

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI

DOKTORA TEZİ

Cem Duran Uzun

Ankara - 2009

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

ANAYASA HUKUKUN AÇISINDAN SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI

DOKTORA TEZİ

Cem Duran Uzun

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Merih Öden

Ankara - 2009

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

**ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN SİYASİ PARTİLERİN
FİNANSMANI**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı :

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../200...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	V
TABLolar	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK BATI DEMOKRASİLERİNDE SİYASİ PARTİLERİN

FİNANSMANI

I) SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANININ TARİHSEL GELİŞİMİ	21
II) SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI SORUNUNUN ÜÇ BOYUTU	30
A) SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ.....	30
1) AİDAtLAR	31
a) Üye Aidatları	31
b) Parlamento Üyelik Aidatları	33
2) BAĞIŞLAR	33
a) Bazı Bağış Kaynaklarının Yasaklanması	34
b) Bağış Miktarlarının Sınırlandırılması	35
c) Bağış Sahiplerinin Kimliklerinin Açıklanması	36
3) SİYASİ PARTİLERE SAĞLANAN KAMUSAL DESTEKLER	37
a) Kamusal Desteklerin Gerekçeleri	40
aa) Siyasi Partilerin Demokratik Yaşamın Vazgeçilmez Unsurları Olarak Kabul Edilmesi	40
bb) Siyasi Partilerin Mali Yönden Güçlü Kişilerin Etkisinden ve Yolsuzlukla Korunması	41
b) Kamusal Desteklerin Tarihsel Gelişimi ve Kamusal Desteklere İlişkin Temel Yaklaşımlar	43
c) Kamusal Desteklerin Türleri	46
aa) Doğrudan Devlet Yardımları	46
aaa) Doğrudan Devlet Yardımlarının Türleri	47
aaaa) Siyasi Partilere Düzenli Olarak Sağlanan Yıllık Devlet Yardımları	48
bbbb) Seçim Kampanyalarına Sağlanan Devlet Yardımları	49
bbb) Doğrudan Devlet Yardımlarının Uygulanmasına İlişkin Temel Sorunlar	52

bb) Dolaylı Kamusal Destekler	58
aaa) Parti Yan Kuruluşlarına Sağlanan Kamusal Destekler	59
bbb) Kamuya Ait Kitle İletişim Araçlarından Yararlanmak	60
ccc) Partilere, Adaylara ve Bağış Sahiplerine Sağlanan Vergi Muafiyetleri	62
ddd) Diğer Dolaylı Kamusal Destekler	64
d) Kamusal Desteklere Yöneltilen Eleştiriler	65
aa) Devlet yardımları, devlete siyasi partilerin iç işlerine müdahale etme ve onları kontrol altında tutuma imkanı sağlamaktadır	66
bb) Devlet yardımları parti sisteminde statükocu bir yapının oluşmasına ve sistemin yeni partilere kapanmasına neden olmaktadır	67
cc) Kamusal yardımlar parti üyelerinin ve parti örgütünün alt hiyerarşisinin aleyhine, parti üst yönetimini ve bürokrasisini güçlendirebilir	71
dd) Kamusal destekler, siyasi partilerin adının karıştığı yolsuzlukları engelleme konusunda başarılı olamamıştır	74
4) SİYASİ PARTİLERİN DİĞER GELİRLERİ	74
B) SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ	75
C) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ	80
1) KAMUOYU DENETİMİ	80
2) KURUMSAL DENETİM	84

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI

I) 1961 ANAYASASI ÖNCESİ SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANINA GENEL BİR BALIŞ.....	90
A) 1961 ANAYASASI ÖNCESİ SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANININ TARİHÇESİ	90
B) SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ	96
1) ÜYE AİDATLARI	97
2) BAĞIŞLAR	97
3) KAMUSAL DESTEKLER.....	97
4) SİYASİ PARTİLERİN DİĞER GELİRLERİ	99
C) SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ	99
D) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ	100

II- 1961 VE 1982 ANAYSA LARI DÖNEMİNDE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI SORUNUNUN

ÜÇ BOYUTU.....	100
A) SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ	104
1) AİDATLAR	106
a) Üye Aidatı	106
b) TBMM Üyelik Aidatı	111
c) Adaylık Özel Aidatı	112
2) BAĞIŞLAR	115
a) Siyasi Partilere Yapılacak Bağışlara Getirilen Yasaklar ve Sınırlamalar	118
aa) Yasaklanan Bağış Kaynakları	118
bb) Bağış Miktarının Sınırlandırılması	125
b) Türkiye’de Siyasi Parti Gelirleri İçerisinde Bağışların Değerlendirilmesi	128
3) KAMUSAL DESTEKLER	129
a) Doğrudan Devlet Yardımı	130
aa) Doğrudan Devlet Yardımlarının 1961 Anayasası Döneminde Gelişimi ve Değerlendirilmesi	130
aaa) Siyasi Partilere Doğrudan Devlet Yardımının Hukukumuza Girişi	130
bbb) Devlet Yardımlarının Seçimlere Girmemiş Partilere Doğru Genişletilmesi	133
ccc) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarını “İlke Olarak” Anayasa Uygun Bulması ve Mevcut Yasal Düzenlemeyi İptali	135
ddd) Devlet Yardımının Yeniden Düzenlenmesi	140
eee) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarını “İlke Olarak” Anayasa Aykırı Bulması	141
fff) Devlet Yardımının Anayasal Güvenceye Kavuşması	143
ggg) Yeni Anayasal Düzenleme Uyarınca Yapılan Yasal Düzenleme	145
bb) 1982 Anayasası Döneminde Doğrudan Devlet Yardımlarının Gelişimi	149
aaa) Doğrudan Devlet Yardımlarının 3032 Sayılı Yasayla SPK’ya Girişi	150
bbb) Devlet Yardımından 9.4.1987 tarih ve 3349 Sayılı Yasa ile TBMM’de Grubu Olan Partilerin de Yararlanması	152
ccc) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımını Anayasaya Uygun Bulması	154
ddd) Devlet Yardımının 3470 Sayılı Yasa ile Seçimlerde En Az % 7 Oy Alan Partilerin Yararlanacağı Şekilde Genişletilmesi	156
eee) Devlet Yardımlarının Bir Kez Daha Anayasaya Uygun Bulunması	158
fff) Devlet Yardımlarının 3673 Sayılı Yasayla 10 veya Daha Fazla Milletvekili Olan Siyasi Partilere Doğru Genişletilmesi.....	160
ggg) Devlet Yardımlarının 3789 Sayılı Yasayla 3 veya Daha Fazla Milletvekili Olan Siyasi Partilere Doğru Genişletilmesi	162

hhh) Devlet Yardımına 4121 Sayılı Yasa ile Anayasal Güvence Sağlanması	164
ııı) 4445 Sayılı Yasa ile Devlet Yardımının Paylaştırılmasında “Oy Oranı” Ölçüsüne Geçilmesi	164
iii) Anayasaya Aykırı Eylemlerin İşlendiği Bir Odak Haline Gelmiş Siyasal Partilerin Devlet Yardımından Yoksun Bırakılması Yapıtırımının Türk Hukukuna Girişi ..	166
jjj) Devlet Yardımının Kapsamının 5341 Sayılı Yasa ile Daraltılması	168
kkk) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarının Kapsamının Daraltılmasını Anayasaya Uygun Bulması	170
lll) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarının Kapsamının Daraltılmasını Tekrar Anayasaya Uygun Bulması	173
cc) Doğrudan Doğrudan Devlet Yardımlarının Uygulanması	174
aaa) Devlet Yardımlarının Hukuki Düzenlemesi	175
bbb) Devlet Yardımı Yapılacak Partilerin Belirlenmesi ve Yardımın Partiler Arasında Paylaştırılması Konusundaki Kriterler	175
ccc) Devlet Yardımları Miktarı, Verilme Zamanı ve Yardımın Yapılacağı Parti Organı	181
ddd) Türkiye’de Devlet Yardımları Uygulamasının Değerlendirilmesi	183
b) Dolaylı Kamusal Destekler	187
aa) Kamuya Ait Kitle İletişim Araçlarından Yararlanma	188
bb) Vergi Muafiyetleri.....	197
cc) Diğer Dolaylı Kamusal Destekler	199
4) SATIŞ GELİRLERİ VE PARTİ MAL VARLIĞINDAN ELDE EDİLECEK GELİRLER	202
5) GELİRLERİN SAĞLANMA ŞEKLİ	204
B) SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ	206
C) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ	218
1) MALİ DENETİMİN SEBEPLERİ VE DENETİM YAPACAK ORGAN	218
2) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ	220
3) MALİ DENETİMİN KAPSAMI VE KONUSU	225
4) MALİ DENETİMİN AŞAMALARI VE SONUÇLARI	228
SONUÇ	234
KAYNAKÇA	243

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: adı geçen eser
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
b.	: bası
bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DMTD	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DSP	: Demokratik Sol Parti
DP	: Demokrat Parti
DYP	: Doğru Yol Partisi
E.	: Esas
Ed.	: Editörler
f.	: fıkra
FEC	: Federal Election Commission (Federal Seçim Komisyonu)
FECA	: Federal Election Campaign Act (Federal Seçim Kampanyası Kanunu)
K.	: Karar
k.t.	: Karar tarihi
m.	: madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi

MGKTD	: Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi
MMTD	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
PAC	: Political Action Comitee (Siyasi Eylem Komitesi)
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
SHP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SPMDK	: Siyasi Parti Mali Denetim Kararı
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TÜRMOB	: Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
YTP	: Yeni Türkiye Partisi

TABLÖLAR

Tablo 1. Tarihsel Olarak Doğrudan Devlet Yardımına Yer Veren Ülkeler	88
Tablo 2. Batı Demokrasilerinde Siyasi Parti Finansman Modelleri	89

GİRİŞ

Son iki yüzyıldır siyaset ve hukuk biliminin en çok ilgilendiği konulardan birisi demokrasidir. Ancak buna rağmen kavram olarak demokrasinin tam anlamını belirlemek ve çerçevesini çizmek oldukça zordur. Bu zorluğun bir sebebi; demokrasi konusundaki olumlu algı sebebiyle herkesin kendi onayladığı siyasal sistemi demokrasi olarak nitelendirmesi ve böylece kişisel tercih ve görüşlerin demokrasi hakkındaki genel bilginin önüne geçmesidir.¹ Bir diğeri ise, demokrasinin tarihsel süreçte geçirdiği değişim ve ülkeler arasındaki siyasal sistem farklılıklarının yarattığı karmaşadır. Demokrasi için sözlük anlamı olarak kullanılan “*halkın yönetimi*” ya da “*Halkın egemenliği temeline dayanan yönetim biçimi*”² ifadeleri en yaygın ve bilinen kullanımlardır. Abraham Lincoln’ün meşhur “*halkın, halk tarafından, halk için yönetimi*” ifadesi de bu *ideal demokrasi* tanımına işaret etmektedir. Normatif demokrasi teorisi olarak ifade edilen bu düşünceye göre, bir yönetimin demokrasi olarak nitelendirilebilmesi için halkın tamamının isteklerine uygun olması gerekecektir. Ancak, böylesine halkın eğilimlerine tam uyan bir yönetim hiç bir zaman olmamıştır.³

Normatif anlamda demokrasi, demokratik rejimlerin ulaşmayı amaçladıkları bir ideal olarak kalırken; ampirik demokrasi teorisi ise ideal demokrasiyi değil, bu ideale yaklaşan ve demokratik olarak nitelendirilen mevcut rejimlerin ortak unsurlarını tespit etmeye çalışır.⁴ Bu tür demokrasilerin özelliği “*tam bir duyarlılık değil, nisbeten çokça bir yurttaş grubunun uzun bir zaman boyunca arzularına cevap verebilmesidir.*”⁵ Demokrasi, ülkeden ülkeye ya da siyasal kültürle göre değişiklik göstermekle beraber, demokrasilerin ortak özelliklerinin neler olduğuna ilişkin çeşitli unsurlar sayılmaktadır. Dahl, makul ölçüde duyarlı bir demokrasinin sahip olması gereken şu sekiz kurumsal garantiden bahsetmektedir⁶:

- *Örgüt kurma ve bunlara katılma özgürlüğü,*

¹ ERDOĞAN, Mustafa (2005); **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınevi, Ankara, 2005, s.106.

² Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük,

<<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=87718>> Erişim tarihi: 28.4.2009.

³ LIJPHART, Arend; **Çağdaş Demokrasiler** (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, Tarihsiz, s.1.

⁴ GÖZLER, Kemal (2000); **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s.133.

⁵ LIJPHART, s.1.

⁶ Robert A. Dahl; **Polyarchy: Participation and Opposition**, New Haven: Yale University Press,1971. Nakleden LIJPHART, s.2.

- *İfade özgürlüğü,*
- *Oy verme hakkı,*
- *Seçim yarışına katılabilme hakkı,*
- *Siyasal liderlerin seçmen tercihini kazanmak için yarışabilme hakkı,*
- *Farklı haberalma kaynaklarının varlığı,*
- *Serbest ve adil seçimler,*
- *Hükümet politikalarını oylara ve diğer tercih belirtilerine dayandırmak için gerekli kurumların bulunması.*

ÖZBUDUN ise, demokrasinin asgari unsurlarını şu şekilde saymaktadır⁷:

- *Temel siyasal karar organlarının genel oya dayanan serbest seçimlerle belirlenmesi,*
- *Serbestçe örgütlenen siyasal partiler arasında eşit şartlarla yürütülen iktidar yarışması,*
- *Tüm vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınmış olması.*

Başka bazı yazarlar da demokrasinin varlık şartlarını farklı ifadelerle ancak benzer ilke ve kurumlara işaret ederek saymaktadırlar.⁸ Bu temel ilkelerin genellikle serbest seçimler, çok partili siyasi hayat ve temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceleri şeklinde üç başlıkta toplandığını söyleyebiliriz. Görüldüğü üzere, bu ilkelerden birisi her zaman, birden çok partinin serbestçe örgütlenebildiği ve adil bir şekilde iktidar için yarıştığı bir siyasal rekabetin varlığıdır. Siyasi partilerin sadece

⁷ ÖZBUDUN, Ergun (2002); **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002, s.82.

⁸ Örneğin, GÖZLER, benzer ilkeleri daha farklı ifade ederek altı başlık altında saymaktadır:

- etkin siyasal makamlar seçimle belirlenmelidir,
- seçimler düzenli aralıklar ile tekrarlanmalıdır,
- seçimler serbesttir,
- birden çok siyasal parti vardır,
- muhalefetin iktidar olma şansı mevcuttur,
- temel kamu hakları tanınmış ve güvence altına alınmıştır (GÖZLER (2000), s.133.)

ERDOĞAN, Anayasal demokrasinin ilke ve kurumları başlığı altında şu dört unsurdan bahsetmektedir:

- özgür ve düzenli seçimler,
- siyasi çoğulculuk ve rekabet,
- çoğunluk yönetimi ve azınlık hakları,
- sivil ve siyasi özgürlükler (ERDOĞAN (2005), s.119-138.)

varlığı değil, örgütlenme özgürlüğü ve iktidar için eşit rekabet şartlarına sahip olmaları da demokratik bir rejim için vazgeçilmez niteliklerdir.

Günümüzde demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilen siyasi partilerin tarihsel geçmişi çok eskiye uzanmamaktadır. Ondokuzuncu yüzyıl ortalarında ABD dışında hiçbir ülkede bugünkü anlamda siyasi partiler bulunmaz iken; yirminci yüzyılın ortalarında bütün demokratik sistemlerin ana unsuru olmuşlardır. Genel olarak siyasal katılımın artması siyasi partilerin ortaya çıkışında en önemli etkidir. XIX.yy'da temsili ve sorumlu hükümet sistemi parlamento içi hiziplerin doğmasına ve sonrasında oy hakkının genişlemesine bağlı seçmen sayısının artışı, bu hiziplerin siyasi partiler haline dönüşmesine neden olmuştur. Siyasal partiler, toplumun geniş kesimlerinin artan siyasal katılım ihtiyaçlarından doğmuşlar ve bu katılmanın daha da genişlemesine katkıda bulunmuşlardır. Duverger'in belirttiği gibi; "*partisiz bir rejim, doğuş, servet yada mevki bakımından sivrilmış yönetici elitlerin sürekliliğini sağlar... Partisiz bir rejim, tutucu bir rejim olmak zorundadır.... Tarihsel bakımdan partiler, halk kütleleri siyasal hayata gerçek anlamda girmeye başladıkları zaman doğmuşlardır...*"⁹ Ayrıca siyasi partilerin doğuşunun modernleşmeyle de ilişkisi vardır. Geleneksel toplumlarda bulunmayan ve modern düşünceyle ortaya çıkan, kişilerin kendi eylemleriyle çevrelerini değiştirebilecekleri inancı ve toplumsal değişimi tetikleyen sosyal hareketlilik de siyasal katılımı artırmış ve partilerin ortaya çıkmasına etki etmiştir. Bunların yanında meşruluk, bütünleşme ve katılma krizlerinin de siyasi partilerin ortaya çıkışında etkili olduklarına ilişkin çeşitli çalışmalar mevcuttur.¹⁰

Halkın yönetimi olarak idealize edilen demokrasilerde, halkın homojen bir yapı arz etmeyen çeşitli açılardan farklılaşmış ve bölünmüş gerçekliğine uygun bir siyasal hayatın varlığı gereklidir. Başka bir ifade ile, halkı temsil edecek olan demokratik siyaset, toplumsal çeşitliliğe paralel olmalıdır. Demokrasinin gerektirdiği siyasi çoğulculuk, farklı tercihlere dünya görüşlerine, programlara ve çıkarlara sahip olan çeşitli kişi ve grupların özgürce örgütlenip iktidar için mücadele edebilmelerini ifade eder. Sonuç olarak, siyasi çoğulculuk yarışmacı bir siyaset ve çok partili siyasal hayat ile mümkündür. Bu sebeple artık siyasi partiler olmaksızın bir demokrasi

⁹ DUVERGER, Maurice (1974); **Siyasi Partiler**, Çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1974, s. 540-541.

¹⁰ ÖZBUDUN, Ergun; **Siyasal Partiler**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1974, s.19-35.

düşünülemez olmuştur. Siyasi partiler halkın siyasal hayata katılımının araçları olduğu kadar, çoğulcu siyasetin zorunlu unsurları ve güvenceleri haline gelmişlerdir.¹¹

Partiler doğrudan demokrasinin olanaksızlığı karşısında ortaya çıkan, temsili demokrasiyi işlevselleştiren etkin kurumlardan biridir. Partiler yoluyla ulusal iradenin somutlaştığı temsili demokrasilerde, siyasal görüşlerin ve parti programlarının iktidar için serbestçe yarışabilmeleri gereklidir. Bu özellikle toplum ile devlet arasında kurulacak geribildirim (demokratik feedback) için hayati önemdedir. Geribildirim toplumsal taleplere göre parti programı ve çözüm önerilerinin hazırlanması ve toplumun seçimine sunulmasını gerektirir. Bu bakımdan demokrasiler açık bir mücadele sürecinde farklı grupların iktidar için reket ettikleri bir siyasal sistemi ifade ederler. Çünkü yalnızca bir grubun iktidar için aday olduğu bir demokraside, halkın alternatif tercih olanağı bulunmadığından, pratikte halkın değil, grubun egemenliğinden söz etmek gerekecektir. Ancak iktidara aday grup çokluğu ve bunların demokratik bir süreç içindeki rekabeti ise, insiyatifi halka vereceğinden, gerçekten de halkın egemen oluşuna olanak sağlar. Bu durumda doğal olarak bir sonraki seçimlerde başarılı olabilmek için temsilcilerin, halkın beklentilerini göz önünde bulundurmaları gerekecektir.¹²

Siyasi partilerin demokratik siyasal sistem bakımından üstlendikleri roller, onları vazgeçilmez kılmaktadır. Partilerin bu işlevlerinin önemi herkes tarafından kabul edilmektedir. Bu işlevlerin en önemlileri; iktidarın ve muhalefetin belirlenmesi, siyasi kadroların devşirilmesi, toplumdaki dağınık düşünce görüş ve eğilimlere açıklık kazandırılması ve birleştirilmesi, siyasal sosyalleşme, katılım ve eğitim gibi başlıklar altında sıralanmaktadır.¹³ Anayasa Mahkemesi de, siyasi partilere devlet yardımı ile ilgili bir kararında partilerin bu işlevlerini ve önemini şu ifadelerle açıklamıştır; “*Anayasa koyucu demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsurları olarak nitelediği siyasi partileri bir dernek ya da benzeri bir kuruluş saymayıp onların çok ilerisinde ve üstünde*” değerlendirmiştir. Siyasi partilerin “*halkın demokrasi alanında yetişmesi, olgunlaşması için bir okul hizmeti gördükleri ve*

¹¹ ERDOĞAN (2005), s.124-125.

¹² CAN, Osman (2005); **Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s.20.

¹³ ÖZBUDUN (1974), s.91-111; TEZİÇ, Erdoğan (1991); **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1991, s. 325-328.

demokrasinin oluşum aracı oldukları gözetilirse, demokratik düzenin işleyişi, devletin yönetilmesi konusundaki kolaylaştırıcı bütün bu benzeri sürekli faaliyetlerin, siyasi partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar durumuna getirdiği belirgindir.”¹⁴

Partilerin demokrasi için vazgeçilmezliğinin bir başka göstergesi de, hiçbir çağdaş Batı demokrasisinde partisiz seçim yolunun denenmemiş olmasıdır. Amerikan şehirlerinin çoğunun belediye seçimlerinde uygulanan partisiz seçimlerin de bu şehirlerde partilerin bulunmayışına değil; sadece seçim listelerinde parti adlarının yazılmayışına işaret ettiği bilinmektedir.¹⁵

Siyasi partilerin demokratik rejimler için vazgeçilmezliği, seçimler konusunda da kendisini göstermektedir. Başka bir ifadeyle siyasi partiler, demokrasinin bir diğer vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen seçimlerin gerçekleştirilmesi için de büyük önem arz etmektedir. Seçme ve seçilme hakları ile genel ve eşit oy ilkelerinin önemi bütün demokrasilerde vurgulandığı gibi; bu ilkeler, başta İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (m. 21/3) olmak üzere bir çok ulusal ve uluslar arası belgede yer almıştır. Etkin siyasi karar mekanizmalarının düzenli aralıklarla yapılan serbest seçimlerle belirlenmesi prensibinin anlam ifade edebilmesi için, toplumun birden çok alternatif arasından tercih yapabilme imkanının bulunması gereklidir. Aksi takdirde bu seçimlerin hiçbir demokratik değeri olmayacaktır. İşte topluma bu alternatifleri siyasi partiler sunmakta ve seçimleri işlevselleştirmektedirler.

Geniş ve karmaşık bir toplumda siyasi partilerin aracılığı olmaksızın seçmenin çeşitli alternatifler arasından serbest bir seçme yapabilmesi çok zor olacaktır. Teorik olarak, adayların herhangi bir parti etiketi taşımaksızın kendi şahısları için seçmenlerden oy istemeleri mümkünse de, böyle bir sistemde seçmenlerin yüzlerce aday arasında anlamlı bir tercih yapmaları güçleşecek, oy tercihlerinde fikirlerden çok kişisel etkenler önem kazanacak, nihayetinde halkın siyasal katılımı etkisini kaybedecektir.¹⁶

Bu bakımdan seçmenin seçim hakkını kullanacağı farklı alternatifleri siyasi partiler yaratmaktadır. Günümüzde seçmenler adaylardan ziyade partilere oy vermektedirler. Seçmen, partiler tarafından sunulan programlar arasında seçme

¹⁴ E. 1988/39, K.1989/29, k.t.: 6.7.1989, **AYMKD**, S. 26, s.23-24.

¹⁵ ÖZBUDUN (1974), s.163.

