Denetimi”, *DEÜHFD*, C. 12, Y. 2010. (1303-1362).
- ÇELİK, Özlem; *Siyasi Partilerin Seçim Harcamalarının Denetimi*, 1. Bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012.
- ÇELİK, Özlem; “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Adaylarının Seçim Hesaplarının Denetimi”, *Yasama Dergisi*, S. 25, Y. 2013. (18-38).
- ÇOBAN, Ali Rıza; “Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor Mu?”, *GÜHFD*, C. 12, S. 1-2, Y. 2008. (601-639).

- DAĞDELEN, Ayfer; “Siyasal Yozlaşma Olgusu ve Siyasetin Finansmanı Arasındaki İlişkiye Genel Bir Bakış”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 6, S. 2, Y. 2013. (291-306).
- DEMİR, Fevzi; *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, 7. Bs., İzmir 2009.
- DUVERGER, Maurice; *Siyasi Partiler*, (çev. Ergun Özbudun), 2. Bs., Bilgi Yayınevi, Ankara 1974.
- DÜLGER, Mehmet; “Siyasetin Finansman Kaynakları”, *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I*, S. 13, Y. Ocak-Şubat 1997. (315-320).
- EKİZCELEROĞLU, Rengül; *Türk Hukukunda Siyasi Partilerin Finansmanı ve Siyasi Rekabette Eşitlik*, 1. Bs., Legal Yayıncılık, İstanbul 2016.
- EROĞUL, Cem; *Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)*, Ankara 1974.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk,; *Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması*, A. Çarkoğlu, T. Erdem, M. Kabasakal, Ö.F. Gençkaya, (edts), *Siyasi Partilerde Reform*, (129-201), Tesev Yayınları, İstanbul 2000.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk, GÜNDÜZ, Umut, TETİK, Damla Cihangir; *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, Transparency International, Ocak 2016. www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin_finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf, (ss. 1-88).
- (E.T. 19.02.2019).
- GENÇKAYA, Ömer Faruk; “Siyasetin Finansmanı ve Siyasi Partiler”, <http://genckaya.bilkent.edu.tr/DEVPAR.htm>, (ss. 1-19).
- (E.T. 18.02.2019).
- GENÇKAYA, Ömer Faruk; “Siyasetin Finansmanında Kaçak Alanlar Şeffaflık ve Denetim”, *Görüş Dergisi*, Y. 2000. (24-27).

- GÖKÇE, Deniz; *Akşam Gazetesi*, 22 Mayıs 2011.
- GÖZLER, Kemal; *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 23. Bs., Ekin Yayınevi, Bursa 2019.
- GÜRBÜZ, Reşit; “Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Malî Yardımın Hukukî ve Siyasal Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 450, Y. 2006. (183-198).
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki; “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 19, Y. 2002.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki; *Militan Demokrasi Anlayışı ve 1982 Anayasası*, (Danışman: Prof. Dr. Mehmed AKAD), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1999.
- HATİPOĞLU, Atakan; “Siyasi Partilere Hazine Yardımı: Sosyolojik Bir Değerlendirme”, *İÜSBFD*, S. 41, Y. 2009. (233-250).
- KABOĞLU, İbrahim Özden; *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*, 4. Bs., Legal, İstanbul 2009.
- KAPANİ, Münci; *Politika Bilimine Giriş*, 57. Bs., BB101 Yayınları, Ankara 2018.
- KAPLAN, Recep; “Bazı Yabancı Ülkelerde Siyasal Partilerin Mali Denetimini Yapan Kurumlar ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Maliye Dergisi*, S. 162, Y. 2012. (362-378).
- KARAKAŞ, Mehmet; *Siyasetin Finansmanı*, 1. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2015.
- KAYA, Mehmet Oğuz; “Siyasi partilerin mali denetimi sorunu; mevcut durumun eleştirisi ve çözüm önerileri”, *Anayasa Yargısı İncelemeleri I*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006.
- KIRBAŞ, Sadık; *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, Yolsuzluk Siyasetin Finansmanı*, 1. Bs., Phoenix Yayınevi, Ankara 2012.