¹⁶ ÖZBUDUN (1974), s.162.

yapma imkanına sahip olmakta ve hangi partiye oy verirse hangi programın uygulanacağını bilebilmektedir. Bu sayede partiler halkın özlemleri ile devlet yönetimi arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Partisiz bir toplumda seçmenin alternatifleri olsa bile adayların kamusal sorunlar karşısındaki tavrını önceden bilmesi çok zordur. Dolayısıyla partilerin olmadığı bir demokraside halkın devlet yönetimine katılımı çok daha sınırlı olacaktır.¹⁷

Siyasi partilerin, çoğu modern demokraside Anayasal statüye kavuşturulması, onların demokratik siyasi hayatın kuruluş ve işleyişindeki özel önemlerinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, siyasi partilere bu özel önemleriyle orantılı bir takım anayasal güvenceler sağlama amacını güden bir düşüncedir.¹⁸ Anayasalarında siyasi partilere çeşitli şekillerde güvence sağlayan ülkelerin, çoğunlukla bir diktatörlük dönemi sonrası bu yöntemi izlemeleri; aynı zamanda demokrasiye güvence sağlama amacını taşımaktadır. Bunun en çarpıcı örnekleri, Nazi yönetimi ve Faşizm sonrası Almanya ve İtalya'dır. Bu iki ülkenin yanında, aynı ilişkiyi askeri diktatörlüğün arkasından Yunanistan; Franko ve Salazar yönetimleri sonrası İspanya ve Portekiz; Komünizm sonrası Doğu Avrupa ülkeleri ve Mandela ile birlikte Güney Afrika'da görmekteyiz. *“Bu durum, siyasal partilere demokratik rejimin işlemesi ve korunması için tanınan temel işlevin evrensel bir değer olarak benimsendiğini göstermektedir.”*¹⁹

II. Dünya Savaşı sonrası, Anayasasında siyasi partilere yer veren ilk ülke İtalya'dır. Buna karşılık, İtalya'dan kısa bir süre sonra siyasi partilere Anayasal güvence tanıyan Almanya, siyasi partiler hukukunun gelişiminde etkileri bakımından İtalya'nın önündedir. Bu ülkelerin yanında Batı Avrupa'da Fransa, Avusturya, İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Doğu Avrupa'da Rusya ile Çek Cumhuriyeti siyasi partilere çeşitli şekillerde Anayasalarında yer veren ülkelerdir.²⁰ Benzer şekilde, ilk defa 1961 Anayasası ile Türkiye'de siyasi partiler Anayasa'ya girmiş ve 1982 Anayasası ise siyasi partilerle ilgili hayli geniş düzenlemelere yer vermiştir.

¹⁷ ÖZBUDUN (2002), s.87.

¹⁸ ÖZBUDUN, Ergun (1995); “Siyasal Partiler ve Demokrasi”, **Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu**, TESAV, İstanbul, 1995, s.1.

¹⁹ SAĞLAM, Fazıl (1999); **Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.14.

²⁰ SAĞLAM (1999), s.14-26.

Siyasi partilerin yasal düzenlemesi konusunda iki tür yaklaşım sözkonusudur. Birincisi, siyasi partilere ilişkin kapsamlı yasal düzenlemelerin siyasi parti özgürlüğüne aykırı düşeceği endişesiyle, siyasi partileri yasal düzenlemelerin dışında tutma çabasında olan eğilimdir. Bu eğilimde olan ülkelerde, genelde siyasi partilere Anayasada yer verilmemiş ya da partiler dernek özgürlüğü çerçevesinde ele alınmıştır. Almanya, Avusturya, İspanya ve Portekiz dışındaki bütün Batı Avrupa ülkelerinde özel bir siyasi partiler yasasının bulunmadığını ve siyasi partilerle ilgili kuralların çeşitli yasalara dağılmış durumda olduğunu görmek mümkündür. Çeşitli yasalara dağılmış olan bu kurallar öncelikle, bu çalışmada da en çok üzerinde durulacak olan siyasi partilere sağlanacak kamusal desteklerle ilgilidir.²¹ Bunun yanında, seçimler, parti tüzel kişiliği sorunu ve parti içi demokrasi konularında yapılmış olan düzenlemeler siyasi partilerle ilgili kuralların yoğunlaştığı diğer yasalardır.²²

Özel bir siyasi partiler yasasına sahip olan ülkeler ise, yukarı da belirtildiği gibi hayli sınırlıdır. Avrupa’da bu yöntemi tercih eden ülkelere ilk Türkiye ve diğerleri Almanya, Avusturya, İspanya ve Portekiz’dir. Siyasi partilerin önemi ve işlevi dikkate alındığında, özellikle belli bir diktatörlük dönemi sonrası demokrasiye geçen ülkelerde, geniş çerçeveli bir yasal düzenlemeyle partilerin kuruluş, örgütlenme ve faaliyetlerinin düzenlenmesi ihtiyacı doğmuş görünmektedir. Gerçekten de demokrasiye geçiş sürecinde İspanya ve Portekiz’de siyasi partiler yasasının Anayasadan önce hazırlandığı görülmüştür.²³

Siyasi partiler, doğrudan partilerle ilgili hukuksal düzenlemelere konu olmadan önce dernekler hukukuna tabi kurumlar olarak kabul edilirdi. Yukarıda belirtildiği gibi, sonradan partilere Anayasal statü tanındığı gibi partiler ile ilgili özel yasalar çıkarıldı. Bu gelişmeler, siyasi partilerin, hukuksal statüsü konusundaki tartışmaları tetiklemiştir. Başta Almanya olmak üzere, Türkiye de dahil bu konuda farklı görüşleri sürülmüştür. Yeni gelişmelerle, siyasi partilerin “Anayasa organı” olduğu,

²¹ Devlet yardımları, siyasi partilerin düzenlemeye en eğilimli oldukları alandır. Özel bir siyasi partiler yasası bulunmayan ülkelerin hemen hepsinde, bu konuya ilişkin doğrudan ya da dolaylı çeşitli düzenlemeler yer almaktadır.

²² SAĞLAM (1999), s.26-39.

²³ SAĞLAM (1999), s.37.

“Anayasal kuruluş” haline geldiği, “Kamu hukuku kapsamı” içine alındığı ve hatta “kamu hukuku tüzel kişisi” kabul edildiği belirtilmiştir.²⁴

Siyasi partilerin kamu hukuku kuruluşu olduğuna ilişkin bu tür görüşlere karşın; siyasi partilerin temel özelliği, devlet dışında serbestçe örgütlenmiş kurumlar olmalarıdır. Yapılan Anayasal ve yasal düzenlemeler, partilerin bu temel niteliklerinde herhangi bir değişiklik yapmadığı gibi; bir takım kayıtlarla birlikte siyasi partilerin serbestçe kurulup faaliyet yürütebilmelerini güvence altına almışlardır. Ayrıca, siyasi partilerin kamu otoritesine sahip olmadıkları ve kamu gücünü kullanmadıkları açıktır. Nitekim, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, *Türk Medeni Kanununun, Dernekler Kanununun ve derneklerle ilgili diğer kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, siyasi partiler hakkında da uygulanır.*(m.121/1) demek suretiyle siyasi partilerin özel hukuk kurallarına tabi olduğuna işaret etmiştir. Son olarak, Anayasa Mahkemesi de, siyasi partilere yönelik, devlet yardımları ile ilgili bir davada siyasi partilerin kamu hukuku kurumu olarak kabul edilemeyeceğini ve örgütlenmiş Devlet yapısı içerisine alınamayacağını belirtmiştir.²⁵

Siyasi partilerin, demokrasilerde siyasal katılım, çoğulculuk ve rekabete açık serbest seçimler açısından önemlerini ve işlevlerini belirttikten ve hukuksal niteliklerinin tartıştıktan sonra, siyasi partilerin finansmanı probleminin bu tablodaki yerini tespit etmek kolaylaşacaktır. Partilerin finansmanının önemine işaret eden ve hukuksal düzenlemelere konu olmasına neden olan üç boyutu vardır. Bunlardan birincisi, artık siyasi partilerin finansmanının, özel bir kuruluşun finansmanı şeklinde değerlendirilemeyecek kadar önemli bir konu olmasıdır. Seçimlerde adayların ve programların seçmene tanıtılması işini önemli ölçüde siyasi partiler yüklenmektedir. Bağımsız adayların çalışmaları ve medyanın partilerden bağımsız tanıtım yayınları dışında bu görevi neredeyse tamamen siyasi partiler yürütmektedir. Bu açıdan siyasi partiler, seçimin finansmanını da sağlamaktadırlar. Başka bir ifadeyle, siyasi partilerin finansmanı aynı zamanda seçimlerin ve demokrasinin finansmanı olmaktadır. Bu açıdan siyasi partilerin finansmanı sorunu, sadece bir mali sorun olmaktan çıkmakta ülkenin bütün bir siyasal sistemi ile ilişkili bir mesele haline gelmektedir.

²⁴ Almanya ve Türkiye’de bu konuda ileri sürülen görüşlerin ayrıntıları için bkz.: PERİNÇEK, Doğu (1985); **Anayasa ve Partiler Rejimi – Türkiye’de Siyasi Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985, s.72-74.

²⁵ E. 1970/12, K. 1971/13, k.t.: 2.2.1971, **AYMKD**, S.9, s.281-303.

Gerek devlet yardımı, gerekse bağışlar ve bunların mali denetimi, ileride iktidar ya da muhalefet olarak siyaset sahnesinde etkili olacak partiler için, göz ardı edilemeyecek etkiler doğurabilecek konulardır. Nitekim, bu konularda olumlu ya da olumsuz ileri sürülen savlar bu etkilerin önemine işaret etmektedir. Örneğin gerek genel olarak siyasi partilerin finansmanının yasal düzenlemelere konu olması, gerekse devlet yardımları ve mali denetim ile ilgili çalışmalarda, siyasi partilerin devletin etkisinden bağımsız bir şekilde örgütlenmesi ve halkın iradesini devlet yönetimine taşıması, parti içi demokrasi, seçimlerde eşit ve adil rekabet şartları, siyasi partilerin güçlü mali çevrelerin etkilerinden korunması ve onlardan bağımsız siyaset üretebilmeleri, siyasi parti sistemi ile parti iç yapılanması ve parti tipleri gibi temel demokratik ilkeler ve kurumlar üzerinden tartışmalar yapıldığı görülmektedir. İşte tartışmaların etrafında şekillendiği bu gibi temel sorunlar bile, tek başına siyasi partilerin finansmanı konusunun önemini göstermektedir.

Konunun önemine işaret eden ikinci boyutu, demokrasilerde siyasi partilerin varlığının yeterli olmadığı, aynı zamanda serbestçe örgütlenip iktidar için eşit şartlarda rekabet edebilmeleri gerekliliğidir. Siyasi partiler arasında eşit rekabet şartlarını etkileyebilecek, siyasi ve ekonomik bir çok unsur vardır. İşte partiler arasında eşit şartlarda rekabet ortamının sağlanabilmesinin en önemli koşullarından bir tanesi de siyasi partilerin finansman kaynakları ve bu konudaki düzenlemelerle ilişkilidir. Siyasi partilerin seçim dönemlerinde adayların ve partilerin seçmene tanıtılması amacıyla ve genel olarak kampanya süresince yaptıkları giderler yanında, iki seçim dönemi arasında siyasi etkinliklerin sürdürülmesi de önemli bir finansman sorunu doğurmaktadır. Profesyonelleşen parti örgütlerinin günlük işlerini yürütmek ve varlıklarını sürdürmek için gereksinim duydukları mali kaynaklar, daha da yaşamsal bir nitelik kazanmaktadır. Gelişen kampanya teknikleri ve profesyonelleşen parti yönetimleri ile birlikte, seçimlerde partiler arasında eşit ve adil rekabet şartlarının sağlanması konusunda mali kaynakların önemi gün geçtikçe daha da öne çıkmaktadır.

Farklı açılardan incelediğimizde; siyasi partilerin finansman sorununun hem seçimlerde ekonomik gücün siyasal güce dönüşmesi hem de bireylerin ve grupların siyasette etki ve güç oluşturmaya çalışmaları biçiminde önemli işlevler üstlendiğini

görmekteyiz.²⁶ Ayrıca siyasi iktidarı elinde bulunduran partiler ve siyasetçiler, ihale ve istihdam konularında belli kararlar alarak ve ellerindeki gizli devlet bilgilerini kullanarak parasal olmayan kaynakları mali güce dönüştürme olanağına sahiptirler. Demokratik bir rejimde seçim yarışında adaleti sağlayabilmek finansman konusundaki düzenlemelerle yakından ilişkilidir.

Siyasi partilerin finansmanın önemine işaret eden üçüncü boyut ise, siyasi partilerin karıştıkları yolsuzlukların gelişmiş demokrasilerde dahi ciddi bir sorun olarak varlığını devam ettirmesidir. Alınan bir çok tedbire ve denetim mekanizmalarına karşın, hala siyasi partiler yolsuzlukların önemli kaynaklarından birisidir. Gerçekten de siyasi parti finansmanına yönelik hukuksal düzenlemelerin ve denetim mekanizmalarının hemen hepsinin tetikleyicisi, partilerin karıştıkları bir skandal olmuştur. Siyasi partilerle ilgili yolsuzlukların tüm dünyada karşılaşılan yaygın türleri şunlardır²⁷:

- *Siyasetin finansmanı ile ilgili mevcut yasalara aykırı bağış ve gelir elde edilmesi.* Bağış sahiplerinin yasadışı bir karşılık bekleme dahi yasalara aykırı olarak bağış ya da benzeri gelir elde edilmesi, siyasi yolsuzlukların en yaygın türüdür. 1991 yılında İspanya Başbakanı'nın seçim yenilgisine sebep olan Filesa davası ve 2000 yılında Almanya'da ortaya çıkan Başbakan Helmut Kohl'ün içerisinde bulunduğu ve "Kohlgate" olarak da isimlendirilen skandal bu tür yolsuzlukların en yaygın türüdür.

²⁶ GENÇKAYA, Ömer Faruk; "Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerini Sınırlandırılması", **Siyasi Partilerde Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.130.

²⁷ Altı başlık halinde toparlanmaya çalışılacak olan bu yaygın yolsuzluk türleri ve bilinen örnekler şu kaynaktan derlenmiştir. PINTO-DUCHINSKY, Michael; "Financing Politics: A Global View", **Journal of Democracy**, 2002, 13 (4), s.71-72.

Ayrıca yazar, bu çalışmada bazı demokratik ülkelerde bu konuyla ilgili nisbeten yakın dönemde gerçekleşmiş bir takım skandalları aktarmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Almanya'da 2002 yılında Sosyal Demokratların eski liderlerinden Norbert Reuther'in yasadışı bağış kabulünden dolayı tutuklanması. Yapılan bağışın, toplamı 353 milyon ABD dolarını bulan çeşitli kamu ihaleleri ile ilişkili olduğu belirtilmişti.
- Japonya'da 1998 ve 2000 yıllarında Bayındırlık Bakanı'nın da dahil olduğu bir ihale karşılığı partiye bağış yapılması olayı.
- İngiltere'de 1997 yılında yaşanan "Formula 1 Olayı". İlk seçildiğinde formüle yarışlarında sigara reklamına karşı olan Başbakan Tony Blair'in partisine yapılan 1.55 milyon dolarlık bağıştan sonra bu politikasını değiştirmesi hayli tartışılmıştı.
- Hindistan'da 1987 ve 2001 yıllarında ortaya çıkan silah anlaşmaları karşılığında politik bağışların yapıldığı skandal.
- Güney Kore'de 1996 yılında iki eski Başkan'ın uzun süreli hapis cezalarına çarptırılmalarına sebep olan siyasetin finansmanı ile ilgili yolsuzluklar.

- *Kamu kaynaklarının yasaya aykırı bir şekilde parti amaçları için kullanılması.* Çeşitli kamu görevlerinde bulunan partililerin, özellikle seçim dönemlerinde partiye bağış ve benzeri gelir elde etmek ya da oy alabilmek için sahip oldukları kamu gücünü ve kaynaklarını kullanmaları hem yerleşik hem de gelişmekte olan demokrasilerde rastlanan bir durumdur. ABD’de başkanların seçimlerde ikinci defa seçilebilmek için yürüttükleri kampanyalarda çeşitli kamu kaynaklarını kullandıkları; en masum şekliyle bağış sahiplerini Beyaz Saray’da çeşitli şekillerde ağırladıkları bilinmektedir. Fransa’nın eski başkanlarından Jacques Chirac’ın Paris belediye başkanlığı sırasında çeşitli pozisyonlara yapacağı atamaları, partinin gelir elde etmesi için kullandığı iddia edilmektedir. Daha ilginç olanı İngiltere Başbakan’ı Tony Blair hakkında partisine bağış yapma karşılığında bazı işadamlarını Lordlar Kamarasına aday gösterdiği yönündeki iddialardır.²⁸

- *Partinin ya da adayın seçilmesi durumunda hukuka aykırı bir takım karşılıklar vaat ederek ya da yasadışı kaynaklardan bağış elde etmesi.* Yapılacak bağışlar karşılığında, adayın ya da partinin seçilmesi durumunda, bağış sahiplerine çeşitli çıkarların sağlanması oldukça sık görülen olaylardır. Bu vaatlerin başlıcaları, kamu ihaleleri ve çeşitli kamu görevlerine atanmalar şeklinde görülmektedir. Partilerin yasadışı kaynaklardan bağış elde etmesi uygulamalarının örnekleri, özellikle yeraltı dünyası ya da mafya olarak isimlendirilen yasadışı oluşumların, kendi varlıklarını ve yatırımlarını korumak amacıyla siyasi partileri etki altına alma amaçlarından doğmaktadır. 1960’larda ABD’de, 1990’larda Rusya’da ve günümüzde özellikle Orta ve Güney Amerika’da bu tür yapılanmaların siyasileri etki altına almak amacıyla partileri ve adayları mali yönden destekledikleri bilinmektedir.

- *Kamu görevi üstlenmekte olan siyasetçinin yasadışı elde ettiği paraları siyasi amaçlarla kullanması.* Bunun en yaygın olan uygulaması, kişilerin kamudaki görevleri sayesinde aldıkları rüşvetleri, partileri ve kampanyaları için kullanmalarıdır. 1990’larda Romanya ve Kenya’da bu tür yasa dışı yollarla elde edilen milyonlarca dolarlık paranın siyasete aktarıldığı bildirilmiştir.

²⁸ “Loophole let party dodge Blair’s own rules on cash” başlıklı haber,

Kaynak: <<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article740178.ece>>. Erişim tarihi: 15.3.2006.

Ayrıca, “Tony Blair bu sefer yolsuzlukla suçlanıyor” başlıklı haber, **Yeni Şafak Gazetesi**, 13.3.2006.

- *Oy satın almak gibi yasaklanmış amaçlar için harcama yapmak.* Çok eski tarihi olan bu tür uygulamalar, günümüzde göreceli olarak daha az gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Oy alabilmek için doğrudan para ya da yiyecek ve içecek gibi temel ihtiyaç maddelerinin dağıtılması bazı Asya ülkeleri, Afrika ve Güney Amerika'da hayli yaygındır.

Görüldüğü üzere siyasi partilerin finansmanı alanında çeşitli şekillerde yolsuzluklarla karşılaşmakta ve bunlar gelişmiş azgelişmiş demokrasi farkı olmaksızın tüm dünyada yaygın bir şekilde gerçekleşmektedir. Nitekim tüm bunlar, yapılan bir çok araştırmaya göre siyasi partileri toplumların gözünde en az güvenilebilecek kurumlar haline getirmiştir.²⁹ Günümüzde demokrasinin partiler demokrasisi olarak tanımlandığı ve partilerin demokratik rejimler için önemi ve işlevleri göz önünde bulundurulduğunda, bu yolsuzlukların ve toplumdaki yansımalarının demokratik sisteme vereceği zararlar daha kolay anlaşılabilir. Demokratik rejime olan güveni tesis etmek ve sitemin toplumsal meşruiyetini korumak için siyasi partilerin yolsuzluklardan arındırılması gereklidir. İşte bunu gerçekleştirmek için siyasetin finansmanı konusunda düzenlemeler yapılmakta, partilere kamusal destekler sağlanmakta ve çeşitli denetim mekanizmaları kurulmaktadır.

Siyasi partiler, halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasal topluluklardır.³⁰ 2820 sayılı SPK ise, siyasi partileri şu şekilde tanımlamaktadır: *“Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet*

²⁹ Global Corruption Barometer isimli kuruluşun 52 demokratik ülke üzerine yaptığı bir çalışmaya göre; yolsuzluklardan etkilenme bakımından siyasi partilerin bu ülkelerdeki ortalama notu 3.9 olarak tespit edilmiştir. Bu değerlendirmede 1 en az, 5 ise en yüksek yolsuzluk oranına işaret etmektedir. BIEZEN, Ingrid van ve Petr Kopecky, “The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies”, **Party Politics**, 13(2), 2007, s.245.

Yolsuzluklardan en çok etkilenen kurumlar olarak siyasi partilerin görüldüğüne dair Uluslararası Saydamlık Örgütünün gerçekleştirdiği bir çalışma için bakınız **Hürriyet Gazetesi**, 9.12.2005.

Ayrıca ülkemizde siyasi partilerin yolsuzluğa en çok bulaşmış kurumlar olarak görüldüğüne dair, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMM) için Marmara Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi Dr. Mustafa Çelen tarafından hazırlanan “Yolsuzluk Ekonomisi-Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi” başlıklı rapor. **Hürriyet**, 27.3.2007

³⁰ ÖZBUDUN (1974), s.4.

seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır."(m. 2) Gerek tanımlar gerekse siyasi partilerin üstlendikleri işlevler, siyasi partilerin ülke çapında yaygın ve sürekli bir örgütlenmeye ve ciddi bir genel merkez yapılanmasına sahip olmasını gerektirmektedir. Ayrıca siyasi partiler, seçim dönemlerinde adayların ve programlarının tanıtımı için ülke çapında kampanya yürütmelidirler. Siyasal partiler, etkinliklerin yapılacağı binaların satın alınması ya da kiralanması, parti çalışmalarında yer alacak işgücünün istihdamı, ulusal ve yerel düzeyde seçim kampanyalarının yürütülmesi, parti görüşlerinin duyurulması amacıyla yürütülen faaliyetler ve politika belirlemek amacıyla araştırma yapılması gibi farklı ve çok çeşitli sebeplerle mali kaynaklara gereksinim duyarlar.³¹

Siyasetin finansmanı ve özellikle bu çalışmanın konusunu teşkil eden siyasi partilerin finansmanının tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi bir çok zorluğu barındırmaktadır. Partilerin ve seçim kampanyalarının yanında siyasi amaçları olan ve finansmanı değişik yollarla yapılan harcamalara rastlamak mümkündür. Sivil toplum örgütleri ve baskı grupları gibi yapılanmaların giderleri, lobicilik faaliyetlerinin maliyetleri ve partilerle aynı çizgide yayın yapan medya organlarının üstlendikleri mali yükler gibi bir çok farklı gider kalemleri geniş anlamda siyasetin finansmanı kavramına dahil edilebilir. Parti liderliği için ve partinin herhangi bir seçimde resmi adayı olabilmek için yapılan ve çok ciddi miktarlara ulaşan harcamaların hangi başlıkta değerlendirileceği de önemli bir sorundur. Ayrıca siyasi partilerin gelir ve giderleri çok farklı kanallardan gerçekleşebilmektedir. Parti genel merkezleri, yerel örgütler, parlamento grupları, adaylar ve parti yan örgütleri bunlardan bazılarıdır.³² Ayrıca artık partiler sadece ulusal değil Avrupa Parlamentosu gibi ulus-üstü kurumların seçimlerinde de yarışmakta, gelir elde edip harcamalar yapmaktadırlar. Bu çeşitlilik siyasi partilerin finansmanını tanımlamayı ve araştırmayı zorlaştırdığı gibi devletin bu alandaki denetim ve kontrol işlevini de etkisiz hale getirmektedir.³³

³¹ The Neill Committee (Committee on Standards in Public Life), **The Funding of Political Parties-Issues and Questions**, London, 12.11.1997, s.19.

³² NASSMACHER, Karl-Heinz, "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies", Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.235.

³³ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.70.

Sözlük anlamı olarak finansman “*Bir girişime işleyebilmesi, gelişebilmesi için gereken para ve krediyi sağlama işi*” olarak tanımlanmaktadır.³⁴ Gerçekten de, bir örgütün ya da işin finansmanı dendiğinde sadece bu örgüt ya da iş için gerekli para yani gelirler anlaşılmaktadır. Ancak hemen belirtelim ki; *siyasi partilerin finansmanı kavramı* sadece siyasi partilerin gelirleri ile sınırlı değildir ve siyasi partilerin giderlerini ve bu giderlerin yapılış usullerini de içerir. Bu açıdan siyasi partilerin finansmanı, salt finansman kavramının sözlük anlamından ayrılmaktadır. Nitekim tüm demokratik ülkelerde partilerin giderleri, gelirleri ile birlikte finansman kavramı içerisinde değerlendirilmekte ve giderlerle ilgili yasal düzenlemeler ile tartışmalar, bunların sınırlandırılması ve kamuoyuna beyan edilmesi konularında yoğunlaşmaktadır.

Başka bir açıdan ise, siyasi partilerin finansmanı hem seçim süresince yürütülen kampanyaların finansmanını hem de seçim zamanları dışında partilerin yürütecekleri gündelik faaliyetlerin finansmanını kapsamaktadır.³⁵ Bu doğrultuda siyasi partilerin finansmanı; gerek seçim kampanyası dönemleri gerekse seçimler arasındaki süreçte, hem siyasi partilerin özel ve kamusal gelir kaynaklarını hem de kaynağıyla birlikte bu etkinliklerde yapılan giderlerin amaç ve şeklini içermektedir.