- KIRCA, A. Coşkun; *Devlette Yozlaşmayı Yenmek*, 1. Bs., Milliyet Yayınları, C. 1, İstanbul 1994.
- KOÇAK, Mustafa; *Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları*, 1. Bs., Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- MEHTER, Hamdi; *Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri*, Yüksel Matbaacılık, Ankara 1995.
- MUTLU, Abdullah; Kurumsallaşmış Demokrasilerdeki Siyasi Partiler Sistemi İle Ülkemizdeki Siyasi Partiler Sisteminin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi ve Özgün Model Arayışları, *Uzmanlık Tezi*, Ankara 2005.
- MUTLU, Levent; “Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, *Anayasa Yargısı İncelemeleri I*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara 2006.
- NALBANTOĞLU, Muhiddin; *Turgut Özal’la Konuşmalar*, Anakent Yayın ve Turizm, İstanbul 1986.
- OKTAR, Suat; “Türkiye’de Siyasetin Finansmanı ve Finansmanın Denetimi: Siyasette Şeffaflık”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 25, S. 2, Y. 2008. (1-8).
- ORÇUN, Çağatay, DEMİRTAŞ, Mehmet Can; “Milletvekili Adaylarının Seçim Kampanyalarının Finansmanı: 2011 Genel Seçimlerine İlişkin Bir İnceleme ”, *Ege Akademik Bakış*, C. 13, S. 1, Y. Ocak 2013. (53-62).
- ÖZBUDUN, Ergun; *Siyasal Partiler*, 3. Bs., Sevinç Matbaası, Ankara 1979.
- ÖZBUDUN, Ergun; *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Bs., Yetkin Yayınları, Ankara 2014.
- ÖZCAN, Hüseyin, YANIK, Murat; *Siyasi Partiler Hukuku*, 2. Bs., Der Yayınları, İstanbul 2011.
- ÖZHABEŞ, Hande; *Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu*, Şeffaflık Derneği, İstanbul 2011.
http://www.seffalik.org/Y_Dosyalar/DOSYA/4D6_Yolsuzlukla_Mucadele_Kriterleri_Izleme_Raporu.pdf, (ss. 1-53). (E.T. 22.05.2019).

- ÖZKAN, Azzem; “Ülkemiz Siyasi Partilerinde Muhasebe Kayıt Düzeni ve Denetimi”, *Muhasebe ve Denetime Bakış*, Y. 2002. (61-72).
- ÖZKAN, Necati, ÇETİN, Gülen ; *Seçim Zamanı II*, MediaCat, İstanbul 2007.
- ÖZKAN, Necati; *Seçim Kazandıran Kampanyalar*, 4. Bs., MediaCat, İstanbul 2014.
- ÖZTÜRK, Zeki; *Seçimlerde Paranın Gücü*, 1. Bs., Ebabil Yayıncılık, Ankara 2006.
- ÖZYAVUZ, Tuncer; *Türkiye’de Siyasetin Finansmanı*, (Danışman: Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 2007.
- PAYASLIOĞLU, Arif; *Türkiye’de Siyasi Partiler*, SBF Yayınları, Ankara, 1961.
- PERİNÇEK, Doğu; *Anayasa ve Partiler Rejimi: Türkiye’de Siyasi Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması*, 4. Bs., Kaynak Yayınları, İstanbul 2008.
- Sabah, *Dış Haber*, 15 Eylül 2003.
- SAĞLAM, Fazıl; *Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, 1. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 1999.
- SAKA, Abdulkadir; *Siyasal Partiler Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, 1. Bs., On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.
- SARIBAY, Ali Yaşar; *99 Soruda Siyasal Partiler*, Radikal, Şubat 1997.
- SARIBAY, Ali Yaşar; *Siyasal Sosyoloji*, 1. Bs., Gündoğan Yayınları, Ankara 1992.
- SCHÜLER, Harald; *Türkiye’de Sosyal Demokrasi, Particilik, Hemşehrilik, Alevilik*, 1. Bs., İletişim Yayınları, İstanbul 1999.
- Seçim Sistemi ve Siyasal Partiler Araştırması*, C. 1, İstanbul 2001.
- Siyasal Partiler Yasası*, TÜSİAD, 1997, (ss. 1-100).
<https://www.tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/8920-siyasal-partiler-yasasi->

[tusiad-demokratik-standartlarin-yukseltilmesi-paketi-tartisma-
toplantilari-dizisi-1](#), (E.T. 27.05.2019).

- TACAR, Pulat; *Siyasetin Finansmanı*, 1. Bs., Doruk Yayıncılık, Ankara 1997.
- TANÖR, Bülent, YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 18. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2019.
- TANÖR, Bülent; *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, 31. Bs., Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2018.
- TANÖR, Bülent; *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, 3. Bs., BDS Yayınları, 1994.
- TAŞAR, M. Okan; "Demokrasinin Finansmanı: Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, S. 3-4, Y. 2003. (341- 351).
- TEPAV, *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk : Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri*, 2. Bs., Ankara 2006.
- TEZİÇ, Erdoğan; *100 Soruda Siyasi Partiler*, 1. Bs., Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976.
- TEZİÇ, Erdoğan; *Anayasa Hukuku*, 21. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2017.
- TİKVEŞ, Özkan; "Partilere Yapılan Devlet Yardımının Hukuki Yönü", *İÜHFİM*, C. 37, S. 1-4, Y. 1971. (143-160).
- TİKVEŞ, Özkan; "Anayasa Mahkemesinin Partilerin Gelir ve Giderlerini Denetlemesi", *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*, C. 6, S. 9, Y. 1972. (41-60).
- TİKVEŞ, Özkan; *Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Anayasa Yargısı*, Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Yayınları, İzmir 1978.
- TİKVEŞ, Özkan; *Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku*, İzmir 1982.

- TOPUZKANAMIŞ, Şafak Evran; “Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, *DEÜHFD*, C. 14, S. 2, Y. 2012. (167-203).
- TUNAYA, Tarık Zafer; *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. Bs., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1975.
- TUNAYA, Tarık Zafer; *Türkiye’de Siyasal Partiler*, C. 3, İstanbul, 2000.
- TUNAYA, Tarık Zafer; *Türkiye’de Siyasal Partiler 1859-1952*, Doğan Kardeş Yayınları Basımevi, İstanbul 1952.
- TÜRK, Hikmet Sami; “Anayasa Mahkemesi ve Seçim Propagandası”, *Cumhuriyet*, 2.11.1987.
- Türkiye Barolar Birliği, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, 4. Bs., Ankara 2007.
- UZUN, Cem Duran; “Anayasa Önerilerinde Siyasal Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri”, *TBB Dergisi*, S. 91, Y. 2011. (235-258).
- UZUN, Cem Duran; *Anayasa Hukuku Açısından Siyasal Partilerin Finansmanı*, 1. Bs., Adalet Yayınevi, Ankara 2010.
- ÜNSAL, Artun; *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 443, Ankara 1980.
- YANIK, Murat; *Parti İçi Demokrasi*, 1. Bs., Beta Yayıncılık, İstanbul 2002.
- YENER, Lütfi Mert; *Cumhuriyet Döneminde Kapatılan Siyasal Partiler*, 1. Bs., İlkim Yayınları, Ankara 2008.
- YILDIRIM, Erdoğan; *Türkiye’de Siyaset Süreci ve Profesyonel Siyasette Benliğin Kurulması SHP Örneği*, 1. Bs., Ark Yayınevi, Ankara 1995.
- YÜCE, Müge; “Siyasetin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri”, www.baskanlikreferandumu.siyasaliletisim.org/wp-content/uploads/2008/07/siyasetinfinansmanisorunuvecozumonerileri.pdf, (ss. 1-32).
(E.T. 18.02.2019).

YÜCEKÖK, Ahmet; “Siyasi Partilerin Masraf Denetimi”, *AÜSBFD*, C. 27, S. 2, Y. 1972. (65-81).

YÜKSEL, Cüneyt; *Siyasette Etik: Dünya’da ve Türkiye’de Siyasette Etik, Siyasetin Finansmanı, Yasal Altyapı ve Uluslararası Uygulamalar*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul 2010.

YÜKSEL, Nahit; *Siyasetin Kamusal Finansmanı*, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2007.

AMKD, S. 14, Y. 1977.

AMKD, S. 16, Y. 1979.

AMKD, S. 18, Y. 1980.

AMKD, S. 24, Y. 1989.

AMKD, S. 31, Y. 1995.

AMKD, S. 33, Y. 1997

AMKD, S. 37, Y. 2001.

CSTD, Birleşim 106, T. 29.6.1965.

CSTD, Birleşim 107, T. 30.6.1965

DMTD, C. 14, Y. 1983.

DMTD, C. 15, Y. 1983.

MMTD, Birleşim 102, T. 12.5.1965.

MMTD, C. 24, Y. 1968.

MMTD, C. 33, Y. 1973.

MMTD, C. 39, Y. 1965.

MMTD, C. 37, Y. 1965.

MMTD, C. 38, Y.1965.

TBMMTD, C. 13, Y. 1988.

TBMMTD, C.4, Y. 1984.

TBMMTD, C. 8, Y. 1992



İNTERNET KAYNAKLARI

<https://yesilediven.wordpress.com/2012/07/18/siyasal-sistemler-siyasal-catisma-ve-uzlasma/>,

(E.T. 18.04.2019).

https://jolygram.com/profile/uctug_1071/photo/2008350989896984178_4240280228
_(E.T.09.05.2019).