Siyasi partilerin finansmanının hukuksal düzenlemelere ve tartışmalara konu olan üç temel boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; siyasi partilere sağlanan çeşitli türlerdeki kamusal desteklerdir. Siyasi partilerin diğer gelirleri yanında kamusal desteklere, genel olarak siyasal sistem ve siyasi partiler üzerindeki etkileri sebebiyle bir çok eleştiri getirilmektedir. Kamusal desteklerin varlığı yanında uygulama şekline ilişkin de önemli tartışmalar bulunmaktadır. Ayrıca siyasi partilere yönelik doğrudan yardımların yerleşik demokrasiler dahil bir çok ülkede yaygınlaşması ve dolaylı yardımlarla ile birlikte bir çok türünün ortaya çıkması konuyu daha da tartışmalı kılmaktadır.

Siyasi partilerin finansmanının ikinci boyutu ise; siyasi partilerin finansmanına ilişkin düzenlemelerdir. Başka bir ifade ile, siyasi partilerin gelir ve giderleri ile ilgili bir takım yasaklar ve sınırlamalar ile kamuoyuna beyan zorunluluklarıdır. Siyasi partilerin finansmanı ile ilgili yasal düzenlemelerin hemen hepsinde, yasal bağış

³⁴ Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=123495>> Erişim tarihi: 28.4.2009.

³⁵ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.69.

kaynakları, bağış üst sınırları, bağış kaynaklarının beyan edilmesi ile seçim harcamalarının sınırlandırılması ve kamuoyuna açıklanması konuları en başta yer almaktadır. Ayrıca gelirlerin elde edilmesi ve giderlerin yapılması konusunda bir çok usul ve şekil kuralları bulunmaktadır.

Siyasi partilerin finansmanının üçüncü boyutu ise, gerek partilerin karıştığı yolsuzluklar ve gerekse siyasetin kamusal finansmanının ve parti gelir ve giderleri ile ilgili yasal düzenlemelerin zorunlu kıldığı mali denetimdir. Eğer partilere kamu kaynaklarından yardım yapılacaksa bunun amaçlarına uygun bir şekilde kullanılmasının denetlenmesi zorunludur. Ayrıca, parti finansmanı ile ilgili düzenlemelerin etkili bir denetim sistemi olmadan anlamsız kalacağı açıktır. İşte bu sebeplerle her ülke kendi özgün şartlarına göre çeşitli denetim mekanizmaları oluşturmuştur.

Bu üç boyut Batı Demokrasilerinde siyasi partilerin finansmanı konusunda çalışan araştırmacıların da ilgi alanının merkezinde bulunmaktadır.³⁶ Ancak, bu çalışmada Batı Demokrasilerinde siyasi partilerin finansmanı sorunu ele alınırken, sorunun Türkiye boyutunun incelendiği ikinci bölümle uyum sağlamak amacıyla, siyasi partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetimi üst başlıkları esas alınacaktır. Karşılaştırmalı incelemenin yapılacağı birinci bölümde, öncelikle siyasi partilerin finansmanının tarihsel gelişimi ve finansman sorununa ilişkin bazı temel ilkeler ve yaklaşımlar üzerinde durulacak ve sonrasında gelirler, giderler ve mali denetim şeklinde bu sorunun üç boyutu incelenecektir.

Siyasi partilerin gelirleri başlığında, öncelikle partilerin geleneksel gelir kaynakları ele alınacaktır. Partilerin klasik gelir kaynaklarından birincisi aidatlardır ve bu başlık altında üye aidatları ve partilerin parlamento temsilcilerinden elde ettikleri aidatlar incelenecektir. Partilerin ikinci geleneksel gelir kaynağı ise, bağışlardır. Bağışlarla ilgili yaygın olarak benimsenen ve bu çalışmada üzerinde durulacak olan üç tür düzenleme vardır. Bunlar; yasaklanmış bağış kaynakları, bağışlara ilişkin üst sınırlar ve bağış yapanların kimliklerinin kamuoyuna beyan edilmesidir. Siyasi partilerin üçüncü gelir kaynağı ise; kamusal desteklerdir. Kamusal destekler, siyasi partilerin finansmanı başlığında en problemlili ve

³⁶ ALEXANDER, Herbert E.; "Money and politics: rethinking a conceptual framework", Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.12. PINTO-DUCHINSKY (2002), s.70.

tartışmaların en yoğun olduğu alan olarak dikkat çekmektedir. Bununla paralel olarak, bu çalışmada da diğer sorunlara göre nisbeten daha geniş bir şekilde incelenmesi doğaldır. Bu başlıkta kamusal desteklerin gerekçeleri ve yöneltilecek eleştiriler etraflıca tahlil edilecek ve doğrudan destekler ağırlıklı olmak üzere türleri ayrıntılı bir şekilde demokratik ülkelerdeki uygulamalar esas alınarak tahlil edilecektir. Bu incelemeler yapılırken sadece hukuksal düzenlemeler ya da ilkeler üzerinde durulmayacak; ayrıca, demokratik ülkelerde devlet yardımlarının parti gelirleri içerisindeki yeri, siyasi partiler ve sistem üzerindeki etkileri ve sonuçları da tartışılacaktır.

Sorunun ikinci boyutu, siyasi partilerin giderleridir. Bu başlık altında partilerin ya da adayların seçim kampanyalarındaki giderlerinin sınırlandırılması konusu incelenecektir.

Sorunun üçüncü ve sonuncu boyutunu ise, siyasi partilerin mali denetiminin gerekliliği, bu denetimin hangi unsurlardan oluştuğu ve demokratik ülkelerde ne tür kurumların hangi yetkilerle bu görevi yerine getirdiği oluşturmaktadır. Siyasi partilerin mali denetimi konusunda ikili bir ayırım yapılacak ve Batı Demokrasilerindeki “partilerin ve adayların gelir ve giderlerinin kamuoyuna beyan zorunlulukları” kamuoyu denetimi başlığında ayrı bir denetim şekli olarak ele alınacaktır. Ayrıca, kurumlar eliyle yürütülen denetim şekli de ikinci başlıkta incelenecektir. Burada hemen belirtmeli ki, siyasi partilerin mali denetimi, başlı başına ayrı bir çalışmayı gerektirecek kadar geniş ve önemli bir konudur.³⁷ Bu çalışmada parti finansmanının bir boyutu olarak ele alınacak ve imkan olduğu oranda ayrıntıya girilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Türkiye’de siyasi partilerin finansmanı konusu ele alınmaktadır. Bu bölümde, öncelikle henüz siyasi partilerin yasal düzenlemelere konu olmadığı 1961 Anayasası öncesi dönemde partilerin finansmanı sorunu incelenmiştir. Siyasetin finansmanı ile ilgili yasal düzenlemelerin de olmadığı ve

³⁷ Nitekim bu konuda Türkiye’de yapılmış bazı çalışmalar için bkz.: MEHTER, Hamdi (2008); **Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri**, TÜRMÖB Yayınları, Ankara, 2008; EREN, Abdullah (1996); **Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1996; KILINÇ, Doğan (2001); **Siyasi Partilerin Mali Denetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2001.

daha çok dernekler ve seçim mevzuatı ile parti tüzüklerinde konuyla ilgili çeşitli hükümlere rastlanılabildiği bu döneme ilişkin değerlendirmeler sınırlı kalmıştır.

Sonrasında ise siyasi partilerin finansmanı sorunu, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde, yasal düzenlemelere uyumlu bir şekilde partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetimi olmak üzere üç başlık altında incelenecektir. Siyasi partilerin gelirleri başlığı altında kamusal destekler, mevcut tartışmaların yoğunluğuyla paralel olarak en uzun kısmı teşkil etmektedir. Sadece partilere yönelik doğrudan yardımlar değil, aynı zamanda dolaylı destekler de ele alınacaktır. Partilerin gelirleri arasında kamusal desteklerin yanında, bağışlar ve üye aidatları ile diğer gelirleri değerlendirilecektir. Siyasi partilerin giderleri başlığında, SPK'da getirilmiş olan giderlerin yapılmasına ilişkin usul kuralları üzerinde durulacak ve siyasi parti harcamalarına bir üst sınır konulup konulamayacağı tartışılacaktır. Ayrıca, Türkiye'deki belli başlı partilerin gider kalemleri incelenecektir. Bu bölümde son olarak; siyasi partilerin mali denetimi, denetimi yapacak olan kurum, denetim kapsamı ve sonuçları açısından tartışılacaktır. Ancak bu bölümde yapılacak incelemede de, Batı demokrasilerinde olduğu gibi sorunun üç boyutu, kamusal destekler, gelir ve giderler ile ilgili düzenlemeler ve mali denetim ağırlıklı olarak ele alınacaktır.

Son olarak belirtmeli ki, demokratik siyasal sisteme olan güven ve siyasal katılımın artırılması konusunda üzerinde önemle durulması gereken bir konu olan siyasetin finansmanı, her ülkenin kendi tarih, kültür ve siyasal tecrübelerine göre şekillenmekte ve farklılaşmaktadır. Bu konuda yapılacak inceleme ya da hukuksal düzenlemeler devletin biçimini (üniter yada federal), ülkenin siyasal rejimini, hükümet sistemini, seçim sistemini ve siyasal değişkenlerini (özellikle tek isimli/çok isimli seçim sistemi) gözönünde bulundurmaktır zorundadır.

Bu konuya biraz daha yakından bakıldığında görülecektir ki, genel olarak siyasetin finansmanı konusundaki farklılaşmadaki en önemli etken; ülkedeki seçim sisteminin tek isimli (dar bölge) ya da çok isimli (geniş bölge) olmasındadır. Tek isimli seçim sisteminde seçim çevreleri yalnızca birer temsilci çıkaracak biçimde oluşturulmaktadır. Bu seçim usulünde, seçim çevreleri tek bir temsilci çıkaracak kadar küçük olduğundan dolayı, seçmenlerin adayları yakından tanıyabilme ve

kişilikleri hakkında bilgi sahibi olma imkanları bulunmaktadır.³⁸ Çok isimli seçim usulünde ise, seçim çevreleri birden çok temsilci çıkaracak şekilde oluşturulmaktadır. Bu usulde, ülke her biri birden çok temsilci çıkaracak şekilde birden çok seçim çevresine ayrılabilceği gibi, ülke bütün parlamento üyelerinin seçileceği tek bir seçim çevresi kabul edilerek de uygulanabilir. Seçim çevresinin genişlemesi ve bir seçim çevresinden birden çok temsilci seçilecek olması seçmenlerin adayları yakından tanımalarını zorlaştıracaktır. Bu durumda seçmen tercihiinde, adayların kişiliklerinden ziyade parti tercihleri öne çıkacaktır.³⁹

Tek isimli seçim sisteminin uygulandığı ve bu sebeple adayların kişiliklerinin öne çıktığı ülkelerde, siyasetin finansmanı daha çok seçim kampanyalarının finansmanı olarak algılanmakta ve partiler adayların gerisinde kalmaktadır. Buna bağılı olarak da, siyasetin finansmanı başlığında kampanya harcamalarının sınırlandırılması ile bağışların şeffaf hale getirilmesi ve sınırlandırılması gibi konular esas alınmaktadır. Buna karşılık, çok isimli seçim sisteminin uygulandığı ve adaylardan ziyade parti odaklı bir seçim yarışının olduğı ülkelerde ise, siyasetin finansmanı seçim kampanyalarının finansmanını aşmakta ve seçim dönemleri dışında da siyasi partilerin finansmanı sorununa eğilinmektedir. Bu ülkelerde siyasetin finansmanı sorununun merkezini, devlet yardımları başta olmak üzere siyasi partilerin gelir ve giderleri ilgili çeşitli meseleler işgal etmektedir.

Ülkemizde 3.11.2002 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimleri, bir çok sürpriz sonuç barındırmaktaydı. Bunlardan en önemlisi, iktidarda olan üç partinin ve merkez sağın güçlü partisi DYP'nin baraj altında kalarak TBMM'de temsil edilememesi ve sadece iki partinin Meclise girebilmesiydi. Aslında bunun kadar ilginç olan bir diğere sonuç da; Genç Parti'nin sadece üç aylık kampanya süreci sonunda, 2.3 milyona yakın oy alarak % 7.25 oy oranını yakalamasıydı. Genç Parti, milliyetçi-liberal söylemleri olan, merkez sağ seçmene hitap eden bir parti olarak görünmekteydi ve bu seçmen kitlesine yönelen birçok yerleşik ve güçlü parti vardı. Genç Parti'nin ne gerçek bir parti örgütlenmesi ne de ülke sorunlarına çözümler sunan net bir ideolojisi ve iyi hazırlanmış bir parti programı vardı. Ayrıca, partinin Genel Başkan Cem Uzan dışındaki hiç bir üyesi ya da yöneticisi tanınmamakta ve

³⁸ ÖDEN, Merih; **Seçmenlerin "Kişi Tercih" Açısından Seçim Sistemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003, s.25-26. Ayrıca "tek isimli seçim" usulünün farklı uygulamaları ve bu farklı uygulamalar içerisinde seçmenin kişi seçimindeki söz hakkı için bkz.: a.g.e., s.25-34.

³⁹ ÖDEN (2003), s.34.

hatta ikinci adamının kim olduğu dahi bilinmemekteydi.⁴⁰ Peki böyle bir parti, bir kaç aylık bir sürede, nasıl % 7.25’lik oy oranına ulaşarak Türkiye’nin en büyük 5. partisi olmayı başarabilmiştir.

Genç Parti’nin bu başarısının bir çok sebebi bulunmaktadır. 2001 yılında yaşanan ağır ekonomik kriz ve mevcut partilerin özellikle yolsuzluk iddiaları ile ciddi oranda yıpranmış olmaları sebebiyle toplumun alternatif arayışı içerisinde olması bu sebeplerin en önemlileridir. Gerçekten de Türkiye’de “tepki”, seçmen davranışını etkileyen en güçlü öğelerdendir. Ancak, Genç Partinin bu başarısında parti genel başkanının sahip olduğu mali imkanlar ve medya ile telekomünikasyon alanındaki şirketleri⁴¹ olmasaydı mevcut siyasal ortamdan faydalanıp bu oranda oy alması mümkün olabilecek miydi? Bu soruya evet cevabı vermek güçtür. Genç Parti’nin başarısında birinci etken, mevcut ekonomik imkanlarını kullanarak geleneksel propaganda tekniklerinin önüne geçip, yeni eğilimlere uygun olarak hazırlanan seçim kampanyasıdır.⁴² Bu başarılı seçim kampanyasında ülkenin en popüler sanatçılarının konserleri, mitinglerde dağıtılan hediyeler ve ücretsiz yemekler, parti başkanına ait medya organlarından yapılan yoğun yayınlar, cep telefonu operatörü tarafından gönderilen etkili SMS mesajları ve bütün bunların üstüne eklenen pahalı reklamcılık hizmetleri başrolü oynamıştır. Bu başarılı çalışmayı en iyi özetleyen ifadeler ise gazeteci Yıldırım Türker’e ait: *“Cem Uzan adlı ürün, imaj mühendisliği, iletişim teknolojisi ve benzeri alanlar açısından bir devrim. Liderlik taklidi yaparak teknolojinin yardımıyla liderliğe yükselme projesi. Pahalı, ardında holding olmadan girişilemeyecek bir proje. Bir hiçten marka yaratmak da, halkın nabzını tutan Ali Taran'ın zaferi.”*⁴³

⁴⁰ TANŞU, Okan ve Esra Ercan; **Genç Parti ve Cem Uzan Olgusu**, Türkiye Raporu Dizisi No:8-2002, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 2002, s.9.

⁴¹ Bu dönemde Uzan ailesinin sahip olduğu başlıca medya yatırımları şunlardır: Star TV, Star 2, Star Max, Star Haber 24, Kral TV ve Kanal 6 televizyon kanalları ile Kral FM ve Metro FM gibi popüler radyo kanalları. Uzan ailesi, bu yatırımları ile Türkiye’nin en büyük ikinci medya grubu idi. Telekomünikasyon alanındaki başlıca yatırımları ise: GSM telefon operatörü Telsim, KKTC Telsim, Rumeli Telekom, Rumeli Tanıtım başta olmak üzere bir çok şirketten oluşmaktaydı. Ayrıca aile, bunların yanında enerji, inşaat, çimento, demir-çelik, finans ve spor alanlarında da Türkiye’nin en önde gelen gruplarından birisiydi.

Genç Parti Genel Başkanı Cem Uzan, gerek medyada sahip olduğu şirketler ve mali imkanları gerekse seçim kampanya yöntemleri ve ülkesinin geleneksel siyaset çizgilerinin dışına çıkan siyasi tercihleri sebebiyle İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi’ye benzemektedir.

⁴² TANŞU (2002), s.9.

⁴³ Yıldırım Türker, “Bu Gençlere Dikkat”, **Radikal Gazetesi**, 7.10.2002.

<<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=52479>> Erişim tarihi:18.5.2008.

Genç Parti, 2007 yılında yapılan milletvekili genel seçimlerinde de bir milyonun üzerinde oy alarak oy oranını % 3'ün üzerinde tutmayı başarmıştır. Partinin ve genel başkanı Cem Uzan'ın gösterdiği bu başarı, tüm eksiklik ve olumsuzluklara rağmen ekonomik gücün kısa sürede siyasi güce dönüştürülme imkanı olduğunun somut göstergesidir. Mali gücün bu şekilde siyaseti etkileme potansiyelinin bulunması, genel olarak siyasetin ve özelde siyasi partilerin finansmanının Türkiye açısından da, hem demokrasi teorisi hem de hukuksal açıdan ihmal edilemez olduğuna işaret etmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK BATI DEMOKRASİLERİNDE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI

Siyasi partilerin finansmanı konusunun şu üç konu üzerinde yoğunlaştığı belirtilmiştir; kamusal destekler; partilerin gelir ve giderler ile ilgili düzenlemeler ve mali denetim. Karşılaştırmalı incelemenin yapılacağı bu bölümde, finansman sorununun bu üç temel boyutu ele alınacaktır. Konunun önemi ve tartışmaların yoğunluğu sebebiyle kamusal destekler, diğer iki konuya göre daha fazla irdelenecektir. Ancak, sorunun bu üç boyutuna değinmeden önce, genel olarak siyasi partilerin finansmanının tarihsel gelişimi ele alınacaktır.

D) SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Siyasi partilerin, etkinlikleri ve önemleri artmasına rağmen hukukun düzenleme alanına girmesinin uzun bir zaman sonra gerçekleşmesi gibi, parti finansmanı konusu da çok eskiye gitmeyen bir tarihe sahiptir. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki, siyasi partiler ile ilgili anayasalara hüküm konulması ve özel kanunların çıkarılmasından çok önce siyasi partilerin finansmanı başlığı altında değerlendirilebilecek yasal düzenlemeler mevcuttu. Bazı ülkelerde genel olarak siyasetin finansmanı ve seçim kampanyaları ile ilgili yapılan düzenlemeler bu yasal düzenlemelerin başlıcalarıdır. Ayrıca, çeşitli adlar altında çıkarılan yolsuzlukla mücadele yasaları da siyasi partilerin finansmanı konusundaki erken dönem hukuksal düzenlemelerdendir. Şüphesiz, siyasi partiler hakkında anayasal ve yasal düzenlemelerin daha yoğun olduğu II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, partilerin finansmanı da bu düzenlemelere konu olmaya başlamıştır. Ayrıca, özel bir siyasi partiler yasasına sahip olmayan ülkelerde, siyasi partilere ilişkin hükümler içeren yasaların başlıcaları, partilere yönelik devlet yardımları ile ilgilidir. Bu dönemde siyasi partilere yönelik devlet yardımları, partilerin gelir ve giderleri ile mali denetimi konularının, partilerin

içişleri olduğu ve devlet müdahalesinden uzak olması gerektiği yönündeki anlayışın zayıflamasına da neden olmuştur.

Siyasi partilerin finansmanı konusundaki tarihsel gelişmeler, ülkelerin siyasal koşullarına göre farklılıklar göstermekle beraber bazı ortak yönlere de sahiptir. Şüphesiz, parti finansmanının gelişimi sürecinde, demokratik mekanizmaların gelişmesinin ve teknolojik ilerlemenin belirleyici etkisi olmuştur. Siyasi partilerin finansmanı, gelişmeci bir modele göre dört aşama katetmiştir.¹ Tarihsel gelişmeleri ve siyasi değişimleri gözönüne alan bu model bir aşamadan diğerine geçiş için zorunlu bir sıralama öngörmediği için farklı tipteki partilerin ve finansman yöntemlerinin bir arada bulunmasına imkan tanımaktadır. Bu modele göre; **birinci aşamada**, kırsal nüfusun yoğunluğu ve özellikle genel oy ilkesinin gelişmemesi sebebiyle siyasal sürece katılan sınırlı sayıda seçmen bulunmaktadır ve nüfusa oranla yapılan kampanya harcamaları oldukça düşüktür. **İkinci aşamada** ise, gerek iletişim tekniklerinde meydana gelen gelişmeler gerekse kampanyaları yürüten profesyonellerin yaygınlaşması ile kampanya giderleri artmış ve partilerin finansmanı, üzerinde çalışılması gereken bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır. **Üçüncü aşamada**, gönüllü çalışma ya da kurumsal nitelikli etkinlikler partilerin finans yükünü hafifletmiş ve giderleri azaltmıştır. **Son aşamada**, gönüllü çalışma ve kurumsal destek tarafından sağlanan imkanlar ile partilerin ihtiyaçları arasındaki fark artmış ve giderlerin karşılanmasında büyük zorluklar doğmuştur.

Bu aşamaları, gerek partilerin ortaya çıkışlarının karşılaştırmalı olarak daha eski tarihlere kadar uzaması ve gerekse istikrarlı demokratik sistem içerisinde partilerin finansmanı pratiklerinin gelişimine devam etmesi sebebiyle İngiltere’de daha iyi bir şekilde görmek mümkündür.² Özellikle Almanya ve İtalya’da 1920’li ve 1930’lu yıllarda demokrasininin kesintiye uğramış olması İngiltere’yi tarihsel sürecin izlenmesinde öne çıkarmaktadır. Şüphesiz bu aşamalar farklı ülkelerde aynı sıralamayla gerçekleşmiş değildir. Özellikle demokrasiye yeni geçmiş ülkelerde partilerin örgütleniş biçimi ve amaçları farklı finansman kaynakları yaratmaktadır.

¹ HEIDENHEIMER, Arnold; “Comparative Party Finance: Notes on Practices and Towards a Theory”, **Journal of Politics**, 1963, 25 (3), s.790-811.

² MULE, Rosa; “Financial Uncertainties of Party Formation and Consolidation in Britain, Germany and Italy: The Early Years in Theoretical Perspective”, Peter Burnell ve Alan Ware (Ed.), **Funding Democratization**, Manchester University Press, Manchester ve New York, 1998, s.47.

Siyasetin finansmanının Batı Avrupa demokrasilerindeki tarihsel gelişimi, partilerin yapısal dönüşümü ile birlikte değerlendirildiğinde bir çok farklı değişken görülmektedir. Özellikle 19. yy.'da oy hakkına getirilen sınırlamaların azalmaya başlaması partileri oy kazanabilmek için yeni ve daha etkin metodlar bulmaya zorlamıştır. Adayların bireysel zenginlik, sınırlı ve düzensiz toplanan bağışlar gibi gelirleri, kampanya giderleri için yeterli olmayınca, kadro partileri³ para, statü ve iş gibi devlet kaynaklarını kayırma amaçlı kullanarak siyasete katılımı artırmaya çabalamışlardır. Özellikle 19.yy.'ın sonu ve 20.yy.'ın başlarında İtalyan Sosyalist Partisi'nin yerel devlet kaynaklarını parti üyeleri ve sempatanlarına kullandığı ve buralardan elde ettikleri geri dönüşümün parti için önemli bir gelir kaynağı olduğu en iyi bilinen örneklerdendir.⁴ Keza, İngiltere'de de 19.yy.'ın sonlarında yaygın olan kayırmacılık (patronage), 1880 Parlamento seçimlerinde zirve noktaya ulaşmıştır. İngiltere seçimleri tarihinde en pahalı kampanya olarak kabul edilen bu seçimlerden sonra; 1883 tarihli Yolsuzlukla Mücadele Yasası (Corrupt and Illegal Practises Prevention Act) kabul edilmiştir. İngiltere, bu Yasa ile seçim harcamalarına bir üst sınır getiren ve kampanya maliyetlerini kontrol altında tutmaya çalışan ilk ülkedir.⁵ Bu Yasadan kısa süre sonra seçim harcamalarında % 40'a yakın bir azalma görülmüştür. Gerek bu Yasa gerekse de bu dönemde yaşanan ekonomik sıkıntılar sırasında toprak aristokrasisinin gücünün iyice azalması, bürokraside liyakat sistemine geçilmesine ve kampanya maliyetlerinin azalmasına yol açmıştır. Düzenli ve bağımsız kaynaklardan gelirlerini artıran partiler bu dönemde gelişmeye başlamışlardır. Sanayileşme ve işçi sınıfının siyasete katılımı, kadro (komite) partilerinden kitle partilerine geçişi sağlamıştır.⁶

Seçmen tabanının bu şekilde genişlemesi, partileri seçim organizasyonlarında seçim çevresinde daha yaygın çalışmaya, daha mobilize ve organize olmaya zorlamıştır. Düzenli olarak toplanmaya başlanan üye aidatları, sınırlı sayıdaki bağış sahibi tarafından yapılan büyük bağışların yerini almış ve partilerin gelirleri arasında

³ Kadro partileri ve kitle partileri ayrımı ve bu parti türlerinin özellikleri için bkz.: DUVERGER (1974), s.106-115. KAPANİ, Münci; **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988, s. 168-170. TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1993, s.328. ATAR, Yavuz; **Sivil Toplum, Devlet ve Siyasi Partiler Tipolojisinin Evrimi – Partilerin Örgütlenme Modelleri ve Fonksiyonları Üzerine Bir İnceleme**, Mimoza Yayınları, Konya, 2003, s.13-31.