<http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-almanya-eski-dunya-2469740/>,

(E.T. 17.05.2019).

<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm>
<http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/kavram.htm>,

(E.T. 24.4.2019).

www.akparti.org.tr/media/279929/cep-boy.pdf,

(E.T. 24.04.2019).

www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/mhp_parti_tuzugu_2009_opt.pdf,

(E.T. 24.04.2019).

<http://www.demokratparti.org.tr/Upload/pdf/15012011-dptuzuk.pdf>,

(E.T. 22.05.2019).

content.chp.org.tr/file/chp_tuzuk_10_03_2018.pdf,

(E.T. 24.04.2019).

<http://iyipartist.com/iyi-parti/iyi-parti-tuzugu-mali-hukumler/>,

(E.T. 27.04.2019).

www.evrensel.net/haber/365062/akpde-aday-adayligi-basvurulari-icin-alinacak-aidat-belirlendi,

(E.T. 09.02.2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/ak-partide-yerel-secimler-aday-adayligi-sureci-belli-oldu-41007533>,

(E.T. 28.04.2019).

<http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/akpnin-adaylik-geliri-285-milyon-tl>,

(E.T. 28.4.2019).

<http://www.radikal.com.tr/turkiye/chp-kapatilsin-671472/>,

(E.T. 27.4.2019).

<https://www.evrensel.net/haber/140550/anap-a-dava-yok>,

(E.T. 27.04.2019).

<https://www.haberler.com/almanya-dan-chp-ebert-vakfi-iliskisini-soran-haberi/>,

(E.T. 27.4.2019).

<http://www.radikal.com.tr/turkiye/12-soruda-deniz-feneri-davasi-898145/>,

(E.T. 28.4.2019).

<https://www.ntv.com.tr/turkiye/gun-gun-deniz-feneri-davasi.06cPwjO520OwhkKJmLHQgg>,

(E.T. 28.4.2019).

www.ttk.gov.tr/tarihveegitim/ataturkun-vasiyeti/,

(E.T. 10.02.2019).

www.sayimebasici.blogspot.com/2015/08/sandga-gitmenin-maliyeti-2-milyar-tl.html,

(E.T.03.02.2019).

www.gercekgundem.com/siyaset/31814/24-haziran-secimleri-icin-harcanan-para-belli-oldu,

(E.T.03.02.2019).

www.t24.com.tr/haber/cumhurbaskani-adaylarina-ne-kadar-bagis-yapilabilecek.263014,

(E.T. 03.02.2019).

www.tr.sputniknews.com/turkiye/201807111034239087-cumhurbaskani-adaylari-bagis/,

(E.T. 03.02.2019).

www.dunya.com/gundem/cumhurbaskani-adaylari-bagis-miktarlarini-acikladi-haberi-254059,

(E.T. 03.02.2019).

www.yenicaggazetesi.com.tr/cumhurbaskani-adaylarina-ne-kadar-bagis-yapildi-198206h.htm,

(E.T. 03.02.2019).

www.ysk.gov.tr/doc/genelge/dosya/1824/CBS-Ornek201.pdf,

(E.T. 03.02.2019).

www.t24.com.tr/yazarlar/dr-gulfem-saydan/miting-asla-sadece-miting-degildir,9908,

(E.T. 20.02.2019).

<http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/04/Kamuoyu-Arastirmasi-Sonuc-Kitapcigi.pdf>,

(E.T. 20.02.2019).

<https://www.yenisafak.com/secim-1987/secim-sonuclari#result-details>,

(E.T. 13.05.2019).

<https://www.yenisafak.com/secim-1991/secim-sonuclari>,

(E.T. 14.05.2019).

<https://www.haberturk.com/secim2002>,

(E.T. 15.05.2019).

<https://www.memurlar.net/haber/22829/meclis-te-42-kez-degisen-transfer-aritmetigi.html>,

(E.T. 12.05.2019).

<https://www.memurlar.net/haber/22829/meclis-te-42-kez-degisen-transfer-aritmetigi.html>,

(E.T. 12.05.2019).