⁴ MULE (1998), s.50.

⁵ PINTO-DUCHINSKY, Michael; "British Political Finance 1830-1980", **American Enterprise Institute for Public Policy Reserch**, Washington and London, 1981, s.53.

⁶ ÖZBUDUN (1974), s.64-65.

önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Duverger'in tabiriyle “*kitle partilerinin seçim teknikleri, seçimlerin kapitalist finansmanından demokratik finansmanına geçişi sağlamıştır*”.⁷ Bu dönemde işçi sendikalarından partilere sağlanan destek de artmıştır. Buna bağlı olarak sendikalar, partilerin yönetiminde etkili olmuşlar ve parti yan kuruluşları merkez örgütler karşısında güçlenmişlerdir. Sosyalist partiler, oy hakkının yaygınlaşması ve toplumsal ve siyasal haklarla ilgili mücadelelerin de etkisiyle kitle partilerine dönmüşlerdir. Kıta Avrupası'nda kitle partilerine doğru böyle bir süreç yaşanırken, ABD'de daha farklı koşulların sonucu – Avrupa'dakine benzer şekilde artan siyasal katılım taleplerinin etkisi ile- makine tipi partilerin doğmasına neden olmuştur.⁸

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra siyasi partiler düzenli üyelik aidatları ile birlikte tam anlamıyla kitle partileri haline gelmiştir.⁹ Bu dönemde hızla gelişen sol partiler yerleşik orta sınıf / kadro partileri için ciddi bir tehdit oluşturmuş ve sağ partileri yeni propaganda teknikleri geliştirmeye iterek partilerarası yarışı sertleştirmiştir. Bu gelişmeler, 1930'larda üyelik aidatlarının başlıca parti gelirleri olmasına sebep olmuştur. Bu nokta gelişmeci modeldeki, gönüllü çalışmaların ve kurumsal nitelikli finansmanın ağırlık kazandığı ve partilerin finansman yükünün hafiflediği üçüncü aşamaya rastlamaktadır. Özellikle harcamalara getirilen sınırlamalar ve buna bağlı olarak gelir ve giderlerle ilgili beyan zorunlulukları, bu dönemde İngiltere'deki siyasal partilerin finansal durumunu görmemize imkan verirken, diğer bir çok ülke için parti gelirlerine ilişkin herhangi düzenleyici bir kural ve kayıt sistemi olmadığından bu ülkeleri değerlendirmek mümkün değildir.¹⁰ Bu dönemde özellikle gönüllü çalışmaların etkisiyle İngiltere'deki parti harcamaları keskin bir şekilde düşmüştür.¹¹ İkinci Dünya Savaşı patlak verdiğinde, İngiltere'deki siyasi partilerin finansman yapısı artık şekillenmişti. İşçi Partisinin gelirlerini, üye aidatları ve sendikaların yaptığı yardımlar; Muhafazakar Partinin gelirlerini ise, zengin üyeler ve iş çevrelerinin bağışları sağlamaktadır.¹²

Savaş sonrası uygulanan refah devleti modeli, ideolojik kaygıları azaltmış, radyo ve televizyon gibi kitle iletişim araçları liderlerin kitlelere doğrudan ulaşmasının

⁷ DUVERGER, Maurice; **Political Parties**, Methuen, London, 1951, s.63.

⁸ ÖZBUDUN (1974), s.87-88.

⁹ MULE (1998), s.59.

¹⁰ MULE (1998), s.60.

¹¹ PINTO-DUCHINSKY (1981), s.27.

¹² MULE (1998), s.61.

önünü açmıştır. Partiler, radyo ve televizyon aracılığıyla hiç bir maliyeti olmaksızın ve son derece etkin bir şekilde propaganda yapma imkanına kavuşmuştur. Siyasi partilerin medya üzerinden yapacakları yayın süreleri, genellikle partilerin son seçimlerde aldıkları oy oranları nisbetinde idi ve para karşılığı parti reklamlarına bir çok ülkede hiç bir zaman izin verilmedi. Bu süreçte üye aidatlarına bağımlılıktan kurtulmaya başlayan parti merkezleri, toplumdaki farklı kesimlere yönelik politikalar ve stratejiler geliştirmişlerdir. Böylece siyasi partiler, kitle partilerinden değişik kitlelerin desteğine yönelen (catch-all) parti tiplerine doğru bir gelişim göstermeye başlamışlardır.¹³

Günümüzde tüm ülke çapında seçim kampanyaları düzenleyen siyasi partilerin harcamalarının çok yüksek miktarlara ulaştığını söylemek mümkündür. Sürekliliği ve düzenliliği sağlanamamış üye aidatlarının veya partilerin kendi mal varlıklarından elde ettikleri gelirlerin, partilerin seçim kampanyalarını finanse etmesi bir tarafa, seçim dönemleri arasındaki günlük giderlerini bile karşılamasını beklemek mümkün değildir. Bu sebeple, artık partiler kendi öz kaynaklarının yanısıra farklı mali kaynaklara yönelmektedirler. Devlet yardımlarının yaygınlaşmaya ve aynı zamanda tartışılmaya başlandığı 1970’lerde partilerin üye aidatları dışındaki gelir kaynakları; özel sektör, sendikalar ve üst düzey bürokratlar tarafından yapılan mali desteklerdi.¹⁴ Günümüzde siyasi partilerin gelir kaynaklarının daha da çeşitlendiğini söyleyebiliriz. Bunların başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz¹⁵;

¹³ MULE (1998), s.62. “Catch-all party” kavramını karşılamak için Türkçe’de “hepsini yakala partileri” ya da “toplayıcı parti” kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Farklı kesimlerin desteğine yönelik (Catch-all) parti, Duverger’in kadro partileri ve kitle partileri sınıflandırmasından sonra **Otto Kircheimer**’in yaptığı bir kavramsallaştırma. Bu tip partiler, mümkün olduğunca çok oy toplayabilmek için ideolojik bagajlarını boşaltan, belirli toplumsal kesimlerin ya da sınıfların temsilcisi ve sözcüsü olmaktan çok tüm ulusa dönük politikalar geliştiren, üyelere ziyade liderlerin etkin olduğu bir örgütsel yapıya sahip partilerdir. Bu özelliklerine paralel olarak bu tip partilerin finansmanının hem kamusal hem de özel çeşitli kaynaklardan sağlandığı görülmektedir. Catch-all parti kavramı için bkz.: KIRCHEIMER, Otto; “The Transformation of the Western European Party Systems”, in J. LaPalambora, M. Weiner (Ed.), **Political Parties and Political Development**, Princeton University Press, Princeton, 1966, s.177-200. KAPANİ (1988), s.175-176. ATAR (2003) s.33-39. TÜRKÖNE, Mümtaz’er; **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2003, s.261-262.

¹⁴ SCHFOLD, Dian; “Background and Basic Principles of Financing of Political Parties”, **Political Parties in Democracy**, Konrad-Adenauer Stiftung, Bornheim, 1995, s.335’den aktaran GENÇKAYA, Ömer Faruk; “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması”, **Siyasi Partilerde Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.137.

¹⁵ BURNELL, Peter; “Introduction: money and politics in emerging democracies”, Peter Burnell and Alan Ware (Ed.), **Funding Democratization**, Manchester University Press, Manchester ve New York, 1998, s.11-12.

- Bir çok demokratik ülkede partilerin gelirlerinin ciddi bir kısmını oluşturan *kamusal destekler*,¹⁶
- Partilerin malvarlıklarından elde ettikleri gelirler. Bunlar genellikle partilerin sahip oldukları gazete, dergi ya da banka gibi girişimlerinden gelen *karlar*, gayrimenkullerinden gelen *kira* gelirleri ve mevduatların *faizleri*,
- Hem işveren hem de işçi sendikaları gibi çıkar ve baskı gruplarının destekledikleri partilere yaptıkları *bağışlar*,
- Büyük sayıda üyeye sahip ve kitle partisi niteliğini koruyan partilerdeki *üyelik aidatları*,
- Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri tanıtıcı ürünlerin satışı ile parti örgütlerinin düzenlediği balo, eğlence ve konser faaliyetleri ve parti yayınlarından elde edilen gelirler,
- Bir çok ülkede yasaklanmış olmakla beraber, yabancı devletler ya da uluslararası kuruluşların, kendi politikalarını desteklemek üzere siyasi partilere yaptıkları mali yardımlardır.

Bunların yanında yolsuzluklardan alınan rüşvet ve komisyonların, bunların önüne geçmek için yapılan yoğun kamusal desteklere ve denetim mekanizmalarına rağmen, siyasi partilerin finansmanında yaygın bir şekilde kullanıldığını söylemek mümkündür.¹⁷

Siyasi partilerin gelir kaynaklarının tarihsel gelişimi incelendiğinde, konunun partilerin örgüt yapılarına bağlı bir gelişim süreci geçirdiği görülmektedir. Gerçekten de, kampanya maliyetlerinin düşük olduğu dönemlerde dağınık ve şekillenmemiş parti yapılarına rastlanırken; artan kampanya maliyetleri ve farklı kaynaklardan toplanan düzensiz gelirler kadro partilerine yol açmıştır. Üyelik aidatları gibi ortak mali kaynaklar kitle partilerinin yaygınlaşmasını ve partilerin finansman yükünün hafiflemesini sağlamıştır. Baskı ve çıkar gruplarının partilerin ana gelir kaynaklarını

¹⁶ The National Democratic Institute for International Affairs, **The Public Funding of Political Parties, An International Comparative Study**, Washington DC, 1998, s.6. Ayrıca siyasi partilere sağlanan kamusal desteklerin parti gelirlerine oranları için bakınız: GENÇKAYA, a.g.m., s.226-227, Tablo.2

¹⁷ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.70-73.

oluşturmaya başlaması, değişik kitlelerin desteğine yönelik (catch-all) partileri ortaya çıkarmıştır. Son olarak 1960'larda başlayıp 1970'lerde yoğunlaşan sürekli devlet yardımlarının ise "kartel partilerini"¹⁸ ortaya çıkmasında en etkili sebeplerden biri olduğu iddia edilmiştir.¹⁹

Öte yandan belirtmek gerekir ki; siyasetin finansman kaynakları partilerin örgütlenişlerinin yanında, çalışma sistemini de etkilemektedir. Üyelik aidatlarına dayanan bir partide, üyelerin parti içi kararların alınmasında etkin olması beklenecektir. Buna karşılık devlet yardımları sayesinde üyelerden toplanan aidatlara bağımlılıktan kurtulan partilerin merkez örgütleri, parti içi kararların alınmasında üyelerden bağımsızlaşabileceklerdir. Fakat, devlet yardımlarının partilerin kayıtlı üye sayılarına göre verilmesi, parti içi demokrasiye katkı sağlayabilecek; alınan oy oranlarına göre verilmesi ise parti merkez örgütlerini taşra örgütlerine ve toplumsal temellerine daha az bağımlı kılacaktır.²⁰

Günümüzde siyasi partilerin gelir kaynaklarının sayısının ve türünün arttığını belirttik; bunun yanında siyaset ve ekonomi ilişkisinin gittikçe karmaşıklaşması ve siyasi partilerin bu konulardaki güvenilirliğini²¹ sarsacak skandalların tüm çabalara rağmen sonlandırılmaması bir takım reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Demokratik ülkelerde bu alanda yapılan yasal düzenlemeleri, çoğunlukla bir siyasi skandal tetiklemiştir. Siyasetin finansmanı konusunda yasal düzenlemeler yapılırken üç temel ilke esas alınmaktadır:

¹⁸ Kartel partileri, başta devlet yardımları olmak üzere, bazı sebeplerle siyasi parti sisteminde meydana gelen, yeni ve küçük partilerin partiler arası yarışa girişini engelleyen statükocu yapıyı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu konudaki tartışmalar için bkz. KATZ, Richard and Peter Mair; "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", **Party Politics**, 1 (1), 1995, s.5-28. KOOLE, Ruud; "Cadre, Catch-all or Cartel?: A Comment on the Notion of the Cartel Party", **Party Politics**, 2(4) 1996, s.507-523. KATZ, Richard and Peter Mair; "Cadre, Catch-all or Cartel?: A Rejoinder" **Party Politics**, 2 (4) 1996, s.525-534. PIERRE, Jon, Lars Svasand, Anders Wilfeldt, "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality", **West European Politics**, 23(3), Temmuz 2000, s.1-24. BLYTH, Mark and Richard Katz, "From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party", **West European Politics**, 28 (1) 2005, s.33-60. SCARROW, Susan; "Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?", **West European Politics**, 29 (4) 2006, s.619-639. Bu konuda yapılmış Türkçe çalışmalar için bkz.: ATAR (2003), s. 51-159. ATAR, Yavuz; "Kartel Teorisi ve Eleştirisi: Kartel Teorisinin Çağdaş Partiler Tipolojisini Açıklamadaki Yetersizliği ve Polar Partilerin Doğuşu" **Ergun Özbudun'a Armağan**, Cilt-I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s.51-107.

¹⁹ GENÇKAYA (2000), s.136.

²⁰ SCHFOLD (1995), s.335.

²¹ Siyasi partilerin gerek ülkemizde gerekse de tüm dünyada yolsuzluklara en çok bulaşmış kurumlar olarak kabul edildikleri ve bu sebeplerle güvenilirmez bulduklarına dair çeşitli araştırmalar için bkz.: GİRİŞ Bölümü, dipnot 29.

Birincisi, *siyasi partilere seçmenler ile ilişki kurabilmelerini mümkün kılacak düzeyde mali desteğin sağlanması*. Partiler, hem seçim dönemlerinde hem de olağan zamanlarda, kendilerini mali kaynaklar bulmaya yönelen değişik düzeylerde faaliyetlerde bulunurlar. Partilerin bu faaliyetlerinin temel amacı; geniş seçmen kitleleri ile iletişim kurabilmektir. Bir ülkedeki çoğu partinin seçmenle arasında bu tür bir ilişkiyi geliştirememesi, o ülkedeki rejimin istikrarını da zayıflatacaktır. Partiler ile toplum arasında, başarısız olan bu tür bir zayıf ilişkinin muhtemel yıkıcı sonuçları hakkında sık sık değinilen klasik örnek; Weimar Anayasası döneminde merkez ve merkezin sağındaki partilerin Alman toplumu ile aralarında kalıcı ve sağlam bağlar kuramaması ve bunun Nasyonal Sosyalist Partinin yükselişi için bir avantaj sağlamasıdır.²²

İkincisi, *gelir elde etmenin partilerin temel uğraş alanı haline getirilmemesi*. Partiler ile toplum arasındaki bağlantıyı zayıflatacak tek unsur mali kaynakların yetersizliği değildir. Aynı zamanda, partilerin gelir elde etme çabalarındaki hukuka aykırılıklar ya da usulsüzlükler de partileri topluma yabancılaştırabilir. Partilerin rekabetçi seçim ortamlarında gelir artırma çabaları, onları farklı düşünce ve grupların çıkarlarını birleştirip toplayan araçlar olmaktan çıkarıp, ekonomik yönden güçlü kişiler ya da çıkar gruplarına bağımlı hale getirebilecektir.²³

Üçüncüsü ise, *partilere, özel çıkar grupları ile ilişkisinde asgari bir bağımsızlık ve özerklik sağlanması*. Partilerin özel çıkar gruplarından elde ettiği gelirlerin, belirli bir düzeyde de olsa onları bu grupların etkisine sokacağı kesindir. Şüphesiz, çıkar grupları yardımlarını belli amaçlar çerçevesinde yapmaktadırlar. Ancak, siyasi partilerin kendi programı çerçevesinde belirlediği bütün bir ulusun ve ülkenin milli çıkarları ile bağış sahiplerinin çıkarları arasında bir denge kurmasını sağlayacak özerkliğe ve bağımsızlığa sahip olması sağlanmalıdır.

Gelişmiş demokrasilerde, partilerin faaliyetlerini yürütmek ve seçmen ile bağ kurabilmek için yeterli düzeyde kaynağa sahip olduklarını görebiliyoruz. Buna karşılık, belirttiğimiz diğer iki ilkenin bu ülkeler için dahi, tam manasıyla gerçekleştirildiğini söyleyemeyiz. Bunun en önemli sebeplerinden birisi, yeni gelişen kampanya tekniklerinin, partileri 1960'lara kadar yoğun olarak yararlandıkları

²² WARE, Alan; "Conclusion", Peter Burnell and Alan Ware (Ed.), **Funding Democratization**, Manchester University Press, Manchester and New York, 1998, s.229.

²³ WARE (1998), s.230.

gönüllü çalışmalardan ziyade, mali kaynaklara bağımlı kılmaya başlamasıdır. Nitekim, 1960'dan sonraki dönemlerde - Almanya ve Balçika hariç- parti üyeliklerinde çok ciddi azalmalar görülmüştür.²⁴ Bu durum, partilerin gelir toplama uğraşısını parti faaliyetlerinde alt sıralara itmesini önlediği gibi; partilerin çıkar grupları karşısındaki özerkliklerini de zayıflatmaktadır.

Bu temel ilkeleri belirledikten sonra karşımıza çıkan önemli soru; partilerin bu ilkeleri hangi araçlarla gerçekleştirecekleridir. Bu soruya Batı demokrasilerinde verilen cevaplar genel olarak; *kamusal destekler* ve *giderler ve/veya gelirlere konulan yasaklar ve/veya sınırlamalar* olarak başlıklandırılmaktadır²⁵. Bu başlıkların altındaki temel araçlar şunlardır:

- 1- Partilere sağlanan doğrudan ve/veya dolaylı kamusal destekler,
- 2- Partilere yapılan bağışların ya da partiler tarafından yapılan bazı harcamaların beyan zorunlulukları,
- 3- Belli bazı bağış kaynaklarının yasaklanması,
- 4- Partilerin bazı konularda harcama yapmalarının yasaklanması,
- 5- Partilerin mümkün ise bazı hizmetleri almalarının yasaklanması ve/veya bu tür hizmetlerin ücretsiz alınmasının zorunlu tutulması.

Siyasi partilere sağlanan kamusal destekler, partileri özel çıkar gruplarının aşırı etkisinden kurtarabileceği gibi; gelir elde etme uğraşısını hafifletecek ve partilerin gelir kaynakları arasındaki muhtemel dengesizlikleri de yumuşatacaktır. Böylece kamusal desteklerin, yukarıda belirttiğimiz üç amacı da destekleyeceğini söyleyebiliriz. Giderler ve gelirler üzerindeki sınırlamalar ve beyan zorunlulukları, partilerin mali kaynaklarının denetlenmesine ve belirttiğimiz ikinci ve üçüncü amaca yöneliktir.²⁶ Ayrıca mümkün olduğu takdirde partilerin parasız sağlayabilecekleri bir takım mal ve hizmetleri satın almalarının yasaklanması veya sınırlandırılması ile her üç amacın gerçekleştirilmesi beklenmektedir.²⁷

²⁴ WARE (1998), s.232.

²⁵ GENÇKAYA (2000), s.138.

²⁶ GENÇKAYA (2000), s.138.

²⁷ WARE (1998), s.235.

II) SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI SORUNUNUN ÜÇ BOYUTU

Karşılaştırmalı çalışmaların, siyasi partilerin finansmanı sorununu ele alırken özellikle üç noktaya odaklandığı görülmektedir: Kamusal destekler, partilerin gelir ve giderleri ile ilgili düzenlemeler ve mali denetim. Bu çalışmalarda kamusal desteklerin, türleri ve siyasal sistem üzerindeki etkileri ile birlikte en önemli başlığı oluşturduğu görülmektedir. Siyasi partilerin gelirleri ve giderleri üzerindeki sınırlamalar ve beyan zorunlulukları ise ikinci başlığı oluşturmaktadır. Bu başlık altında siyasi partilere yapılacak bağışlar ile ilgili sınırlamalar ve yasaklar, parti giderlerine konulan üst sınırlar ve partilerin gelirleri ve giderlerinin kamuoyuna beyan zorunluluğu incelenmektedir. Son başlıkta ise; mali denetim yer almaktadır.

Her ne kadar Batı Demokrasilerinde siyasi partilerin finansmanı ile ilgili yapılan çalışmalar, kamusal destekler, partilerin gelir ve giderleri ile ilgili düzenlemeler ve mali denetim konularında yoğunlaşsa da; bu çalışmada farklı bir sistematik ile konu ele alınacaktır. Genel olarak demokratik ülkelerde siyasi partilerin finansmanı konusu, Türkiye’de siyasi partilerin finansmanını incelerken takip edilecek sistematik yapıya uyum sağlamak amacıyla siyasi partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetimi şeklinde bir yol izlenerek değerlendirilecektir. Ancak, tartışmaların yoğunlaştığı kamusal destekler ve bağışlar ile ilgili düzenlemeler üzerinde daha fazla durulacaktır.

A) SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ

Siyasi partilerin klasik gelir kaynaklarının başında üye aidatları ve bağışlar gelmektedir. Kamusal desteklerin ortaya çıkmaya başladığı 20. yy.’ın ortalarına kadar, siyasi partiler neredeyse gelirlerinin tamamını bu iki kaynaktan sağlamaktaydı. Ancak, bir çok Batı ülkesinde siyasi partilere sağlanan kamusal destekler, hem parti gelirleri içerisindeki büyüklüğü hem de etrafında oluşan tartışmalar itibariyle bu iki tür gelir kaynağını geride bırakmıştır. Bununla birlikte, bu çalışmada tarihsel önemleri itibariyle öncelikle üye aidatları ve bağışlar incelenecek; sonrasında kamusal destekler konusu ele alınacaktır. Ayrıca, tartışmaların ve sorunlu alanların yoğunluğu sebebiyle kamusal destekler diğer gelir kaynaklarına göre çok daha ayrıntılı incelenecektir.

1) AİDATLAR

a) Üye Aidatları

Siyasi partilerin üye aidatları ve üyelerin yaptıkları küçük miktarlı bağışlardan oluşan finansman modeli “grassroots financing” olarak isimlendirilmektedir. Ancak, bu kavramla üye aidatlarının yanında, üyelerin yaptıkları küçük miktarlı bağışlar ve partiyi destekleyenlerin çeşitli şekillerde sağladıkları yardımlar da ifade edilmektedir. Üye aidatları eski ve geleneksel bir gelir kaynağıdır. Aynı zamanda, özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde üye aidatlarının kabul görmüş bir gelir kaynağı olduğu görülmektedir.²⁸ Siyasi partilerin ekonomik yönden güçlü mali çevrelere bağlı olması istenmemektedir. Bu tür bir bağlılığı önleyebilmek için siyasi partilerin düzenli gelir kaynaklarına ihtiyaç vardır. İşte üye aidatları siyasi partileri, mali yönden güçlü çıkar çevrelerinin etkisinden koruyabilecek düzenli ve güvenilir bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Ayrıca, üye aidatları, siyasi partiler ile toplumsal tabanları arasında mali bir ilişki kurulmasını sağlayacağı düşüncesiyle de tercih edilmektedir.

Üye aidatları, bu önemleri sebebiyle çeşitli şekillerde desteklenmektedirler. Örneğin Almanya’da siyasi partilere yapılacak devlet yardımları partilerin toplayacakları üye aidatlarına bağımlı kılınmıştır. Partiler belli bir miktarda topladıkları her üye aidatına karşılık belli bir miktarda devlet yardımı almaktadırlar. Ayrıca, Almanya’da üyelerin gelirleri ile orantılı olarak partiye yapacakları üye aidatlarının belirlendiği sıkı kurallara sahip Sosyal Demokrat Parti (SPD) gibi siyasi partiler de bulunmaktadır.²⁹

Sosyalist partiler ile geleneksel kitle partileri (özellikle sosyal demokrat partiler) için en önemli gelir kaynaklarından birisi üye aidatlarıdır. 1950’li yıllarda kitle partilerinin çoğunluğunun gelirlerinin üçte ikisinin üye aidatlarından oluştuğu görülmektedir.³⁰ Ancak, sonraki yıllarda siyasi partilerin gelirleri içerisinde üye aidatlarının oranının azaldığı ve bu azalışın özellikle partilerin büyüklükleri ile orantılı bir seyir izlediği gözlenmektedir. Siyasi partilerin büyüklükleri, daha fazla üyelik aidatı toplamalarına imkan sağlamaktadır. Bu partiler hem miktar olarak

²⁸ NASSMACHER (2000), s.251.

²⁹ NASSMACHER (2000), s.251.

³⁰ **Inter-University Consortium for Political and Social Research**, Ann Arbor, MI, Study No. 7534, BV 701 and BV 904. Nakleden NASSMACHER (2000), s.251.

olarak hem de gelirleri içerisindeki oranlar itibariyle daha fazla üye aidatı elde etmektedirler. Yapılan bir araştırmaya göre, seçimlerde % 30 ve üzerinde oy alabilen büyük kitle partilerinin gelirlerinin dörte birini üye aidatları oluşturmaktadır. Daha küçük partilerde ise, üye aidatlarının parti gelirlerinin sadece onda birine ulaşabildiği gözlenmiştir.³¹

Günümüzde üye aidatlarının parti gelirleri içerisinde önemli bir yer tuttuğu ülkelerin başında Almanya ve Hollanda gelmektedir. Almanya’da üye aidatları, 1980’lerde parti gelirinin % 33’üne yakın bir oranda iken 1990’larda % 30’un hemen üzerinde yer almaktadır. Siyasi partilere yönelik doğrudan devlet yardımlarının bulunmadığı Hollanda’da ise, üye aidatları partilerin gelirlerinin % 35 ile % 61’i arasında değişen oranlarda ağırlık taşımaktadır. İspanya ve Fransa ise üye aidatlarının parti gelirleri içerisinde son derece ihmal edilebilir düzeyde olduğu ülkelerdir. Fransa’da Komünist Parti dışında üye aidatlarından ciddi gelir elde edebilen parti bulunmamaktadır.³² Anglo-Sakson ülkelerinde ise, bazı istisnalar dışında partilerin üye aidatlarına bağımlılığının çok zayıf olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, bu ülkelerdeki partilerin üyeleri ve sempatanlarından topladıkları küçük miktarda bağışlar çok ciddi oranlara ulaşabilmektedir. Ancak, İngiltere ve Avustralya’daki İşçi Partileri ile Kanada Yeni Demokratik Partisi dışındaki partilerde üye aidatları diğer gelirlerin çok gerisinde kalmaktadır. İngiltere’de İşçi Partisi gelirlerinin % 10’nu ve Muhafazakar Parti gelirlerinin % 5’e yakını düzenli üyelik aidatlarından sağlamaktadır.³³

Siyasi partilere yönelik kamusal desteklerin yaygınlaşması ve üye aidatlarındaki azalış karşılıklı olarak birbirini beslemiştir. Üye aidatları azaldıkça devlet yardımlarına yönelik hızlanmış ve devlet yardımlarının yaygınlaşması partilerin üye aidatlarına bağımlılığını azaltmıştır.

³¹ **International Political Finance Monitoring System**, Institute of Comparative Politics, University of Oldenburg. Nakleden NASSMACHER (2000), s.252.

³² DRYSCH, Thomas; “The New French System of Political Finance”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.161-162.

³³ NASSMACHER, Karl Heinz (2003a)“Party Funding in Continental Western Europe”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Editör), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.118-121.

Ayrıca, bkz. NASSMACHER, Karl-Heinz (2003b); “The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Editör), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.36-38.

b) Parlamento Üyelik Aidatları

Batı Demokrasilerinin bir çoğunda, parlamenterlerin aldıkları ücretlerin bir kısmını üyesi buldukları partilere aidat olarak ödedikleri görülmektedir. Özellikle sol partilerin başvurdukları bir gelir kaynağı olan parlamento üyelik aidatları konusunda farklı uygulamalar söz konusudur. Örneğin, İtalyan ve Fransız Komünist Partilerinin temsilcileri aldıkları ücretlerinin tamamını Partilerine vermekte ve sonrasında Partileri parlamenterlere metal işçilerine ödenen ücret tutarınca ödeme yapmaktadır. Fransız Sosyalist Partisi'nde ise, parti kongresi parlamenterlerden aidat alınıp alınmayacağına ve bu aidatların nasıl kullanılacağına karar vermektedir. Ayrıca, Alman ve Hollanda partilerinde de parlamenter üyelik aidatları hayli yaygın bir uygulamaya sahiptir. Almanya'da bu tür aidatlar 1990'lı yıllarda parti toplam gelirlerinin % 12.4'ü oranına ulaşmıştır. Sosyal Demokrat Parti (SPD)'de bu oran % 18.5'lere ulaşmaktadır. Hollanda'da sol partilerin parlamento üyeleri parlamento üyelik aidatları ödemektedirler. Ancak, bu konuda bir zorunluluk bulunmamaktadır. İspanya'nın en büyük iki partisinin parlamenterleri ücretlerinin % 10'unu aidat olarak partilerine vermektedirler.³⁴

2) BAĞIŞLAR

Siyasi partilerin gelenksel gelir kaynaklarından ikincisi bağışlardır. Bağışlar özellikle liberal ve muhafazakar partilerin birinci sıradaki gelir kaynağıdır. Siyasi partilerin finansmanı konusunda, bağışlarla ilgili en önemli yasal düzenlemeler ve tartışmalar, yasaklanmış bağış kaynakları ve bağış üst sınırları konusunda toplanmaktadır. Bağışlarla ilgili bu tür yasak ve sınırlandırmaların temel amacı; ekonomik yönden güçlü kimselerin yapacakları yardımlar ile siyasi partileri ve adayları etki altına almalarının önüne geçmektir. Bağışlar ile ilgili bu düzenlemeleri üç başlıkta inceleyebiliriz:

³⁴ NASSMACHER (2003a), s. 119-120.

a) Bazı Bağış Kaynaklarının Yasaklanması

Yasaklanmış olan bağış kaynaklarından en yaygın olanı *yabancı* ülke, *yabancı* gerçek ya da tüzel kişi ve uluslararası kuruluşların yapacakları bağışlardır. Bu yasa, özellikle zengin ülkelerin yapacakları bağışlar ile partiler ve adayları destekleyerek başka ülkeleri etkilemek istedikleri inancına dayanmaktadır. ABD, Fransa, Rusya, Türkiye ve bir çok Doğu Avrupa ülkesinde yabancı bağışlar tamamen yasaklanmıştır.³⁵ Daha önceden tamamen yasaklanmış olmamakla birlikte; İngiltere’de 2000 yılında yapılan yeni düzenlemeler ile çok sınırlı bir şekilde yabancı bağışlara izin verilmeye başlanmıştır. Kişiler için İngiltere’de seçmen olarak oy kullanma hakkı tanınmış olma yada şirketler için esas olarak İngiltere’de faaliyet gösterme gibi ölçütler getirilmiştir.³⁶ ABD, doğrudan veya dolaylı her türlü yabancı bağışın yasaklandığı ve bu açıdan en sıkı kuralların uygulandığı ülkedir. Yabancıların sahip olduğu şirketler, karar mekanizmaları yabancılarda olmamak ve kaynaklar doğrudan yabancı sahip tarafından karşılanmamak kaydıyla Siyasi Eylem Komiteleri (Political Action Committees) aracılığıyla bağışlarda bulunabilirler.³⁷

Bazı ülkelerde ise yabancı kaynaklı bağışlar yasaklanmamakla birlikte miktar olarak sınırlandırılmıştır. Yabancı kaynaklı bağışlara sınırlı olarak izin veren ülkelerin başında Almanya ve bazı doğu Avrupa ülkeleri gelmektedir. Yasaya göre; Almanya’da yabancıların yapabileceği bağış miktarı 1000 DM geçmemektedir.³⁸

Siyasi partilere yönelik bağış kaynaklarıyla ilgili ikinci bir yasa türü ise *şirketler, bankalar, dernekler ve sendikalar* olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD, Fransa, İsrail ve Portekiz’de siyasi partilerin sendikalardan bağış kabul etmesi yasaklanmıştır.³⁹ TJERNSTRÖM’ün çalışmasına göre; çalışmaya konu olan 111 ülkenin 22’sinde tüm şirketlerin, 27’sinde ise devletle iş yapan kişilerin ve şirketlerin siyasi partilere bağış yapması yasaklanmıştır.⁴⁰ Avrupa’da sadece Belçika ve 1995 yılından beri Fransa’da siyasi partilerin özel şirketlerden ve kamuya ait şirketlerden bağış kabul etmeleri

³⁵ BIEZEN, Ingrid van; “Political Parties as Public Utilities”, **Party Politics**, 2004, 10 (6), s.714.

³⁶ FISHER, Justin; “The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000”, **Representation**, 38 (1), 2001, s.14.

³⁷ NASSMACHER (2003b), s.43.

³⁸ BIEZEN (2004), s.714.

³⁹ TJERNSTRÖM, Maja; “Matrix on Political Finance Law and Regulations”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Editör), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.197-199.

⁴⁰ TJERNSTRÖM (2003), s.197-199.

yasaktır.⁴¹ İspanya’da kamuya ait şirketler ve kamuyla iş yapan kişi ya da şirketlerin ve İtalya’da % 20 veya daha fazlası devlete ait bulunan şirketlerin siyasi partilere bağış yapması yasaktır.⁴² ABD’de 1907 yılında çıkarılan Tilman Yasası federal düzeyde faaliyetle bulunan banka ve şirketlere bağış yasağı koymuş ve 1943 ve 1947 yıllarında çıkarılan yasalar ise yasağı sendikaları kapsayacak şekilde genişletmiştir.⁴³ Ancak, 1971 yılında çıkarılan Federal Seçim Kampanyası Yasası, doğrudan bağışları hala yasaklıyor olmakla birlikte, şirketler ve sendikaların Siyasi Eylem Komiteleri (Political Action Committee) aracılığıyla siyasi partilere bağış yapmalarının yolunu açmıştır.⁴⁴

b) Bağış Miktarlarının Sınırlandırılması

Siyasi partilerin, yapılacak büyük miktardaki bağışlar ile etki altına alınmasının önüne geçmek amacıyla çoğu ülkede kişilerin ve şirketlerin yapabileceği bağış miktarlarına ve siyasi partilerin kabul edebileceği toplam bağış miktarlarına sınırlar konulmaktadır. Genellikle özel kişiler ve şirketler için ayrı ayrı belirlenmekte olan bu üst sınırlara partiler ve seçim yasalarında yer veren ülkelerin başında ABD, Japonya, Fransa, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gelmektedir.⁴⁵

FECA’ya göre; ABD’de özel kişiler, bir adaya bir seçimde en fazla 1.000, siyasi eylem komitelerine ise bir yılda en fazla 5.000 Amerikan Doları bağış yapabilirler. Özel kişilerin siyasi partilere yapabilecekleri bağış miktarı ise yıllık 20.000 Amerikan Doları ile sınırlanmıştır. Ayrıca Kanun, özel kişilerin bağışlarının toplamının her yıl için 25.000 Amerikan Dolarını aşamayacağını belirlemiştir.⁴⁶ Supreme Court, 1976 yılında verdiği bir kararla (Buckley v. Valeo) aday ve partiler dışında kalan kişilerin, seçimlerde dilediği miktarda harcama yapabileceklerini hükme bağlamıştır. Mahkeme verdiği bu kararla düşünce özgürlüğü ilkesi ve

⁴¹ CLIFT, Ben and Justin Fisher; “Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain”, **Party Politics**, 10 (6), 2004, s.684. Fransa’da 1990 yılında şirketlerden yapılacak bağışlara izin verilmiş, ancak özellikle 1993 seçimleri sonrası bağışçı şirketlerin devlet ihalelerindeki başarıları(!) ve bazı skandallar 1995 yılında bu tür bağışların tekrar yasaklanması sonucunu doğurmuştur.

⁴² NASSMACHER (2003a), s.128.

⁴³ HERRN SON, Paul S.; “The High Finance os American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.18.

⁴⁴ NASSMACHER (2003b), s.43.

⁴⁵ **The World of Campaign Finance**, The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington DC, 1993, s.10.

⁴⁶ HERRN SON (2000), s.21.

FECA'nın büyük bağış sahiplerinin siyaset üzerindeki etkisini azaltma amacını bağdaştırmaya çalışmıştır.⁴⁷

Batı Avrupa'ya daha yakından baktığımızda ise Almanya, İngiltere, Avusturya ve İskandinav ülkelerinde bu tür sınırlamaların olmadığını görmekteyiz. İngiltere'de sadece anonim bağışların –bağış sahiplerinin kimlikleri bilinemediği için- 200 İngiliz Sterlini'ni aşamayacağı hükme bağlanmıştır.⁴⁸ Buna karşılık şirketlerin bağış yapmasının yasaklandığı Fransa'da, 1.000 Frank (yaklaşık 150\$) ve üzeri bağışların çek ile yapılması ve özel kişilerin yapacağı bağış miktarının yıllık 50.000 Frank (yaklaşık 7500 \$) üst sınırını aşamayacağı hükme bağlanmıştır.⁴⁹ İspanya'da özel kişilerin yıllık olarak yapabilecekleri bağışlar toplam 10 milyon İspanyol Pezetası (yaklaşık 71780 \$), kampanya bağışları ise 1 milyon İspanyol Pezetası (yaklaşık 7190 \$) ile sınırlandırılmıştır.⁵⁰ Japonya'da özel kişilerin adaylara yapacağı bağış miktarı 1.5 milyon Japon Yeni'ni (yaklaşık 7500 \$) aşamazken; özel kişilerin partilere ya da partilerin adaylara yapacağı bağışlar için herhangi bir sınırlama yoktur. Ancak, özel kişilerin yıllık toplam bağış miktarı 20 milyon Japon Yeni'nin (yaklaşık 100.000 \$) üzerine çıkamaz. Şirketlerin ve sendikaların bağış sınırı ise 30 milyon Japon Yeni (yaklaşık 150.000 \$) olarak belirlenmiştir.⁵¹

c) Bağış Sahiplerinin Kimliklerinin Açıklanması

Siyasi hayatta saydamlığın sağlanabilmesi için siyasi partilerin gelir ve giderlerini mali denetim organlarına sunmaları ve hatta bunları kamuoyuna beyan etmeleri şeklinde uygulamalar gelişmiştir. Bu uygulamaların bir parçası da siyasi partilere bağış yapan kişilerin kimliklerinin kamuoyuna açıklanmasıdır. Bağış sahiplerinin kimliklerinin açıklanması ile ilgili uygulamalara yakından bakacak olursak; bu konuda çoğu Avrupa ülkesinde partilerin bağış sahiplerini açıklamakla yükümlendirildiğini görürüz. Almanya'da siyasi partiler yasasına göre bir yıl içerisinde 20.000 Mark ve üzeri bağış yapanların isimleri, adresleri ve bağış miktarları açıklanmaktadır.⁵² İspanya ve Fransa'da tüm bağış sahiplerinin kimlikleri,

⁴⁷ NASSMACHER (2003b), s.43.

⁴⁸ CLIFT and Fisher (2004), s.685.

⁴⁹ CLIFT and Fisher (2004), 688.

⁵⁰ NASSMACHER (2003a), s.128.

⁵¹ **The World of Campaign Finance** (1993), s.67.

⁵² ARNIN, Hans Herbert von; "Campaign and Party Finance in Germany", Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000,

İtalya'da ise 5 milyon İtalyan Lireti (yaklaşık 3000 \$) ve üzerinde bağış yapanların kimlikleri açıklanmaktadır. Hollanda'da siyasi partilere yönelik bağış sahiplerinin açıklanması yönünde kurallar bulunmamasına rağmen, 1990'ların ortalarında İçişleri Bakanlığı'nın tavsiyesi ile siyasi partiler kendi aldıkları karar çerçevesinde 10.000 Holanda Guldeni (yaklaşık 5.000 \$) ve üzeri bağışları açıklamaya başlamışlardır. Sonunda devlet yardımları ile ilgili 1999 yılında yapılan yeni düzenleme ile birlikte bu uygulama da yasalaştırıldı. İskandinav ülkeleri, İsviçre ve İrlanda gibi bazı ülkelerde bağış sahiplerinin kimlikleri ayrımcılıklara maruz kalmamaları için açıklanmamaktadır. İsrail de tüm bağışların ve bağış sahiplerinin kimliklerinin açıklanmasının zorunlu tutulduğu ülkelerdendir.⁵³

3) SİYASİ PARTİLERE SAĞLANAN KAMUSAL DESTEKLER

Siyasi partiler ilk defa ortaya çıktıklarında bireysel ya da belli bazı grupların çıkarlarına önem verdikleri düşüncesinden dolayı, toplumun genel çıkarı için bir tehdit olarak algılanmaktaydı. Diğer bir çok işlevleri yanında toplum ile devlet arasında bir bağ kuruyor olmaları sebebiyle, partilerin temsili demokrasiler için vazgeçilmez kabul edilmeleri ise, hayli zaman sonra mümkün olabilmektedir. Yirminci yüzyılın ilk yarısında siyasi partiler olmaksızın bir demokrasi düşünülemez olmuştur.⁵⁴ İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise İtalya ve Almanya'da demokrasinin yeniden inşası sırasında siyasi partiler Anayasal ve yasal düzenlemelere ve korumalara kavuşmuştur. Bu yeni süreç diğer bir çok Avrupa ülkesini ve Avrupa Birliğini etkilemiş, siyasi partiler hukuksal düzenlemelerin konusu olmuştur. Artık demokrasinin çoğulculuk, siyasal katılım ve yarışma gibi bir çok kavramı hep siyasi partiler çerçevesinde ya da etrafında tanımlanır olmuştur.

Liberal demokrasilerde devletin dışında örgütlenmiş ve gönüllülük esasına dayalı olarak çalışan özel kuruluşlar olan siyasi partilerin, demokrasiler için vazgeçilmez unsurlar olarak kabul edilmeleri; siyasi partilere yapılacak kamusal destekler için

s.203-204 ve SCARROW, Susan; "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context", **Party Politics**, 10(6), 2004, s.671.

⁵³ **The World of Campaign Finance** (1993), s.38, 42, 56 ve 59. Ayrıca bkz. NASSMACHER (2003a), s.129.

⁵⁴ SCARROW, Susan; "Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work?", **West European Politics**, 29(4), 2006, s.620.

itirazı güç bir siyasal zemin hazırlamıştır. Çünkü; siyasal partilere yapılan kamusal desteklerin, demokrasiyi finanse ettiği kabul edilmeye başlanmıştır. Bunun yanında, 1960 ve 1970’li yıllarda siyasi partilerin üye sayılarının azalmasına bağlı olarak gönüllü çalışanların ve üye aidatlarının azaldığı; buna karşılık, yeni gelişen kampanya teknikleri ile maliyetlerinin arttığı görülmüştür.⁵⁵ Bu şekilde siyasi partilerin ciddi bir finansman sorunu ile karşılaşması kamusal desteklerin kolayca ve hızlı bir şekilde uygulama alanı bulmasını sağlamıştır.

Kamusal destekler sayesinde partilere düzenli gelir sağlanarak partilerin gelir ve giderlerinin denetlenmesi, siyasi yolsuzlukların önüne geçilmesi ve partilerin mali kaynakları sınırsız kişilerin etkilerinden korunması amaçlanmıştır.⁵⁶ Batı Avrupa demokrasilerinde, devlet yardımları öncesinde klasik kitle partileri, finansman sorununu üyelik aidatları ve ilişkili oldukları sendikaların bağışlarıyla; kadro partileri ise, daha çok mali yönden güçlü bireysel bağış sahiplerinin ve iş çevrelerinin yardımları ile çözmekteydiler.⁵⁷

Her ne kadar siyasi partiler, yirminci yüzyılın ilk yarısında demokratik siyasal yaşamın en önemli aktörleri olarak kabul edilmeye başlanılmış olsa da; siyasi partilere doğrudan devlet yardımları yirminci yüzyılın ikinci yarısında başlamış ve son çeyreğinde Batı demokrasilerinin çoğunluğunda uygulama imkanı bulmuştur. Buna karşılık; ücretsiz posta hizmetleri ya da radyo yayınları ve ilerleyen zamanlarda ortaya çıkan televizyon yayınları gibi *dolaylı* kamusal destekler yirminci yüzyılın ilk yarısında kendini göstermeye başlamıştır.⁵⁸ Devlet hazinesinden siyasi partilere doğrudan devlet yardımlarının öncüsü olan ülkeler; Kosta Rika (1954), Arjantin (1955) ve Batı Alman Devleti (1959) olmuştur.⁵⁹ Sonrasında çoğu Batı Demokrasileri bu tür düzenlemelere yer vermiştir.⁶⁰ Aslında siyasi partilerin devletten yardım almaları kayırmacılık olarak nitelendirebileceğimiz uygulamalar şeklinde ve genelde hukuka aykırı olarak daha eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Bu

⁵⁵ MAIR, Peter; “Party Organizations: From Civil Society to the State”, Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994, s.5

⁵⁶ GENÇKAYA (2000), s.139.

⁵⁷ BIEZEN (2004), s.701.

⁵⁸ SCARROW (2006), s.621.

⁵⁹ ALEXANDER (1989), s.14.

⁶⁰ 2002 yılında yapılan bir araştırmaya göre 76 demokrasinin 46’sında yani % 61’inde devletler siyasi partilere doğrudan yardımlar yapmaktadır. AUSTIN Reginald ve Maja Tjernström; **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003.

tür uygulamaların en bilinen örnekleri; 1880’lerde Alman Şansölyesi Bismark’ın parti yayınlara yaptığı yardımlar ve 19.yy.’ın sonlarında ABD’de kamu ihalelerini alan kişilerin yerel parti örgütlerine yaptıkları bağışlardır.⁶¹

Siyasi partilere sağlanan doğrudan kamusal desteklerin Batı Avrupa demokrasilerindeki gelişimi, yapısal olarak benzerlik arzeden üç aşama geçirmiştir.⁶² *Deneme aşaması* olarak isimlendirilen birinci aşama, (1954-1974) tüm ülkelerin doğrudan kamusal desteklerle tanıştığı dönemdir. Batı Almanya’nın 1959 yılında ve en son olarak İtalya’nın 1974 yılında katıldığı süreçtir. İtalya, 1974 yılında devlet yardımları konusunda ilk adımını attığı sırada, diğer bir çok ülke devlet yardımlarını *yaygınlaşma aşaması*’na (1967-1982) yani ikinci aşamaya girmişlerdi. Bu dönemde devlet yardımları parti yan kuruluşları ve parlamento gruplarını da içine alacak şekilde genişlemiş; seçim harcamalarının iadesi uygulamaları başlamıştır. Devlet yardımları, sadece ulusal değil federe ve yerel ölçekte de dağıtılmaya başlanmıştır. Sonunda, 1979 yılında Batı Almanya devleti, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde yapılan harcamaların siyasi partilere iadesi uygulamasına başlamıştır. Kamusal desteklerdeki bu artış ve karmaşıklık, 1970’lerin ortalarında bazı ülkelerin üçüncü aşama olan *uyum aşaması*’na geçişine sebep olmuştur. Bu dönemde, bir çok ülkede kamusal destekler ile ilgili olarak reformlar ve yeni hukuksal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yardımların yapılma usulleri yeni bir takım koşullara ve usullere bağlanmıştır.⁶³ Günümüzde de reform çabalarının ve kamusal desteklere ilişkin tartışmaların son bulduğunu söylemek mümkün değildir.

Batı demokrasilerindeki doğrudan devlet yardımı uygulamalarını, 1970’lerde İspanya ve Portekiz ve 1990’larda ise sosyalizm sonrası Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri izlemiştir.⁶⁴ Hemen belirtmek gerekir ki, gelişmekte olan bu ülkelerdeki siyasi partilere yapılan kamusal desteklerin çok hızlı bir şekilde kabul görmesi farklı bir takım gerekçelere de dayanmaktaydı. Birincisi, bu ülkelerde sadece birkaç parti

⁶¹ SCARROW (2006), s.622.

⁶² NASSMACHER, Karl-Heinz; “Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.238-239.

⁶³ Örneğin İtalya’da 1981 yılında yıllık düzenli kamusal yardımlar ve 1985 yılında seçim giderlerinin iadesi konularında; Batı Almanya’da 1974 ve 1983 yıllarında seçim harcamalarının iade miktarını belirleyen partilerin aldıkları oy oranları konusunda düzenlemeler yapılmıştır. NASSMACHER (1989), s.239.