<https://bianet.org/bianet/siyaset/57739-mecliste-istikrar-2-5-yil-surdu>,

(E.T. 12.05.2019).

www.hurriyet.com.tr/gundem/ysk-secmen-sayisini-acikladi-40836640,

(E.T. 17.03.2019).

www.milliyet.com.tr/kamu-araclariyla-akp-mitingine-gidilir-mi--siyaset-1063056/,

(E.T. 10.03.2019).

www.radikal.com.tr/politika/basbakan-akpnin-islerine-devlet-araclariyla-gidiyor-923066/,

(E.T. 10.03.2019).

<https://tr.sputniknews.com/turkiye/201810191035739028-parti-yardim-hazine-milyon-tl/>,

(E.T. 19.3.2019).

www.fortuneturkey.com/siyasi-partilerin-hazineden-alacaklari-yardim-3-kat-artti-7996,

(E.T. 19.3.2019).

www.gazetevatan.com/hangi-parti-ne-kadar-yardim-aldi--198391-gundem/

(E.T. 19.03.2019).

www.akp.org.tr,

(E.T. 19.03.2019).

<https://t24.com.tr/yazarlar/h-bader-arслан/kriz-ihracatci-ulkeleri-vurdu,230>,

(E.T. 12.05.2019).

<http://www.milliyet.com.tr/devletlesen-partiler/derya-sazak/siyaset/yazardetayarsiv/10.05.2002/51619/default.htm>,

(E.T. 12.05.2019).

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/963652/Gunes_Motel_i_birak_Uzun_Ot_el_e_bak.html,

(E.T. 17.05.2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-iddiasi-chpden-15-milletvekili-iyi-partiye-gececek-40813377>,

(E.T. 17.05.2019).

http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/963652/Gunes_Motel_i_birak_Uzun_Ot_el_e_bak.html

(E.T. 17.05.2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/kubi-fikralari-39025916>,

(E.T. 18.05.2019).

<http://hojbej.com/resimli-sozler/guzel-sozler-2019-politik-siyasi-sozler-omer-lutfi-mete-sozleri>,

(E.T. 18.05.2019).

[http://\(kararlaryeni.anayasa.gov.tr/](http://(kararlaryeni.anayasa.gov.tr/),

(E.T. 11.05.2019).

<https://www.ntv.com.tr/turkiye/hazine-yardimi-partilerin-kasasini-dolduracak,upzvZ4IdPEWt5MkOIUVJNg>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://www.dunya.com/gundem/3-siyasi-partiye-hazineden-para-yagacak-haberi-270585>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://t24.com.tr/haber/2016da-hangi-parti-kac-lira-yardim-alacak,320252>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://www.yenisafak.com/ekonomi/partiler-yillik-yardimini-aldi-2615695>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://www.trthaber.com/haber/gundem/secim-icin-hangi-parti-ne-kadar-hazine-yardimi-alacak-361726.html>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://www.yenisafak.com/secim>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://www.haberturk.com/ekonomi/makro-ekonomi/haber/88788-akp-kac-milyondan-yoksun-kalacak>,

(E.T. 11.05.2019).

<https://onedio.com/haber/kanli-bir-tarih-ii-dunya-savasi-ile-ilgili-15-onemli-bilgi-657284>,

(E.T. 28.05.2019).

<https://www.turkiyegazetesi.com.tr/Genel/a151530.aspx>,

(E.T. 31.05.2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/bbp-3uncuyu-bulup-1-8-trilyonu-kapti-90202>,

(E.T. 31.05.2019).

<http://www.radikal.com.tr/politika/ver-o-1-trilyonu-geri-muhsin-bey-644898/>,

(E.T. 31.05.2019).

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/olmadi-muhsin-bey-olmadi-38415302>,

(E.T. 31.05.2019).

<http://www.tgrthaber.com.tr/dunya/-67987.html>,

(E.T. 31.05.2019).

MAHKEME KARARLARI

AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2005/24 ve K. 2008/81 Sayılı Kararı.

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/40020951-f428-4516-9fc6-7bfd99c5ad3d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> ,

(E.T. 28.04.2019).

AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2006/28 ve K. 2008/82 Sayılı Kararı,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d3de935e-4bc1-4ceb-859c-0fca8c1398c5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 28.04.2019).

AYM, 26.6.2008 Tarih, E. 2007/21 ve K. 2008/83 Sayılı Kararı,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/dbc213a8-871b-4584-bae1-6bcf06911156?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 28.04.2019).

AYM, 27.1.2006 Tarih, E. 2004/22 ve K. 2006/7 Sayılı Kararı,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/183abbc6-e348-43ed-bd40-e44d892f7c95?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 15.05.2019).

AYM, 10.2.1994 Tarih, E. 1992/2 ve K. 1994/1 Sayılı Kararı,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bedaf0f6-409e-40a3-995a-a7a1ab026cd9?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 21.04.2019).

AYM, 13.01.1999 Tarih, E. 1996/17 ve K. 1998/57 Sayılı Kararı,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/86d4adf3-c2b6-471e-8064-a2d10399fa46?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 15.05.2019).

AYM, 2.2.1971 Tarih, E. 1970/12 ve K. 1971/13 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/949e1f6c-a05d-4c5f-af3c-53c22c909f8b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 23.02.2019).

AYM, 6.7.1989 Tarih, E. 1988/39 ve K. 1989/29 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/be060b7a-45e4-45c8-8f01-6d33e1f08c01?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 08.04.2019).

AYM, 18-19.2.1969 Tarih, E. 1968/26 ve K. 1969/14 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f5975a89-d94c-4e92-ab57-2ddcfc2b2cc5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 18.02.2019).

AYM, 5.1.1988 Tarihli, E. 1987/14 ve K. 1988/1 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3581ada1-7bbe-4ce9-b926-e65ec047949c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 13.05.2019).

AYM, 22.5.1987 Tarih, E. 1986/17, K. 1987/11 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/677bb3dc-b65b-494d-8321-c9df365cd0d1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 11.04.2019).

AYM, 16.7.2003 Tarih, E. 2002/104 ve K. 2003/72 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/6edaa0f2-2455-4ba4-b20b-e56269aa5880?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 15.05.2019).

AYM, 20.11.2008 Tarih, E. 2008/42 ve K. 2008/167 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1086bee2-0e6e-4507-ab8b-a500132be4bc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 13.05.2019).

AYM, 30.7.2007 Tarih, E. 2007/59 ve K. 2007/75 Sayılı Kararı,
[http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bf914fd5-f04d-4bd2-9cb3-
ea4a180ebcd2?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bf914fd5-f04d-4bd2-9cb3-
ea4a180ebcd2?excludeGerekce=False&wordsOnly=False),

(E. T. 08.04.2019).

AYM, 22. 5. 1987 Tarih, E. 1987/3 ve K. 1987/13 Sayılı Kararı,
([http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f889ee00-a5ae-4ded-b30c-
4d96d5f542a4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f889ee00-a5ae-4ded-b30c-
4d96d5f542a4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False),

(E.T. 11.04.2019).

AYM, 9.10.1987 Tarih, E. 1987/23 ve K. 1987/27 Sayılı Kararı,
[http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3ca50a57-a74a-4e0b-8d78-
2bca04e909d0?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3ca50a57-a74a-4e0b-8d78-
2bca04e909d0?excludeGerekce=False&wordsOnly=False),

(E.T. 15.05.2019).

AYM, 16.06.1999 Tarih, E. 1998/1, K. 1999/22 Sayılı Kararı,
[http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/663656ac-5621-4f13-81bd-
02617fbfaa52?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/663656ac-5621-4f13-81bd-
02617fbfaa52?excludeGerekce=False&wordsOnly=False),

(E.T. 26.05.2019).

AYM, 16.06.1999 Tarih, E. 1996/27, K. 1999/16 Sayılı Kararı,
[http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9bdb296b-880e-4e86-a09b-
c763cc9c34df?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9bdb296b-880e-4e86-a09b-
c763cc9c34df?excludeGerekce=False&wordsOnly=False),

(E.T. 23.05.2019).

AYM, 16.06.1999 tarih ve E. 1996/22, K. 1999/21 Sayılı Kararı,
[http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4e754e53-0a31-42eb-b3c9-
939d2e2dc50a?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4e754e53-0a31-42eb-b3c9-
939d2e2dc50a?excludeGerekce=False&wordsOnly=False),

(E.T. 23.05.2019).

AYM, 20.07.1998 Tarih, E. 1997/30, K. 1998/38 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7d54c405-4cb0-414a-89d1-dfe05218fc80?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 23.05.2019).

AYM, 11.6.2009 Tarih, E. 2008/5 ve K. 2009/81 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4ebaecaa-530f-4b3f-83ec-d683db6791e8?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 07.05.2019).

AYM, 09.06.2006 Tarih, E. 2005/31 ve K. 2006/41 Sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/8de93a37-728c-408c-9d7d-f99ee0eff190?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 26.05.2019).

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0acac7b9-4875-4c09-a89d-16336ed73728?highlightText=refah%20partisi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>,

(E.T. 08.05.2019).

AYM, 29.03.1989 Tarih, E. 1984/7 ve K. 1989/3 Sayılı Kararı, R. G., S. 20263,
25.08.1989.