⁶⁴ ALEXANDER (1989), s.14.

politik mücedeleyi yürütecek tarihsel kökene sahiptiler. Örneğin Portekiz’de sadece Komünist Parti (PCP), İspanya’da ise ulusal düzeyde Komünist Parti (PCE) ve Sosyalist Parti (PSOE) otoriter dönem öncesi tarihsel bir geçmişe sahiptiler. Komünizm sonrası kurulan demokrasilerde ise, sadece komünist partilerin siyasal mücedeleyi yürütebilecek yerleşmiş teşkilatları vardı. Diğer partilerin teşkilatlanması ve seçmene kendini tanıtmaya sürecinde ciddi finansman sorunları yaşamaları söz konusuydu. Yeni demokrasilerdeki kamusal desteklerin hızlı kabulünün ikinci bir nedeni de; siyasal yarışmada eşitliğin sağlanması ve siyasal katılımın artırılmasının amaçlanmasıdır. Özellikle yerleşik ve güçlü komünist partilere karşı yeni kurulan partilerin karşılaştıkları ekonomik sorunlarının giderilmesi amaçlanmıştır.⁶⁵

a) Kamusal Desteklerin Gerekçeleri

Siyasi partilerin devlet tarafından finanse edilmesi gerekliliği yolundaki görüşler hep iki başlık etrafında toplanmaktadır. Birincisi siyasi partilerin demokratik yaşam içindeki önemleri; ikincisi ise siyasi partilerin ekonomik yönden güçlü kişilerin etkilerinden kurtarılması ve siyasi partilerin karıştırdıkları yolsuzlukların önlenmesi.

aa) Siyasi Partilerin Demokratik Yaşamın Vazgeçilmez Unsurları Olarak Kabul Edilmesi

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası çökmüş olan Avrupa demokrasilerinde, siyasetçiler ve siyaset bilimcilerde etkili ve iyi çalışan bir demokrasinin en önemli bileşeninin siyasi partiler olduğu düşüncesi güçlenmiştir. Bu düşünceye göre; demokrasi her türlü düşünce ve özellikle farklı görüşlerin toplum içerisinde açıklanmasını ve tartışılmasını gerektirir. Bu bağlamda siyasi çoğulculuk ve katılımcılık gibi demokratik araçları en iyi çalıştıracak olanlar, şüphesiz siyasi partilerdir ve bu sebeple siyasi partilere günlük faaliyetlerini yürütmeleri ve yayın eğitim işlevlerini yerine getirebilmeleri için devlet tarafından destek sağlanmalıdır.

Demokrasinin bir başka unsuru olan seçimler açısından değerlendirdiğimizde ise; partiler ve adaylar seçmenle yeterli düzeyde iletişim kurma imkanına sahip oldukları takdirde, seçimler anlamlı olacaktır. Bundan dolayı, seçimde ciddi olarak etkili

⁶⁵ BIEZEN (2004), s.709.

olabilecek her parti ve adaya seçim çalışmalarında gerekli olan temel kaynaklar eşit ve adil bir şekilde sağlanmalıdır.⁶⁶ Başka bir açıdan, siyasi partilerin, seçmenlere mesajlarını iletmek için yürütecekleri politik mücadele, ülkedeki demokrasinin kalitesini de artıracaktır. Bu düşünceye göre; siyasi partilere yapılan yardımlar, siyasi partilerin demokratik siyasal hayatın devamına sağladıkları hayati katkılar sebebiyle, devlet tarafından toplumsal yaşamın geliştirilmesi için çalıştıklarından dolayı desteklenen eğitim, sanat ve spor kurumlarına yapılan yardımlara benzetilmektedir.⁶⁷

Siyasi partilere yapılacak doğrudan devlet yardımlarının demokratik ilkeler açısından bir diğer gerekçesi de seçimlerde, bu yardımların partiler için adil ve eşit bir rekabet ortamı sağlayacağı iddiasıdır.⁶⁸ Bu görüşe göre; ekonomik yönden güçlü kişilerden veya yerleşmiş çıkar gruplarından destek alamayacak küçük partiler, devlet yardımları ile seçim yarışına daha adil ve eşit şartlarda katılabileceklerdir.⁶⁹ Ayrıca, artan kampanya maliyetlerini karşılamak için bağış yapanlara bağımlı hale gelen partiler içerisinde, bağış toplayabilme konusunda iktidar partisinin çok daha avantajlı olacağı açıktır. Partilere bağış yapanların devlet imkanlarından yararlanma istekleri; hem yolsuzluklara sebep olacak hem de partiler arasındaki yarışta adalet ilkesini zedeleyecektir. Şüphesiz, devlet yardımlarının seçim yarışında adalet ilkesine katkı sağlayacağı iddiası, devlet yardımlarının küçük partileri de gözetecek şekilde dağıtıldığı bir sistemde geçerlidir. Aksi takdirde, büyük partilerin devlet yardımlarının dağıtılmasında önemli ölçüde avantajlı olduğu genel uygulama düşünüldüğünde, bu yardımların seçim yarışında her zaman adaleti sağlayacağını söylemek hayli güçleşecektir.

bb) Siyasi Partilerin Mali Yönden Güçlü Kişilerin Etkisinden ve Yolsuzluklardan Korunması

Bu gerekçenin temeli, bireysel çıkardan ziyade genel çıkarın siyasi partilere ve devlet görevlilerine yön vermesinin sağlanmasıdır. Siyasi partilere kamusal destekler

⁶⁶ GENÇKAYA (2000), s.140.

⁶⁷ SCARROW (2006), s.623.

⁶⁸ GUNLINKS, Arthur B.; "Introduction", Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.5.

⁶⁹ BIEZEN (2004), s.707. Devlet yardımlarının parti gelirleri içerisindeki oranlarının küçük partilerde büyük partilere göre çok daha yüksek olan İskandinav ülkelerindeki kamusal destek uygulamaları bu görüşü desteklemektedir. SUNDBERG, Jan; "The Scandinavian Party Model at the Crossroads" Paul Webb, David Farrell and Ian Holliday (Ed.) **Political Parties in Advanced Industrial Democracies**, Oxford University Press, Oxford, 2002, s.199.

sağlandığı takdirde, siyasi partilerin yolsuzluklardan korunacakları umulmaktadır. Aynı amaç, siyasi partilere yapılacak bağışlara ve partilerin harcamalarına getirilen sınırlamalarda da söz konusudur. Günümüzde siyasi partilerin finansmanının yasal ve hatta Anayasal düzenlemelere konu olması; siyaset bilimi, hukuk ve maliye alanlarındaki araştırmacıların ilgisini çekmesinin önemli nedenlerinden birisi de; siyasi partilerin adının karıştığı yolsuzlukların ve skandalların çokluğudur. Siyasi partilerin kuruluş ve işleyişlerine ilişkin çalışmalarının tamamı, düzenli ve artan oranda harcamalar yapmayı ve bunları karşılamak üzere gelir sağlamalarını gerektirmektedir. “Partilerin ekonomik, mali ve parasal işlemleri, kuruluş amaçlarından olmamakla birlikte, amaçlarına yönelik çalışmalarının “olmazsa olmaz” koşullu doğal gerekleridir.”⁷⁰ Harcama yapma ve gelir sağlama işlemleri olmaksızın parti kurmak veya siyasal faaliyette bulunmak olanaksızdır. Burada siyasi partilerin demokratik siyasal yaşama olan güveni sarsmadan faaliyetlerini yürütmeleri hayati önem taşımaktadır.

Siyasi Partilerin, II. Dünya Savaşı sonrası uygulanan refah devleti uygulamaları ile birlikte bir değişime girdiklerini ve yetmişli ve seksenli yıllarda ciddi üye kayıplarına uğradıklarını belirtmiştik.⁷¹ Üye kayıpları ve siyasete olan ilginin azalışı, siyasi partilerin gelirlerinde iki büyük kayıp anlamına geliyordu. Birincisi, siyasi partilerin önemli bir gelir kalemi olan üye aidatları. İkincisi ise, seçim kampanyalarında herhangi bir ücret almaksızın çalışan gönüllülerdir. Bu dönemde medyanın seçim kampanyalarında daha etkin ve yoğun kullanılması ile yeni ve daha pahalı kampanya teknikleri siyasi partilerin giderlerini ciddi oranlarda artırmıştır. Gelirlerdeki bu azalış ve giderlerdeki bu artış siyasi partileri düzenli ve sürekli kaynaklar aramaya yöneltmiştir.⁷² Bu arayışın siyasi partileri, mali yönden güçlü kişilere bağımlı kılması ve bunun kayırmacılık ve ihaleler gibi devlet kaynaklarının dağıtılmasında yolsuzluklara sebep olabileceği korkusu, devlet yardımlarının kabulünü ve yayılışını kolaylaştırmıştır. Bu gerekçeye, -İspanya’da 1978 ve 1987 yıllarında çıkarılan kanunlarda olduğu gibi- bizzat kamusal yardımları düzenleyen hukuk metinlerinde de rastlamak mümkündür.⁷³

⁷⁰ MEHTER (2008), s.1.

⁷¹ Ayrıca bkz.: MAIR, Peter ve Ingrid van Biezen, “Party Membership in Twenty European Democracies”, 1980’-2000’, **Party Politics**, 7(1), 2001, s.5-21.

⁷² NASSMACHER (1989), s.238.

⁷³ EGIDO, Joseph; “Parteienfinanzierung in Spanien” Dmitris Tsatsos (Ed.), **Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich**, Baden-Baden, Nomos Verlag’dan nakleden SCARROW (2006), s.624.

Kamusal desteklerin, parti harcamalarının ve gelirlerinin denetimi sistemi ile birlikte yolsuzlukları ve güçlü finansal kaynakları olan kişi ve grupları sınırlayacağı umuluyordu. Bu sayede parti harcamalarının ve özellikle seçim giderlerinin azalacağı ve politik eşitlik ile ekonomik eşitlik arasındaki uçurumun kapanacağı öngörülmüştü.⁷⁴

Ekonomik yönden güçlü kişilerin ve kuruluşların yapacağı bağışlar yoluyla, siyasi partileri etki altına almalarının önlenmek istenmesinin tek sebebinin yolsuzlukların önlenmesi olduğunu söylemek güçtür. Ayrıca, bu kişilerin siyasi partileri etki altına almaları, devlet yönetiminde bu kişilerin çıkarlarının toplumun çıkarlarının önüne geçmesine neden olabilecektir.

b) Kamusal Desteklerin Tarihsel Gelişimi ve Kamusal Desteklere İlişkin Temel Yaklaşımlar

Siyasi partilerin kamusal finansmanı uygulamaları, görece yeni⁷⁵ olmakla beraber, siyasi partilerin kamu kaynaklarını gizli veya dolaylı olarak kullanmaları bütün dünyada geçmişi olan uygulamalardır. Kamuya ait radyo, televizyon, taşıt gibi araçların özellikle iktidar partileri tarafından kullanımı bu durumun en yaygın ve bilinen örneğidir.⁷⁶ İkinci Dünya Savaşı sonrası 1954 yılında Kosta Rika ile başlayan süreçte, Avrupa’da Batı Almanya’nın öncülüğünde siyasi partilerin kamusal kaynaklar ile finansmanı uygulamaları yaygınlık kazanmıştır. Bu uygulamalar ulusal düzeyde kalmamış federal devlet biçimine sahip ülkelerde, federe düzeyde de siyasi partilerin kamu tarafından desteklendiği görülmüştür.⁷⁷ İsveç ise bölgesel ve yerel parti örgütlerinin, bölgesel ve yerel kamu otoriteleri tarafından finanse edilmesi uygulamalarının öncülüğünü yapmıştır. Nihayet siyasi partilerin, Avrupa Parlamentosu seçimleri için yaptıkları harcamaların da devlet tarafından desteklendiğini görmekteyiz. Başka bir ifade ile siyasi partilerin finansmanı uygulamaları artık ulusal ölçeği aşmıştır.

⁷⁴ MENDILOW, Jonathan; “Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems”, **Comperatve Political Studies**, 25(1), 1992, s.90.

⁷⁵ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.74.

⁷⁶ ALEXANDER (1989), s.12.

⁷⁷ ABD’nin on iki, Kanadanın sekiz, Almanya’nın onbir, Avusturya’nın dokuz, Avusturalya’nın bir eyaletinde çeşitli kamusal finansman uygulamaları söz konusudur. ALEXANDER (1989), s.13.

Günümüzde siyasi partilerin kamusal finansmanı demokratik ülkeler için doğal bir uygulama halini almıştır. Toplam 111 ülke üzerinde yapılan bir araştırmaya göre bu ülkelerin 65'inde (% 59) siyasi partilere yönelik kamusal destekler söz konusudur.⁷⁸ Yine aynı kaynağa göre, bu çalışmada incelenen ülkeler içerisinde yer almayan Türkiye, Yunanistan, Güney Kore, Endonezya ve Slovenya gibi 18 sekiz ülkede de siyasi partilere doğrudan devlet yardımları yapılmaktadır. Bu durumda toplam 129 ülke içerisinde 83 ülkede, yani % 64'ünde siyasi partilerin yararlandığı devlet yardımları vardır.⁷⁹ Bunun yanında 52 demokratik ülke üzerinde yapılan bir başka araştırmaya göre; 39 ülkede (% 75) siyasi partilere yönelik devlet yardımları söz konusudur.⁸⁰ Bu oran, yerleşik demokrasi olarak kabul edilen 22 ülkede % 77 olarak tespit edilmiştir. Sonuç olarak siyasetin kamusal finansmanı yeni olmakla beraber hızlı bir şekilde ve geniş bir coğrafyada kabul görmüş ve yerleşmiş bir uygulama halini almıştır.

Devlet yardımları konusunda batı demokrasilerinde belirginleşmiş iki tutumdan bahsedebiliriz: Anglo-Saxon uygulaması, partilerin seçim harcamalarına bir sınır koymak suretiyle seçimlerdeki rekabet şartlarını korumayı amaçladığından, genellikle doğrudan devlet yardımları ya hiç yoktur ya da sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bu ülkelerde siyasi partilerin yararlandığı kamusal destekler, Kıta Avrupasına göre çok daha sınırlı olduğu gibi partilerin finansmanı alanında da yasal düzenlemeler daha çok özel finansmanın sınırlandırılması üzerine yoğunlaşmıştır. Kıta Avrupası geleneğinde ise, siyasi partilerin karıştığı yolsuzluk ve rüşvet türü uygulamaların önüne geçmek amacıyla, siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımları hayli yaygındır. Latin Amerika, Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinin Kıta Avrupası geleneğinin etkisi altında olduğunu söyleyebiliriz.⁸¹

Genel kamu oyunun pek sıcak bakmadığı devlet yardımları konusunda, Avrupalı partilerin takındıkları tavırlar değişken olmakla birlikte bazı düzenlilikler de

⁷⁸ TJERNSTRÖM, Maja; "Matrix on Political Finance Law and Regulations", REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.209-214.

⁷⁹ 104 ülke üzerinde yapılan başka bir araştırmaya göre ise doğrudan kamusal desteklere yer veren ülkelerin oranı % 59, kamuya ait medya organlarından ücretsiz yayın hakkı tanyan ülkelerin oranı % 79, değişik türlerdeki dolaylı kamusal desteklere yer veren ülkelerin oranı ise % 49'dur. PINTO-DUCHINSKY (2002), s.75-76.

⁸⁰ BIEZEN, Ingrid van ve Petr Kopecky, "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies", **Party Politics**, 13(2), 2007, s. 244.

⁸¹ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.75.

göstermektedir. Genel olarak Sosyal Demokratlar ve Merkez Sol Partiler devlet yardımlarını desteklerken; Muhafazakar ve Komünist Partiler ile zaman zaman Liberal Partiler karşı çıkmışlardır. Etnik temelde kurulan partiler, farklı yaklaşımlar sergilemekle birlikte kendilerine birtakım ayrıcalıklar tanındığında devlet yardımlarını desteklemişlerdir. Sol partiler, ilk başta karşı çıktıkları devlet yardımlarından kendilerinin de faydalanacaklarını gördüklerinde bu muhalefetlerini geri çekmişler, ancak devletin partiler üzerinde kurabileceği muhtemel kontrol mekanizmalarına karşı durmaya devam etmişlerdir. Alman ve İtalyan Sol Partileri bu konuda çok çabuk ikna olmuşken, İngiliz İşçi Partisi'nin muhafazakar sendikacı üyeleri hala devlet yardımlarına taraftar değildirler. Çünkü devlet yardımlarının sendikaların parti üzerindeki etkisini kıracağından endişe etmektedirler.⁸²

Liberal ve Muhafazakar Partilerin devlet yardımları karşısındaki tavırları ise net değildir. Liberallerin tarihsel kökenleri ve ideolojileri gözönüne alındığında devlet yardımlarına karşı çıkmaları beklenirken; zaman zaman sermaye çevreleri desteklerini geri çektikleri ve sendikalar ya da dolaylı üyelik gibi desteklerden yoksun kaldıkları için giderek devlet yardımlarına bağımlı hale gelmişlerdir.⁸³ Ayrıca parlamento dışı siyasi gruplar ve küçük partiler, sistemin yerleşik partiler lehine katılacağı düşüncesiyle kamusal desteklere muhalif olmuşlardır.

Genel olarak Batı demokrasilerindeki kamusal destekleri değerlendirdiğimiz takdirde, bir kaç farklı modelin olduğunu söyleyebiliriz.

- Bu modellerden birincisi, siyasi partilerin hem seçim kampanyası yardımlarından hem de düzenli yıllık yardımlardan yararlandıkları **çifte finansman (double funding)** modelidir. Bu modelin uygulandığı başlıca ülkeler, Almanya, Fransa, Avusturya, İsrail ve İspanya'dadır.

- **İskandinav Modeli** olarak isimlendirilen ikinci modelde ise, siyasi partilerin yararlandığı düzenli doğrudan yardımlar yer almakta, fakat seçim kampanyalarının finansmanına yönelik yardımlar yapılmamaktadır. Bu ülkelerde ayrıca parti yan kuruluşlarına yapılan düzenli yardımlar dikkat çekmektedir. İsveç, Norveç, Finlandiya ve Danimarka'nın yanında Belçika da bu gruba dahildir.

⁸² YILDIZ, Ahmet; **Siyasi Partilerin Finansmanı (Almanya, İtalya, İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri)**, TBMM Kütüphane ve Dökümantasyon Müdürlüğü, Ankara, 1996, s.8.

⁸³ PALTIEL (1980), s.367 ve YILDIZ (1996), s.9.

- **Hollanda istisnası** olarak isimlendirilen modelde ise, siyasi partilere yönelik herhangi bir doğrudan destek türü bulunmamakla beraber; parti yan kuruluşları ciddi miktarda kamusal desteğe sahiptir. Hollanda'da siyasi partilerin faydalandığı vergi ve medya destekleri de vardır.

- Doğrudan kamusal desteklerin **sadece kampanya giderlerine** yönelik olduğu Avustralya ve Kanada, vergi ve medya destekleriyle birlikte kendine özgü bir model oluşturmaktadır.

- İngiltere, İrlanda, Japonya, Yeni Zelande ve İsviçre'nin dahil olduğu **özel finansman modeli** olarak isimlendirilen sistemde ise kamusal destekler ya hiç yoktur ya da son derece sınırlı ve dolaylıdır.⁸⁴

c) Kamusal Desteklerin Türleri

Kamusal destekler, genellikle doğrudan ve dolaylı kamusal destekler olarak sınıflandırılmaktadır.⁸⁵ Genel kabul gören bu sınıflandırmaya göre kamusal destekler şu başlıklar altında incelenmektedir:

- Doğrudan Devlet Yardımları
 - Siyasi Partilere düzenli olarak sağlanan yıllık devlet yardımları,
 - Seçim kampanyası giderlerinin karşılanması amacıyla sağlanan devlet yardımları,
- Dolaylı Kamusal Destekler
 - Eğitim ve araştırma gibi parti yan kuruluşlarına sağlanan mali destekler,
 - Seçim döneminde kamuya ait kitle iletişim araçlarından yararlanmak,
 - Partilere, adaylara veya bağış yapanlara sağlanan vergi muafiyetleri,
 - Diğer dolaylı destekler.

aa) Doğrudan Devlet Yardımları

Siyasi partilere yönelik doğrudan devlet yardımları 1950'lerde Kosta Rika ve Arjantin gibi Güney Amerika ülkelerinde başlamış ve 1959 yılında Batı Alman Devleti ile Avrupa'ya giriş yapmıştır. Siyasi partilere sağlanan doğrudan devlet

⁸⁴ **The World of Campaign Finance**, The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington DC, 1993, s.13.

⁸⁵ PERRE (2000), s.6-12., TJERNSTRÖM (2003), Tablo 7,8 ve 9, s.209-223. GENÇKAYA (2000), s.145-153, **The World of Campaign Finance** (1993), s.13

yardımlarının Batı Avrupa demokrasilerindeki gelişiminin, *deneme aşaması* (1954-1974), *yaygınlaşma aşaması* (1967-1982) ve *uyum aşaması* (1974-1982) olmak üzere içiçe geçen üç aşama geçirdiğini belirtmiştik.⁸⁶ İlk aşamada sınırlı bir şekilde başlayan kamusal destekler, ikinci aşamada parti yan kuruluşları ve parlamento gruplarını da içine alacak şekilde genişlemiş, seçim harcamalarının iadesi uygulamaları başlamıştır. Son aşamada ise kamusal desteklerle ilgili reformlara girişilmiştir.⁸⁷

aaa) Doğrudan Devlet Yardımlarının Türleri

Doğrudan kamusal destekler yapılış amaçlarına göre ikiye ayrılmaktadır. Bunlar;

- siyasi partilerin günlük etkinliklerini yerine getirebilmesi amacıyla yapılan yıllık yardımlar ve
- seçim kampanyalarının finansmanıdır.

Batı Almanya’da, 1954 yılında siyasi partilere bağış yapanlara getirilen vergi muafiyetleri 1958 yılında Alman Federal Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 1959 yılında kabul edilen bir Kanunla siyasi partilere düzenli devlet yardımları uygulaması başlamıştır.⁸⁸ Almanya’yı Avusturya, İskandinav ülkeleri, Türkiye, İspanya, İsrail ve İtalya izlemiştir.⁸⁹ Önceleri özel finansman kaynaklarını tamamlamak üzere, adeta bir ek kaynak olarak geliştirilen kamusal finansman yöntemleri, sonradan siyasi partilerin en önemli gelir kaynakları haline gelmiştir.⁹⁰ TJERNSTRÖM’ün çalışmasına göre; çalışmaya konu olan 111 ülkenin 65’inde siyasi partilere doğrudan kamusal yardımlar yapılmaktadır ve bu ülkelerin 15’inde (% 23) sadece seçim dönemlerinde, 9’unda (% 14) sadece seçimler arası dönemde, 38’inde (% 58) ise hem seçim dönemlerinde hem de seçimler arası dönemde düzenli olarak devlet yardımları yapılmaktadır.⁹¹ Başka bir ifade ile doğrudan kamusal desteklerin yer aldığı 65 ülkenin 47’sinde (% 72) ya sadece yıllık

⁸⁶ Kamusal desteklerin tarihsel gelişimi için bkz.: Bu bölümdeki bir önceki başlık “2) KAMUSAL DESTEKLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE KAMUSAL DESTEKLERE İLİŞKİN TEMEL YAKLAŞIMLAR” s.43-46.

⁸⁷ NASSMACHER (1989), s.238-239.

⁸⁸ SCARROW (2004), s.660.

⁸⁹ ALEXANDER (1989), s.14.

⁹⁰ ALEXANDER (1989), s.13.

⁹¹ TJERNSTRÖM (2003), s.213.

düzenli olarak ya da hem yıllık hem de seçim yardımı şeklinde olmak üzere düzenli kamusal destekler söz konusudur.

Avrupa devletlerine yakından baktığımızda ise; Belçika, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsveç'te sadece yıllık düzenli yardımlar yapılmakta, Avusturya, Fransa, İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya ve İsrail'de hem yıllık düzenli yardımlar hem de seçim yardımları yapılmaktadır. Avusturalya, Kanada ve ABD'de ağırlıklı olarak adaylara ve partilere seçim destekleri sağlanmaktadır.⁹²

aaaa) Siyasi Partilere Düzenli Olarak Sağlanan Yıllık Devlet Yardımları

Siyasi partilere sağlanan düzenli yıllık yardımlar partilerin merkez örgütlerinin ve parlamento gruplarının günlük faaliyetlerinin yerine getirilmesi için verilir. Nitekim yukarıda belirttiğimiz çalışmaya göre; doğrudan kamusal desteklerin sözkonusu olduğu 65 ülkenin 29'unda (% 45), bu desteklerin amacının partinin günlük faaliyetlerinin yürütülmesi olarak belirtilmiştir.⁹³ Daha ziyade çok isimli seçim sisteminin uygulandığı ve seçim yarışının parti odaklı olduğu ülkelerde görülen bu düzenli yardımlar, partilerin son seçimlerde aldıkları oy oranlarına veya parlamentodaki sandalye sayılarına göre dağıtılmaktadır. Bazı ülkelerde yardımların bir kısmı bütün partilere eşit olarak dağıtılmaktadır. Avusturya, Belçika, İsveç gibi bazı ülkeelerde bu yardımların bir kısmının öncelikle bütün partilere eşit olarak dağıtıldığını, sonrasında diğer kısmının partilere oy veya sandalye sayısına göre paylaştırıldığını kamusal desteklerin hangi partilere, hangi oranlarda dağıtılacağına ilişkin tartışmaların yapıldığı doğrudan kamusal desteklerin uygulanmasına ilişkin temel sorunlar başlığında anlatılacaktır.