AYM, 07.02.1991 Tarih, E. 1985/3 ve K. 1991/1 Sayılı Kararı, R.G., S. 20818,
18.03.1991.

AYM, 20.02.1990 Tarih, E. 1985/2 ve K. 1990/4 Sayılı Kararı, R.G., S. 20465,
18.03.1990.

AYM, 12.04.1990 Tarih, E. 1985/7 ve K. 1990/7 Sayılı Kararı, R.G., S. 20517,
13.05.1990.

AYM, 25.12.1990 Tarih, E. 1987/5 ve K. 1990/10 Sayılı Kararı, R.G., S. 20773,
09.01.1991.

AYM, 07.02.1991 Tarih, E. 1986/1 ve K. 1991/3 Sayılı Kararı, R.G., S. 20818, 18.03.1991.

AYM, 13.06.1991 Tarih, E. 1986/8 ve K. 1991/4 Sayılı Kararı, R.G., S. 20933, 18.07.1991.

AYM, 17.05.2001 Tarih, E. 1988/22 ve K. 2001/5 Sayılı Kararı.

AYM, 02.07.1997 Tarih, E. 1992/2 ve K. 1997/10 Sayılı Kararı.

AYM, 16.1.1998 Tarih, E. 1997/1 ve K. 1998/1 Sayılı Kararı.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140613-7.htm>, (E.T. 10.09.2019).

<http://ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/77874/2018-1016.pdf>, (E.T. 10.08.2019).

EKLER

EK- 1

1961 ANAYASASI DÖNEMİNDE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI (ANAYASAL VE YASAL DÜZENLEMELER, MAHKEME KARARLARI)

İL	YASAL DÜZ. YASA NO	ANAYASAL DÜZ. YASA NO	AYM KARARI KARAR NO
965	648		
968	1017		
969			K. 1969/14
970	1219		
971		1421	K. 1971/13
973		1699	
974	1802		

EK- 2

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI (ANAYASAL VE YASAL DÜZENLEMELER, MAHKEME KARARLARI)

İL	YASAL DÜZ. YASA NO	ANAYASAL DÜZ. YASA NO	AYM KARARI KARAR NO
984	3032		
987	3349		
988	3470		K. 1988/1
989			K.1989/29
990	3673		
991	3765		
992	3789, 3790		
995		4121	
999	4445		
001		4709	
002	4748		
003	4778		
005	5341		K. 2003/72
014	6529		

EK-3

SİYASİ PARTİLERE YAPILAN DEVLET YARDIMI MİKTARLARI (2003-2019)

PARTİLER	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOPLAM
AKP	22.540.000,00	52.789.000,00	31.765.000,00	40.074.000,00	41.216.000,00	45.685.000,00	88.489.000,00	52.716.000,00	86.544.000,00	72.462.000,00	81.456.000,00	77.130.000,00	97.980.095,00	04.600.000,00	19.170.000,00	17.300.000,00	35.526.000,00	2.267.442.095,00
CHP	12.748.000,00	29.858.000,00	17.756.000,00	22.666.000,00	9.859.000,00	20.471.000,00	49.860.000,00	23.561.000,00	3.608.000,00	37.777.000,00	42.465.000,00	2.343.000,00	55.345.804,00	3.500.000,00	0.947.000,00	13.600.000,00	78.564.000,00	1.174.928.804,00
MHP	5.494.000,00	12.874.000,00	7.566.000,00	9.764.024,00	4.434.000,00	13.995.000,00	34.105.000,00	16.149.000,00	7.148.000,00	18.914.000,00	21.261.000,00	6.233.000,00	7.777.715,00	5.700.000,00	8.653.000,00	9.900.000,00	7.508.000,00	597.475.739,00
ANAP	0,00	0,00	5.353.000,00	8.775.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.128.000,00
SHP	0,00	0,00	1.284.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.284.000,00
DYP	6.274.000,00	14.696.000,00	8.701.000,00	11.156.000,00	9.314.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	80.141.000,00
GP	4.766.000,00	11.213.000,00	6.709.000,00	8.474.000,00	9.863.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	61.025.000,00
HDP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.700.000,00	5.800.000,00	0.600.000,00	2.238.000,00	231.338.000,00
İP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.520.000,00	78.520.000,00