Bu yardımlar, bir çok Batı demokrasisinde siyasi partilerin günlük etkinliklerini sürdürebilmek için vazgeçilmez hale gelmiştir. Bazı ülkelerde, devlet yardımları partilerin gelirlerinin % 90'ına kadar ulaşmaktadır.⁹⁴ İsrail ve İspanya'da bu tür yardımlardan yararlanan partilerin gelirlerinin % 90'ına ulaşan düzenli ve doğrudan devlet yardımları, İtalya, Fransa, Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya'da % 50'ler, Avusturya ve Almanya'da % 25'ler civarında dolaşmaktadır. Ülkemizde de

⁹² **The World of Campaign Finance** (1993), s.13. Sadece, düzenli yıllık yardımlara yer verilmesi uygulaması İskandinav Modeli olarak isimlendirilmekte, hem düzenli yıllık yardımlara hem de seçim yardımlarına yer veren modele ise çifte destek ismi verilmektedir.

⁹³ TJERNSTRÖM (2003), s.210-213.

⁹⁴ **The World of Campaign Finance** (1993), s.5-6.

devletten düzenli yardım alan partiler için bu orana yaklaşıldığını ve hatta bazı yıllar geçildiğini görmekteyiz.⁹⁵ Partilerin devlet yardımlarına bağımlılığının doğuracağı sakıncaları önlemek amacıyla, bazı ülkelerde devlet yardımlarının diğer kaynaklardan elde ettikleri gelirleri aşmasını engelleyecek çeşitli önlemler alınmaktadır. Bu önlemlere en önemli örnek; Almanya’da kamusal desteklerin siyasi partilerin gelirlerinin % 50’sinden fazla olamayacağına ilişkin yasaktır.⁹⁶

Bazı ülkelerde düzenli doğrudan kamusal desteklerin tamamı, doğrudan parti merkez örgütlerine verildiği gibi bazı ülkelerde yardımlar partilerin merkez örgütleri ile yerel örgütleri arasında paylaştırılmaktadır. Bir çok ülkede, siyasi partilere yerel veya bölgesel düzeyde devlet yardımları yapılmaktadır. Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç’te doğrudan kamusal destekler parti teşkilatı içerisinde geniş bir yelpazede dağıtılmaktadır. Ayrıca bu tür düzenli yardımların federe ve federal düzeyde yapıldığını da görmekteyiz.⁹⁷

bbbb) Seçim Kampanyalarına Sağlanan Devlet Yardımları

Seçim kampanyalarının devlet tarafından desteklenmesi uygulamaları, 1960’ların sonlarında Batı demokrasilerinde, düzenli yıllık yardımların yanında yer edinmeye başlamıştır. Batı Almanya (1967) ve İsrail’in (1969) öncülüğünde başlayan bu yeni sistem, 1970’lerde Kanada, İtalya, İspanya ve ABD’de uygulanmaya başlamıştır. Avusturalya’nın 1988’de tanıştığı kampanya destekleri, 1990’da Avusturya’da da yer edinmiştir.⁹⁸ TJERNSTRÖM’ün çalışmasına göre; siyasi partilere kamusal yardımların söz konusu olduğu 65 ülkenin 45’inde (% 69) ya tek başına ya da düzenli yıllık yardımlar ile birlikte seçim kampanyalarına devlet desteği söz konusudur.⁹⁹

Seçim harcamalarına yönelik devlet destekleri genellikle, partilere yönelik olmakla birlikte; Fransa ve ABD’de yardımlar doğrudan adaylara yapılmaktadır. Ayrıca Kanada’da bu tür yardımlardan hem partiler hem de adaylar

⁹⁵ Örneğin; AKP’nin 2007 yılı gelirlerinin % 89,2’si, 2008 yılının ilk iki ayı itibarıyla gelirlerinin % 95,6’sı devlet yardımlarından oluşmaktadır. http://www.akparti.org.tr/gelir_gider/2007.htm 14.04.2008 ve http://www.akparti.org.tr/gelir_gider/subat2008.htm, Erişim tarihi: 14.04.2008

⁹⁶ ARNIM (2000), s.211.

⁹⁷ PALTIEL (1980), s.367.

⁹⁸ **The World of Campaign Finance** (1993), s.4.

⁹⁹ TJERNSTRÖM (2003), s.210-213.

yararlanmaktadır.¹⁰⁰ Bu desteklerin ödenme şekli ise; genellikle partilerin seçimlerde yaptıkları harcamaların, seçim sonrası iadesi şeklinde olmaktadır. Ancak; Almanya, İsrail ve ABD’de seçim yardımları seçimlerden önce yapılmaktadır.¹⁰¹

Siyasi partilerin seçim dönemlerinde seçmenlere görüşlerini ulaştırabilmelerini sağlamak ve siyasi partileri özel çıkar gruplarının etkilerinden korumak amacıyla yapılan seçim yardımlarının siyasi parti enflasyonuna sebep olmasını önlemek için, bu yardımlardan yararlanmak için bütün ülkelerde bir takım kriterler öngörülmüştür. Genellikle seçimlerde alınacak belli bir oy oranı ya da parlamentoda temsil veyahut her ikisi birden bu yardımlardan yararlanmak için aranan ölçütlerdir. Örneğin, Almanya’da bir partinin bu tür yardımlardan yararlanabilmesi için % 0.5 oy alması gerekirken, İsrail’de bu oran % 1.5 olarak belirlenmiştir. Fransa’da, bir adayın kendi seçim bölgesinden % 5 oy alması seçim harcamalarının iadesi için yeterliken Kanada’da bu oran % 15 olarak belirlenmiştir. Bazı ülkelerde ise bu yardımların belli bir miktarı eşit olarak tüm partilere ya da adaylara dağıtılmaktadır. Örneğin 1993 yılında kaldırılmadan önce İtalya’da toplam yardımın beşte biri eşit olarak; geri kalanı partilere oy oranlarına göre dağıtılmaktaydı. Fransa’da bütün adaylara eşit oranda seçim yardımı yapılmaktadır.¹⁰²

Seçim kampanyalarına yönelik kamusal desteklerin toplam seçim harcamalarının içerisindeki oranı ülkeler arasında farklılıklar arz etmekle beraber % 25 ile % 75’ler arasındadır. Devletin siyasi partilere yaptığı seçim yardımlarının, toplam seçim harcamaları içerisindeki oranı Avusturya, Fransa, Kanada ve Avustralya’da sırasıyla % 25, % 33, % 35 ve % 45 civarında iken; bu oran Almanya, İspanya, İtalya ve İsrail’de % 75’e ulaşmaktadır. ABD başkanlık seçimlerinde ise bu oran % 50 olarak tespit edilmiştir.¹⁰³

Düzenli yıllık yardımlarda olduğu gibi seçim yardımları da sadece ulusal düzeyde kalmamış; federe, bölgesel ya da yerel düzeyde yapılan seçimlerde de siyasi partiler bu tür yardımlardan yararlanmaktadırlar. Yerel düzeydeki bu seçim yardımlarının

¹⁰⁰ NASSMACHER (2000), s.241-243.

¹⁰¹ **The World of Campaign Finance** (1993), s.4.

¹⁰² **The World of Campaign Finance** (1993), s.5.

¹⁰³ **The World of Campaign Finance**(1993), s.6.

yanında, Almanya ve İspanya’da ulusalüstü seçimlerde, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde, siyasi partilere seçim yardımları yapılmaktadır.¹⁰⁴

Bu bölümü tamamlayıp dolaylı kamusal destekler konusuna geçmeden önce, siyasi partilere sağlanan doğrudan kamusal destekler konusunda en eski ve yerleşik uygulamaya sahip olan Almanya’daki sisteme daha yakından bakmak faydalı olacaktır. Almanya 1959 yılında siyasi partilere doğrudan devlet yardımlarına yer vermek suretiyle bu konuda yerleşik demokrasiler arasında bir ilk olmuştur. Günümüzde uygulanmakta olan sisteme ulaşıncaya kadar, doğrudan devlet yardımları, Anayasa Mahkemesi’nin de etkisiyle defalarca değişime uğramıştır. Son olarak 1998 ve 2002 yıllarında Partiler Kanununda yapılan değişikliklerden sonraki sisteme göre; seçim harcamalarının finansmanı için yapılacak yardımlardan siyasi partilerin yararlanabilmesi için ulusal düzeydeki (federal seçimler veya Avrupa Birliği Parlamentosu) seçimlerinde en az % 0.5 veya 16 eyaletteki seçimlerden en az birisinde % 1 oy alması gereklidir.¹⁰⁵

Bu yardımlarla ilgili iki üst sınır belirlenmiştir. Göreceli sınır (relative ceiling) olarak adlandırılan birincisi; bir partiye yapılacak devlet yardımı, o partinin üye aidatları ve bağışlar gibi özel kaynaklardan sağladığı kaynakları aşamaz. İkincisi ise, tüm partiler için geçerli olan ve 2002 yılında yenilenen 133 milyon Avro’luk üst sınırdır. Bu miktar enflasyona göre her yıl yeniden belirlenmektedir. Yardımın partiler arasında dağıtımında ise iki kriter kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi, partilerin aldıkları oy sayısıdır. Devlet yardımlarının % 40’ı partilerin seçimlerde aldıkları oy sayısına göre paylaştırılmaktadır. Buna göre; partiler, en son yapılan federe, federal ya da Avrupa Parlamentosu seçimlerinde aldıkları her bir oy için 0.70 Avro ve ilk 4 milyon oy için ise ilaveten 0.60 Avro devlet yardımı almaktadırlar. Başka bir ifade ile, bir parti ilk 4 milyon oyu karşılığı her bir oy için 1.30 Avro ve 4 milyondan sonraki her bir oyu karşılığında ise 0.70 Avro devlet yardımına hak kazanmaktadır. İkinci kriter ise, partinin diğer kaynaklardan elde ettiği gelirlere göre belirlenmektedir Buna göre; partiler üye aidatı ya da bağış gibi özel kaynaklardan sağladığı her 1 Mark karşılığında 0.50 Mark devlet yardımı almaktadır. Devlet

¹⁰⁴ NASSMACHER (2000), s.241-243.

¹⁰⁵ SCARROW (2004), s.670, ARNIM (2000), s.207-209 ve NASSMACHER, Karl Heinz (2003a); “Party Funding in Continental Western Europe”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.124.

yardımlarının % 60'ı oluşturan kısmı bu kritere göre dağıtılmaktadır. Bütün bu yardımların % 95'inden fazlası parlamentodaki altı partiye ve geri kalan % 5'i ise sayıları beş ile on arasında değişen küçük partilere gitmektedir.¹⁰⁶

Almanya'da İlk defa 1967 yılında seçim harcamalarına yönelik olarak başlayan bu tür yardımlar siyasi partilerin seçim harcamalarının % 80'ine yakın bir bölümünü karşılamaktadır. Buna karşılık, siyasi partilere yıllık düzenli olarak yapılan yardımlar 1959 yılında başlamıştır. Bu yardımlar Parlamentoda temsil edilen partilere sandalye sayılarına göre dağıtılmaktadır. Siyasi partilerin aldıkları toplam yardım miktarı 1990'larda seçmen başına 4.02 Mark civarında bulunmaktaydı. Almanya'daki siyasi partiler bu tür doğrudan yardımların yanında önemli miktarda dolaylı desteklerden de yararlanmaktadır.¹⁰⁷

bbb) Doğrudan Kamusal Desteklerin Uygulamasına İlişkin Temel Sorunlar

Siyasi partilere, doğrudan kamusal desteklerin yapılması kararı verilmesinden sonra en az bu karar kadar önemli ve tartışmalı başka bir sorun da desteklerin hangi partilere, partilerin hangi organlarına, nasıl, ne zaman ve ne kadar verileceğidir. Partilere yapılacak desteklerin nereden yapılacağı ve yapılacak yardımların miktarının ve yıllık artışlarının nasıl ve kim tarafından belirleneceği de cevaplandırılması gereken diğer sorulardır.

Doğrudan kamusal destekler konusunda cevaplandırılması gereken birinci soru; bu yardımların hangi partilere yapılacağı ve hangi ölçütlere göre paylaşılacağıdır. Başka bir ifadeyle, öncelikle partilerin yardıma hak kazanabilmesi için belirlenecek ölçüt ve sonrasında yardıma hak kazanan partiler arasında toplam yardımın paylaşılmasında başvurulacak ölçüt belirlenmelidir. Tek isimli seçim sisteminin uygulandığı ve seçim yarışında adayların öne çıktığı ülkelerde, tüm adaylara ve eşit oranda yardım yapılmak suretiyle bu soruna çözüm bulunabilir. Ancak, partilere yapılacak olan doğrudan devlet yardımları için öngörülecek olan yardıma hak kazanma ve dağıtım oranı ölçütleri siyasi parti sistemi ve demokratik işleyiş açısından hayati öneme sahiptir.

¹⁰⁶ SCARROW (2004), s.670, ARNIM (2000), s.207-209 ve NASSMACHER (2003a), s.124.

¹⁰⁷ SCARROW (2004), s.670, ARNIM (2000), s.207-209 ve NASSMACHER (2003a), s.125.

Cevaplanması gereken birinci soru *hangi partilere yardım yapılacaktır?* Başka bir ifade ile, bu yardımlardan yararlanmak için belirlenen alt sınır nedir? Siyasi parti enflasyonuna sebep olmamak veya sadece yardımlardan yararlanma amacıyla parti kurulmasının önüne geçmek için kamusal desteklere yer veren ülkelerin hepsinde, yardımlardan yararlanma konusunda bir takım partileri dışarıda bırakacak kriterler konulmaktadır. Bazı ülkelerde bu kriter çok düşük belirlenmekte ve sadece çok küçük partiler yardımlardan faydalanamamaktadır. Bu kriterler, kamusal desteklerin seçimlerde rekabeti etkileyebilecek en önemli unsurdur.¹⁰⁸ Kriterin yüksek belirlenmesi küçük partiler aleyhine işleyen bir sistem yaratacaktır. Buna karşılık; kamusal desteklerden yararlanma kriterinin seçim barajlarından düşük olduğu ülkelerde, bu yardımlar özellikle seçimleri kaybetmiş olan partilere sonraki seçimlerde mücedeleyle devam etme imkanı sağlayacaktır.

Doğrudan kamusal desteklerden yararlanacak partilerin belirlenmesinde en çok başvurulan kriterler parlamentoda temsil ve/veya en son seçimlerde alınması gereken belirli bir oy oranıdır. Bu iki yaygın kriterin yanında, seçimlerde belli sayıda seçim çevresinde aday göstermiş olmak veya belli miktar oy alma şartının arandığı ülkelerde vardır. Doğrudan kamusal desteklere yer veren bazı Batı Avrupa ülkelerinde bu ölçütler şu şekilde uygulanmaktadır:

Belli bir oy oranının arandığı ülkeler:

- **Almanya**'da 1959 yılında yapılan düzenleme ile eğitim amaçlı olarak parlamentoda temsil edilen tüm partilere yardım yapılması öngörülmüştü. Ancak 1967 yılında kamusal yardımlardan yararlanmak için seçimlerde % 2.5 oy almış olma şartı getirildi. Bu oran 1969 yılında % 0.5'e indirilmiştir.¹⁰⁹ Başka bir ifade ile, Almanya'da ilk başta kamusal desteklerden yararlanabilmek için öngörülen parlamentoda temsil şartı, 1967 yılında seçimlerde elde edilecek belli bir miktar (% 0.5) oy oranına çevrilmiştir.
- **Yunanistan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya**'da bu kriter son seçimlerde % 3 oranında oy almış olmak olarak belirlenmiştir.¹¹⁰

¹⁰⁸ SCARROW (2006), s.624.

¹⁰⁹ SCARROW, Susan; "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context", **Party Politics**, 10(6), 2004, s.670-671.

¹¹⁰ SCARROW (2004), s.627.

Parlamento'da temsil şartının arandığı ülkeler:

- **Belçika**'da 1989, **Finlandiya**'da ise 1967 yılından beri parlamentoda temsil kamusal desteklerden yararlanmak için yeterlidir.¹¹¹
- **İspanya**'da hem düzenli desteklerden hem de seçim harcamalarının iadesi şeklindeki desteklerden yararlanmak için parlamentoda temsil şartı aranmaktadır.¹¹²
- Sadece partilerin eğitim ve araştırma kuruluşlarına devlet yardımlarının yapıldığı **Hollanda**'da bu yardımlardan yararlanabilmek için parlamentoda temsil şartı getirilmiştir.¹¹³

Belli bir oy oranı ya da parlamentoda temsil kriterlerinin birlikte uygulandığı ülkeler:

- **İtalya**'da 1974 yılından - yaşanan yoğun yolsuzluklara tepki olarak -¹¹⁴ kamusal desteklerin kaldırılmasına ilişkin referandumun yapıldığı 1993 yılına kadar uygulanan sisteme göre; düzenli kamusal desteklerden yararlanmak için parlamentoda temsil yeterli iken; seçim harcamalarının iadesi için % 2 oy alma şartı getirilmişti. Referandum sonrası kabul edilen yeni yasa partilere yapılan yardımların yerine adaylara seçim harcamalarının iadesi sistemini getirmiştir.¹¹⁵
- **Norveç**'te bölgesel (regional) ve yerel (local) parti örgütlerine yapılacak yardımlar için bölgesel ve yerel meclislerde temsil şartı aranmaktadır. Buna karşılık parti merkez örgütlerine yapılacak yardımlardan 1970-1975 döneminde tüm kayıtlı partiler, 1975 yılından beri seçimlerde % 2.5 oy barajını aşabilen partiler yararlanabilmektedir.¹¹⁶

¹¹¹ PIERRE (2000), s.10.

¹¹² BIEZEN, Ingrid van; "Party financing in new democracies – Spain and Portugal", **Party Politics**, 6 (3), 2000, s.330-332. DEL CASTILLO, a.g.e., s.176.

¹¹³ KOOLE (1989), s.208-209.

¹¹⁴ RHODES, Martin; "Financing party politics in Italy: A case of systemic corruption", **West European Politics**, 20 (1), Haziran 2006, s.56-72.

¹¹⁵ HOPKIN, Jonathan; "Towards a chequebook democracy? Business, parties and the funding of politics in Italy and the United States", **Journal of Modern Italian Studies**, 10 (1), s.48-49.

¹¹⁶ KOOLE (1989), s.208.

- **İsveç**'de doğrudan devlet yardımları yapılacak partilerin seçimlerde % 2.5 veya parlamentoda temsil şartlarından birisini sağlaması kamusal desteklerden yararlanması için yeterlidir.¹¹⁷
- **Avusturya**'da 1973 yılında yapılan düzenlemeye göre, parlamentoda temsil edilen tüm partilerin eğitim birimlerine yardım yapılmaktaydı. 1975 yılında parti merkez örgütlerine yapılacak düzenli yardımlar için parlamentoda temsil yeterli iken; seçim yılında yapılacak kampanya giderlerinin iadesi şeklindeki yardımlardan yararlanmak için % 1 oy alma şartı getirilmiştir.¹¹⁸

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

- **Fransa**'da siyasi partilere yönelik devlet yardımları iki kısımdan oluşmaktadır. Partilerin birinci kısım devlet yardımlarından yararlanabilmesi için 50 seçim bölgesinde aday göstermesi yeterlidir. Buna karşılık, ikinci kısım yardımlar sadece Parlamento'da temsil edilen partilere yöneliktir. Adaylara yapılan seçim kampanyası yardımları seçimlerin birinci turunda % 5 oy almış olma şartına bağlanmıştır. Ayrıca adayların kampanya hesaplarını kurallara uygun bir şekilde bu işle yetkilendirilmiş denetim organına teslim etmeleri ve harcama tavanlarını aşmamış olmaları gereklidir.¹¹⁹
- **Danimarka**'da bir partinin devletten yardım alabilmesi için, ulusal seçimlerde 1000 oy, bölgesel seçimlerde 500 oy ve yerel seçimlerde 100 oy alması gerekmektedir.¹²⁰

Sonuç olarak bütün bu verileri toparlayacak olursak; doğrudan devlet yardımlarından yararlanmak için aranan kriterin, oy oranı olarak belirlendiği ülkelerde bu oran % 0,5 ile % 3 arasında değişmektedir. Parlamento'da temsil

¹¹⁷ KLEE, Gudrun; "Financing Parties and Election in Small European Democracies: Austria and Sweden", Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.182.

¹¹⁸ KLEE (2000), s.182-186. Ayrıca bkz.: PIERRE (2000), s.10-11.

¹¹⁹ CLIFT, Ben and Justin Fisher; "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain", **Party Politics**, 10 (6), 2004, s.688. Ayrıca, bu kriterleri ayrıntılı bir şekilde anlatan Türkçe bir kaynak için bkz.: ÖZTÜRK, Zeki (2000); "Fransa'da Seçim Harcamalarının Denetlenmesi-I – Seçim Harcamalarının Kaynakları ve Tavanları, **Liberal Düşünce**, Sayı 20, 2000, s.100-103.

¹²⁰ PIERRE (2000), s.10.

şartının arandığı ülkelerde ise % 2 ile % 5 arasında değişen oranlardaki seçim barajı aynı zamanda kamusal desteklerden yararlanma kriteri anlamına gelmektedir.

Doğrudan kamusal desteklerin yapılacağı partilerin belirlenmesi için bir kriter kararlaştırıldıktan sonraki cevaplandırılması gereken ikinci soru; *toplam devlet yardımı hangi ölçütlere göre partiler arasında dağıtılacaktır?* Devlet yardımlarının yapılacağı partilerin belirlenmesinde korunması gereken temel ilke; siyasi partilerin seçim yarışında eşit ve adil rekabet şartlarının korunmasıdır. Burada sayısal eşitlik¹²¹ ilkesinin uygulanıp bütün partilere eşit oranda yardım yapılmasının, yüzde beş oy almış olan parti ile yüzde elli oy almış olan partiye eşit miktarda yardım yapılması anlamına geleceği ve bunun adalet ilkesine uygun olmayacağı belirtilmektedir.¹²² Toplumun desteğine daha fazla sahip olan partilerin, demokratik mücadeleye daha fazla katkı sağladıkları ve bu sebeple devlet yardımından daha fazla yararlanmaları gerektiği iddia edilmektedir. Başka bir ifade ile, siyasi partilere devlet yardımı yapılmasının en önemli gerekçesi siyasi partilerin demokratik sistemin işleyişine olan katkılarıdır ve seçimlerde yüksek oy alan partilerin bu katkısı daha fazla olduğu için alacakları yardımın da oy oranları nisbetinde yüksek olması gerekecektir.

Buna karşılık siyasi partilere aldıkları oy oranları nisbetinde yardım yapılması, büyük partilere hep daha fazla yardım yapılmasına sebep olacak ve bu durum seçim yarışında küçük partiler için bir dezavantaj yaratacaktır. Bu dezavantajın yanında kamusal desteklerden yararlanmak için gerekli oy oranını yada parlamentoda temsil şartını sağlayamadığı için bu yardımlardan hiç yararlanamayan partilerin varlığı siyasi parti sisteminin katılaşmasına sebep olacaktır. Bu halde de seçim yarışındaki eşit ve adil rekabet ortamı sağlanamayacaktır.

Bu konudaki yaygın olarak benimsenen kural; partilere sahip oldukları seçmen desteğiyle orantılı bir yardım yapılmasıdır. Bazı ülkeler küçük partileri korumak amacıyla devlet yardımının bir kısmını tüm partilere eşit olarak dağıtıp; geri kalan kısmını ise partinin son seçimlerde aldığı oy oranları ya da parlamentodaki sandalye sayısına göre dağıtmak suretiyle bu sorunu çözmeye çalışmaktadır. Yukarıda atıfta bulunduğumuz 111 ülke üzerinde yapılan araştırmaya göre, bu ülkelerin 65'inde

¹²¹ Sayısal eşitlik kavramında “dağıtılan şeylerin sayısal eşitliği, yani sayısal bakımdan aynılığı söz konusudur.” ÖDEN, Merih; **Türk Anayasa Hukunda Eşitlik İlkesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003, s.29.

¹²² GENÇKAYA (2000), s.144.