3 Kasım 2002 MGS sonucunda AKP % 34.4, CHP % 19.4, DYP % 9.5, MHP % 8.3, GP % 7.3 oy alarak devlet yardımı almaya hak kazanmıştı. 2005 yılında CHP'den ayrılan 5 milletvekilinin SHP'ye katılmasıyla SHP'de devlet yardımı almaya hak kazanmıştı. CHP'den ayrılan Mersin Milletvekili Hüseyin Özcan ve İstanbul Bağımsız Milletvekili Göksal Küçükali'nin katılımı ile ANAP 20 milletvekiline sahip olarak TBMM'de grup oluşturmuş, devlet yardımı almaya hak kazanmıştı. 2005 yılında 2820 sayılı SPK'nın Geçici 16. maddesi yürürlükten kalkınca SHP devlet yardımı alma hakkını kaybetmişti

22 Temmuz 2007 MGS sebebiyle AKP, CHP, MHP, DYP ve GP 3 katı tutarında devlet yardımı almıştı. 2007 MGS sonucunda AKP % 46.6, CHP % 20.9, MHP % 14.3 oy alarak devlet yardımı almayı sürdürmüştü. AYM'nin AKP'ye açtığı kapatma davası sonucunda devlet yardımının 1/2'sinden yoksun bırakma kararı verildiğinden AKP, 45.685 Trilyon TL devlet yardımı almıştı.

29 Mart 2009 MİGS nedeniyle partilere 2 katı tutarında devlet yardımı yapılmıştı. AKP, MHP ve CHP'ye iki katı tutarında devlet yardımı almıştı.

12 Haziran 2011 MGS nedeniyle AKP, CHP ve MHP 3 katı tutarında devlet yardımı almıştı 2011 Genel seçimi sonucunda AKP % 49.83, CHP % 25.98, MHP % 13.01 oy alarak devlet yardımı almayı sürdürmüştü. 12 Haziran 2011 MGS'ye HDP milletvekilleri bağımsız olarak girmişler ve seçimde % 6.57 oy almışlardı. Devlet yardımından yararlanabilmek için seçimlere parti halinde girme koşulu olması nedeniyle devlet yardımı almaya hak kazanamamışlardı.

30 Mart 2014 MİGS sebebiyle AKP, MHP ve CHP'ye iki katı tutarında devlet yardımı yapılmıştı.

7 Haziran 2015 MGS sebebiyle AKP, MHP ve CHP'ye üç katı tutarında yardım yapılmıştı.

7 Haziran 2015 MGS sonucunda AKP % 40.87, CHP % 24.95, MHP % 16.29, HDP % 13.12 oy almıştı. TBMM'deki milletvekili dağılımı böyle iken 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulu oluşturulamadığı gerekçesiyle, Cumhurbaşkanı R. Tayyip Erdoğan 1982 Anayasası'nın 104'üncü ve 116. maddeleri uyarınca seçimlerin yeni-

lenmesine karar vermişti. YSK seçim tarihini 1 Kasım 2015 olarak belirlemiş ve erken seçim tarihi belirlenmişti.

1 Kasım 2015 MGS sebebiyle partilere yeniden seçim yardımı yapılmamıştı. Seçim sonucunda AKP % 49.5, CHP % 25.3, MHP % 11.9, HDP % 10.8 oy almıştı. 2014 yılında partilerin devlet yardımından faydalanma koşulu olan oy oranı % 3'e düşürülmüş, 2011 seçimlerine meclis dışında kalmamak için bağımsız olarak giren HDP'liler devlet yardımından hem parti halinde seçime girmedikleri hem de yeterli oyu alamadıkları için faydalanamamışlardı. 2014 yılındaki değişikliğin HDP'yi parti olarak 2015 seçimlerine girmeye teşvik ettiği burada ifade edilmelidir.

Siyasi partilere Ocak 2018'de olağan dönemlerde 1 katı tutarında olan ödemeleri yapılmıştı. 24 Haziran 2018'de erken seçim kararı alınması üzerine Türkiye'nin sandığa gitmesine karar verilmişti. Milletvekili seçimi yapıldığı yıllarda 3 katı olarak ödenen devlet yardımı, 1 Ocak 2018'de 1 katı partilere ödendiği için 2 katı tutarında daha ödeme yapılarak partilere yasal yardım yapılmıştı. (Tabloda toplam yardım miktarı belirtilmiştir.)

24 Haziran 2018 MGS sonucunda AKP % 42.6, CHP % 22.6, HDP % 11.7, MHP % 11.1, İP % 10 oy alarak devlet yardımı almaya hak kazanmıştı.

29 Mart 2019 MİGS dolayısıyla partiler 2 katı tutarında devlet yardımı almışlardı.