(%59)¹²³ doğrudan devlet yardımları yapılmakta ve doğrudan devlet yardımına yer verilen ülkelerin 12'sinde (% 18) devlet yardımlarının bir kısmı ya da tamamı eşit olarak dağıtılmaktadır. Bunlardan sadece Rusya Federasyonu, Azerbaycan ve Tayland'da devlet yardımlarının tamamı siyasi partilere eşit olarak dağıtılmaktadır.¹²⁴

Batı demokrasilerine daha yakından bakıldığında ise Fransa, Avusturya, Belçika, İsveç ve 1993 yılında kaldırılana kadar İtalya'da düzenli ve doğrudan devlet yardımlarının bir kısmının eşit olarak partilere dağıtıldığını görmekteyiz.¹²⁵ Devlet yardımlarının seçim kampanyalarının finansmanı şeklinde olan türünde ise sadece İtalya'da yardımın 1/5'i eşit olarak dağıtılmaktadır. Fransa'da Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylara yapılan kampanya yardımları, tüm adaylara eşit olarak verilmektedir.¹²⁶ Tek isimli seçim sistemlerinde genellikle tüm adaylara eşit yardım yapılmak suretiyle bu soruna çözüm bulunabilmektedir.¹²⁷ Sonuç olarak, devlet yardımları siyasi partilere sahip oldukları seçmen desteğine göre paylaşırılmaktadır. Bu kriter, ya siyasi partinin son seçimlerde aldığı oy oranı ya da parlamentoda sahip olduğu temsilci sayısıdır. İstisnai olarak sadece bir kaç ülkede farklı uygulamalar söz konusu olmaktadır.

Devlet yardımları ile ilgili cevaplandırılması gereken bir diğer soru da; *yardımın yapılacağı tarihlerin belirlenmesidir*. Partilere yapılan doğrudan kamusal destekler düzenli olarak yıllık yapıldığı gibi seçim harcamalarının karşılanması şeklinde de olabilmektedir. Düzenli yardımlar yıl başında veya giderlerin fatura karşılığı ilgili makamlara bildirilmesinden sonra yapılmaktadır. Seçim kampanyaları ile ilgili yardımların ise, özellikle mali gücü zayıf olan partilere, seçim yarışında kendilerini tanıtmaya olanağı verebilmek için seçimden önce yapılması yararlı görülmektedir.¹²⁸

Devlet yardımlarının partilerin hangi organlarına ya da hangi kademedeki örgütlerine yapılacağı da devlet yardımları ile ilgili başka bir sorun olarak

¹²³ Bunun yanında 52 demokratik ülke üzerinde yapılan bir araştırmaya göre 39 ülkede (% 75) devlet yardımları söz konusudur. BIEZEN ve Kopecky (2007), s. 244.

¹²⁴ TJERNSTRÖM (2003), s.209-214. Ayrıca bu çalışmada incelenen 111 ülke içerisinde yer almayan Türkiye, Yunanistan, Güney Kore, Endonezya ve Slovenya gibi 18 sekiz ülkede de siyasi partilere doğrudan devlet yardımları yapılmaktadır.

¹²⁵ **The World of Campaign Finance** (1993), s.15. Avusturya'da düzenli yardımların 1/5'i, Fransa'da 1/2'si, İtalya'da %2'si, İsveç'te 1/4'ü, Yunanistan'da ise 1/10'u eşit olarak bütün partilere verilmektedir.

¹²⁶ **The World of Campaign Finance** (1993), s.14.

¹²⁷ GENÇKAYA (2000), s.144.

¹²⁸ SCARROW (2006), s.625.

görülmektedir. Devlet yardımlarının doğrudan parti merkezlerine verilmesinin parti merkezlerini alt kademe parti örgütlerine karşı güçlendireceği ve üyelerini partiye karşı yabancılaştıracağı yolundaki iddialar, kamusal desteklere yöneltilen eleştiriler başlığında incelenecektir. Bu tür sakıncaların önüne geçmek için Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç'te devlet yardımlarının tümü parti genel merkezine değil; partinin bütün teşkilatına belirli oranlarda dağıtılmaktadır.¹²⁹ Bir başka kamusal destek türü ise, parti yan örgütleri olarak isimlendirebileceğimiz partilere yakın eğitim ve araştırma kurumlarına yapılan kamusal desteklerdir. Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç ve Hollanda'da partilere yakın bu tür kurumlara düzenli devlet yardımları yapılmaktadır.¹³⁰ Hollanda'da, kamusal destekler konusunda, sadece partilerin eğitim ve araştırma kurumlarına yardım yapılması bakımından kendine özgü bir sisteme sahiptir.¹³¹

Gerek siyasi partilere gerekse adaylara sağlanan doğrudan kamusal destekler, birçok ülkede genel bütçeden karşılanmaktadır. Kamusal desteklerin miktarı, çoğu ülkede enflasyon oranlarına göre güncellenmekte; buna karşılık bazı ülkelerde ise her yıl yasama organları tarafından belirlenmektedir. ABD ve başka bazı ülkelerde, vergi yükümlüleri vergi formlarını doldururken ödeyecekleri vergiden siyasi partilere katkı yapılıp yapılmayacağına karar verebilmektedir.¹³²

bb) Dolaylı Kamusal Destekler

Partilere sağlanan dolaylı devlet desteklerinin başlıcaları; parti yan kuruluşlarına sağlanan destekler, kamuya ait radyo ve televizyonda ücretsiz yayın hakkı tanınması, ücretsiz olarak kamuya ait posta ve ulaşım hizmetlerinden yararlanma, partilere, adaylara ya da bağış sahiplerine sağlanan vergi muafiyetleri ile afiş gibi araçların basılması ve kamuya ait toplantı salonlarının kullandırılmasıdır.¹³³ TJERNSTRÖM'ün çalışmasına göre; 111 ülkenin 79'unda (% 71) siyasi partiler çeşitli formlarda dolaylı kamusal desteklerden yararlanmaktadır.¹³⁴ Demokratik ülkelere yakından baktığımız takdirde, hemen hepsinde kamuya ait kitle iletişim araçlarında yayın hakkı, posta hizmetleri, ulaşım ve seçim posterleri gibi araçların

¹²⁹ PALTIEL (1980), s.367.

¹³⁰ *The World of Campaign Finance*(1993), s.13.

¹³¹ KOOLE (1989), s.209.

¹³² GENÇKAYA (2000), s.143.

¹³³ NASSMACHER (2000), s.239.

¹³⁴ TJERNSTRÖM (2003), s.215-218.

basımı hizmetlerinden ücretsiz yararlanma ile vergi muafiyetleri başta olmak üzere çok çeşitli dolaylı yardımların olduğunu görmekteyiz.¹³⁵

aaa) Parti Yan Kuruluşlarına Sağlanan Kamusal Destekler

Batı Avrupa ülkelerinden bir çoğunda partilerin yan kuruluşu olarak nitelendirilebilecek araştırma ve eğitim kuruluşları ile kadın ve gençlik örgütlerine önemli miktarlarda mali destekler yapılmaktadır. Partilere verilen düzenli kamusal desteklerin tamamlayıcısı olarak değerlendirilen bu tür yardımlar, bazen partilere sağlanan kamusal desteklerin miktarını aşabilmektedir.¹³⁶ Partilere düzenli kamusal desteklerin yapıldığı ülkelerin çoğunluğunda, parti yan kuruluşlarına da bu tür yardımlar yapıldığını görmekteyiz. Hollanda, İskandinav ülkeleri, Almanya ve Avusturya'da bu tür yardımlar siyasi partilerin finansmanı konusunda önemli bir yer tutmaktadır. Buna karşılık; Fransa, İsrail, İspanya, İtalya ve Belçika gibi kamusal desteklerin yoğun olduğu ülkelerde bu tür yardımların bulunmadığı görülmektedir.

Hollanda parti yan kuruluşlarına sağlanan kamusal destekler konusunda kendine özgü bir sisteme sahiptir. Bu ülkede partilere yönelik düzenli ya da seçim harcamalarının finansmanı şeklinde doğrudan kamusal yardımlar bulunmazken; parti yan kuruluşları ciddi oranlarda devletten yardım almaktadır. Ayrıca bu yardımlar verilmiş amaçları yönünden de sınırlandırılmışlardır. Her türlü parti yan kuruluşlarına yapılmayan bu yardımlar, sadece araştırma ve eğitim enstitüleri ile gençlik organizasyonlarına yöneliktir. Bu sebeple partilerin bu tür yardımlardan yararlanabilmesi için bu amaçlara uygun vakıflar kurmaları gereklidir.¹³⁷

Hollanda'da parti yan kuruluşlarına 1970'lerden beri yapılan bu tür yardımlar ile ilgili olarak 1999 yılında yeni bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yeniliklerden biri; yardımların, - eski düzenleme de olduğu gibi amaç ile sınırlı olmak kaydıyla - artık doğrudan ulusal düzeyde partilere verilmesidir. İkinci yenilik, yardımların verilmiş amaçlarının genişletilmesidir. Siyasi partilerin siyasal olarak kendilerine yakın yabancı partilerle ilişki kurmaları ve üyelerini bilgilendirmeleri amacıyla da bu yardımlar kullanılabilir. Kanunun getirdiği bir diğer yenilik ise, ırkçı eylemleri ya da yayınları mahkemelerce tespit edilen partilerin her türlü

¹³⁵ NASSMACHER(2000), s.241-243.

¹³⁶ GENÇKAYA(2000), s.148.

¹³⁷ KOOLE (1989), s.209.

kamusal desteklerden yoksun bırakılacağı şeklindeki hükümdür. Son olarak, yeni kanun partilerin yararlanacağı yardım miktarını % 25 oranında artırmıştır. Bunun sonucunda, kamusal yardımların partilerin gelirleri içerisindeki oranı ortalama % 25'lerden % 35'lere kadar çıkmıştır.¹³⁸

Sadece parlamentonun iki kanadından herhangi birinde temsil edilen partilerin yararlandığı bu yardımların bir kısmı her partiye eşit olarak, geri kalanı ise parlamentodaki sandalye sayısına göre dağıtılmaktadır. Ayrıca gençlik kuruluşlarının alacağı yardım miktarının belirlenmesinde, bu kuruluşların üye sayısı da göz önünde bulundurulmaktadır.¹³⁹

bbb) Kamuya Ait Kitle İletişim Araçlarından Yararlanmak

Radyo ve televizyon üzerinden yapılacak olan siyasal tanıtım faaliyetlerinin etkinliği tartışmasızdır. Bazen çok fazla abartılmakla beraber medyanın gündemi ve gündemin nasıl algılanacağını belirleme, toplumu yönlendirme ve hükümetleri etkileme gibi özellikleri vardır. Ancak, medyanın çok geniş kitlelere kolay ve hızlı bir şekilde ulaşma imkanlarından yararlanmanın çok büyük bir maliyeti olduğu da inkar edilemez. Bu yüksek maliyetler seçim zamanlarında siyasi partilere kamusal kitle iletişim araçlarından ücretsiz yararlanma imkanının tanınması sonucunu doğurmuştur. Bugün siyasi partilerin yararlandığı bu destek türü neredeyse evrensel bir uygulama haline gelmiştir.¹⁴⁰ Medyada yapılan yayınların toplam seçim harcamaları içerisindeki oranları Avustralya ve İsrail'de % 33, Avusturya'da % 20, Fransa, Kanada ve İngiltere'de % 15 ve Almanya'da % 5 civarındadır.¹⁴¹

Kamusal finansman üzerine yapılmış iki farklı karşılaştırmalı çalışmanın verilerine bakarsak; PINTO-DUCHINSKY'nin çalışmasına konu olan 104 ülkenin 79'unda (% 76) partiler ve/veya adaylara yönelik ücretsiz yayın zamanı verilmektedir.¹⁴² Bir diğer geniş çaplı çalışma olan TJERNSTRÖM'ün verilerine göre; çalışma konusu olan 111 ülkenin 71'inde (% 64) siyasi partiler ücretsiz olarak

¹³⁸ NASSMACHER (2003a), s.125.

¹³⁹ NASSMACHER (2003a), s.125.

¹⁴⁰ PALTIEL (1980), s.363.

¹⁴¹ **The World of Campaign Finance** (1993), s.8. Bu rakamlar hesaplanırken, partilerin kamusal kitle iletişim araçlarında yaptıkları yayınların parasal değeri gözönünde bulundurulmuştur.

¹⁴² PINTO-DUCHINSKY (2002), s.76-77.

kamusal kitle iletişim araçlarından yararlanmaktadır.¹⁴³ Batı demokrasilerine yakından baktığımız zaman, ABD dışındaki hemen hemen bütün ülkelerde siyasi partiler kamusal kitle iletişim araçlarından seçim zamanlarında propaganda amacıyla yararlanabilmektedirler. Almanya, Avusturya, Fransa, İtalya, İskandinav ülkeleri ve Anglo-Sakson ülkeleri başta olmak üzere hemen hemen tüm yerleşik demokrasilerde siyasi partilere çeşitli şekillerde bu tür destekler sağlanmaktadır.¹⁴⁴

Uygulamada en çok rastlanan yöntem siyasi partilere ya da adaylara istedikleri şekilde propagandalarını yapabilecekleri belli bir süre tanınmasıdır. Buradaki en önemli problem partilere tanınacak olan yayın süresidir. Her partiye eşit süre tanınmasının parti sisteminde bölünmelere sebep olacağı; buna karşılık partilere büyüklükleri oranında süre tanınmasının da statükoyu koruyacağı belirtilmektedir.¹⁴⁵ Toplamda genellikle iki dakika ile yarım saat arasında değişmekte olan bu süre, partilerin parlamentoda sahip oldukları sandalye sayısı ya da son seçimlerde aldıkları oy oranına göre belirlenmektedir. Bu uygulama doğal olarak yerleşik partilerin lehine olduğu eleştirisini almaktadır.¹⁴⁶ Bu sebeple bazı ülkelerde belli şartları taşıyan bütün partilere eşit süre tanınmaktadır. Buna karşılık, orta bir yol izlenerek büyük partilere eşit oranda süre tanınan; küçük partilere ise daha az bir sürenin eşit olarak verildiği ülkelerde vardır. TJERNSTRÖM'ün verilerine göre; araştırma konusu ülkelerin % 69'unda siyasi partilere eşit süre tanınmaktadır. Buna karşılık % 17'sinde son seçimlerde alınan oy oranı, % 21'inde parlamentodaki sandalye sayısı, % 18'inde partinin seçimlerdeki aday sayısı ve % 15'i de diğer bir takım kriterlere göre bu süre belirlenmektedir.¹⁴⁷

Batı demokrasilerine yakından baktığımızda farklı uygulamalar olduğunu görmekteyiz. Hollanda'da parlamentoda temsil edilen bütün partilere 1925 yılından beri radyoda, 1959 yılından beri televizyonda propaganda hakkı tanınmaktadır.¹⁴⁸ Fransa'da da ulusal parlamentoda temsil edilen tüm partilere her ay yirmi dakika

¹⁴³ TJERNSTRÖM (2003), s.215-218. İki çalışma arasındaki farklılık, çalışma konusunu teşkil eden ülkelerden bazılarının farklı olmasından ve ilk çalışmanın partiler ve adayların her ikisine yönelik ücretsiz yayın hakkını konu edinmesinden kaynaklanmaktadır.

¹⁴⁴ **The World of Campaign Finance** (1993), s.7-8 ve 13. Bu çalışmaya konu olan 20 ülkenin, ABD dışında kalan 19'unda siyasi partiler ve/veya adaylara kamuya ait kitle iletişim araçlarında yayın hakkı tanınmaktadır.

¹⁴⁵ PALTIEL (1980), s.363.

¹⁴⁶ NASSMACHER (2000), s.239.

¹⁴⁷ TJERNSTRÖM (2003), s.215-218. Bazı ülkelerde bu kriterlerin birden fazlası bir arada kullanılmaktadır. Bu nedenle toplamda % 100'den yüksek bir oran çıkmaktadır.

¹⁴⁸ KOOLE (1989), s.208.

yayın hakkı tanınmaktadır. Seçim döneminde yayın süreleri artırılmakta ve seçimlerde en az 75 aday göstermiş olan partilere daha az bir yayın süresi verilmektedir.¹⁴⁹ İtalya ve İsrail’de tüm partilere eşit zaman verilmekte; bunun yanında, parlamentoda temsil edilen partilere güçleri oranında ek süre tanınmaktadır.¹⁵⁰ İskandinav ülkelerinde ise; daha farklı bir yol izlenmekte, siyasi partilere yayın zamanı tanımak yerine parti temsilcilerinin katılacağı tartışma programları düzenlenmektedir.¹⁵¹

Siyasi partilerin kamusal kitle iletişim araçlarından ücretsiz yararlanmasının yanında, siyasi partiler ve medya ilişkisinde diğer önemli bir nokta; ücretli siyasi reklamların yasaklanmasıdır. PINTO-DUCHINSKY’nin çalışmasına göre; çalışmaya konu olan 104 ülkenin 22’sinde siyasi partilerin televizyonlarda bu tür reklamlar yapması yasaklanmıştır.¹⁵² İskandinav ülkeleri, Fransa, İngiltere, Hollanda, Belçika, İspanya, İrlanda ve İsrail batı demokrasilerinde siyasi partilerin ücretli reklamlar yapmasını yasaklayan ülkelerdir.¹⁵³ Bu yasağın en önemli sebebi; bu tür reklamların çok ciddi maliyetlerinin olması ve bu maliyetleri karşılayabilecek güçlü partiler lehine çok önemli avantajlar sağlayacak olmasıdır. Diğer bir neden ise; özellikle özel yayın kuruluşları aracılığıyla yabancı ülkelerin ulusal siyasete müdahale etmesi endişesidir.¹⁵⁴ Bunların yanısıra, özel yayın kuruluşlarının nasıl denetleneceği ve belli bir partiye ya da adaya karşı taraflı, maksatlı ve sistemli yayınların nasıl önleneceği de cevaplanması gereken zor sorunlardır. Ayrıca bütün dünyada hükümetler diğer kamu kaynaklarından olduğu gibi kamusal iletişim araçlarından da hukuka aykırı olarak yararlanmaktadırlar.

ccc) Partilere, Adaylara veya Bağış Sahiplerine Sağlanan Vergi Muafiyetleri

Siyasi partilerin yararlandığı diğer bir dolaylı destek türü de partiler ya da bağış sahiplerinin yararlandıkları özel vergi uygulamalarıdır. Bir çok ülkede siyasi

¹⁴⁹ DRYSCH, Thomas; “The New French System of Political Finance”, Arthur B. Gunlinks (Ed), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.161.

¹⁵⁰ GENÇKAYA (2000), s.151.

¹⁵¹ **The World of Campaign Finance** (1993), s.7.

¹⁵² PINTO-DUCHINSKY (2002) s.76-77.

¹⁵³ **The World of Campaign Finance** (1993), s.8.

¹⁵⁴ GENÇKAYA (2000), s.151.

partilerin gelirlerinin tümü veya önemli bir kısmı vergiye tabi değildir.¹⁵⁵ TJERNSTRÖM'ün çalışmasına göre; 111 ülkenin 30'unda (% 27) siyasi partiler bir takım özel vergi uygulamalarından yararlanmaktadır. Bu ülkelerde siyasi partiler ya tamamen vergiden muaftır ya da gelir vergisi, veraset ve intikal vergisi veya emlak vergisi gibi bir takım özel vergilerden muaftırlar.¹⁵⁶

Siyasi partilere yönelik vergi uygulamalarından en sık rastlanılanı, bağış sahiplerinin yararlandıklarıdır. Bu indirimler iki türlü olmaktadır.¹⁵⁷ Birinci türü, bağış sahibinin vergiye tabi yıllık matrahtan çıkartılacak vergi indirimi (tax deduction) şeklindedir. Bu yöntem yapılacak bağış miktarının arttığı oranda vergi avantajı sağlayacağı için yüksek gelir grubundaki kişilere hitap etmektedir.¹⁵⁸ Fransa, Avustralya, Belçika ve Hollanda'da uygulanan model bağış sahiplerine vergi indirimi şeklindedir. İkincisi ise; ödenmesi gereken toplam vergi miktarından çıkartılacak bir vergi iadesi (tax credit) şeklindedir. Kanada ve 1972 ile 1986 yılları arasında ABD'de uygulanan modeldir. Almanya'da bağış sahipleri her iki tür vergi uygulamasından da yararlanmaktadır.¹⁵⁹ TJERNSTRÖM'ün çalışmasına göre, çalışma konusu 111 ülkenin 20'sinde (% 18) bağış sahiplerinin yararlandıkları vergi avantajları bulunmaktadır. Bunlardan 6'sı (% 5) vergi iadesi şeklindeki uygulama, 14 tanesi (% 13) ise vergi indirimi şeklinde olmaktadır.¹⁶⁰

Uygulamada çoğu ülkede, bağışta bulunanlar için söz konusu olan vergi avantajlarından, siyasi partilere üyelik aidatı ödeyenler de yararlanmaktadır. Her ülkede vergi avantajları ile ilgili üst sınırlar bulunmaktadır. Örneğin Hollanda'da özel kişilerin gelirlerinin % 10'u, şirket karlarının % 6'sı kadar bir miktar üyelik aidatı ya da bağış adı altında vergi matrahından düşülebilmektedir.¹⁶¹ Fransa'da 1988 yılında partilerin bağış kabul etmelerine izin verildikten sonra 1990 yılında belli bir miktara kadar olan bağışların vergiden düşürülebilmesi imkanı tanınmıştır. Bu sınır

¹⁵⁵ GENÇKAYA (2000), s.152.

¹⁵⁶ TJERNSTRÖM (2003), s.220-223.

¹⁵⁷ NASSMACHER (2000), s.240.

¹⁵⁸ PALTIEL (1980), s.363.

¹⁵⁹ **The World of Campaign Finance** (1993), s.7.

¹⁶⁰ TJERNSTRÖM (2003), s.220-223.

¹⁶¹ KOOLE (1989), s.206. Aynı kaynağa göre; Hollanda'da bazı partiler şirketlerden yapılacak bağışlara kendileri bazı sınırlar koymuşlardır. Örneğin Hristiyan Demokratlar (CDA) özel kişiler dışında sadece kar amacı gütmeyen organizasyonlardan bağış kabul etmektedir. İşçi Partisi ne şirketlerden ne de sendikalardan herhangi bir bağış almamaktadır.

özel kişilerin gelirlerinin % 1.5'i, şirket satışlarının % 0.5'i oranındadır.¹⁶² Kanada'da 500 Amerikan Doları ve bu konuda en cömert ülke olan Almanya'da ise 3000 Amerikan Doları üst sınırına kadar olan bağışlara yönelik vergi iadesi uygulanmaktadır.¹⁶³

Vergi avantajları sayesinde siyasi partilerin elde ettikleri gelirler önemli miktara ulaşabilmektedir. Örneğin doğrudan devlet yardımları ve kamusal kitle iletişim araçlarında yayın imkanlarının olduğu Kanada'da siyasi partilerin sahip olduğu toplam kamusal desteklerin dörtte birini vergi iadeleri şeklindeki uygulamada sağlanan gelirler oluşturmaktadır.¹⁶⁴

ddd) Diğer dolaylı destekler

Siyasi partiler, bir çok ülkede çeşitli şekillerde dolaylı devlet desteklerinden yararlanmaktadırlar. Ücretsiz ulaşım ve toplantı yerleri sağlanması, seçim broşürleri ve afişlerinin basılması ve postalanması ile bilbord ve benzeri reklam araçlarının ücretsiz veya düşük ücretle kullanımı bu tür dolaylı desteklerin başlıcalarıdır.¹⁶⁵ Bir araştırmaya göre; siyasi partiler, bu tür dolaylı desteklerden çalışma konusu 104 ülkenin % 49'unda yararlanmaktadır.¹⁶⁶

Siyasi partiler İtalya, İsveç, İngiltere ve Fransa'da ücretsiz, ABD ve İspanya'da ise indirimli olarak posta hizmetlerinden yararlanmaktadır. Japonya'da ulaşım imkanlarından ücretsiz ve Norveç'te indirimli olarak faydalanan siyasi partilere, İtalya, Fransa ve İspanya'da kamuya ait toplantı mekanları tahsis edilmektedir. Almanya, Fransa, İspanya, Hollanda ve Japonya'da siyasi partiler genellikle belediyelerin tasarrufunda olan bilbord ya da afiş tahtası gibi araçlardan yararlanmaktadır. İtalya'da siyasi partilerden bunların kira ücretinin üçte biri alınmaktadır. Son olarak, kıta Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda siyasi partilerin yararlandıkları basım ve yayım destekleri vardır.¹⁶⁷

¹⁶² DRYSCH (2000), s.170.

¹⁶³ NASSMACHER (2003a), s.127.

¹⁶⁴ PALTIEL, Khayyam Z.; "Canadian election expence legislation, 1963-85: a critical appraisal or was the effort worth it?" , Herbert E. Alexander (Derleyen), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.69-70.

¹⁶⁵ NASSMACHER (2000), s.239.

¹⁶⁶ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.75.

¹⁶⁷ NASSMACHER (2003a), s.127 ve PALTIEL (1980), s.354-369.

Almanya, İsveç ve Fransa’da iktidarda ya da parlamentoda olan siyasi partilerin temsilcileri olan politikacılar çeşitli türlerde kamusal yardımlardan yararlanmaktadır. Bu ülkelerde özellikle parlamenterlerin faydalandıkları ulaşım, haberleşme ve sekreteryaya hizmetleri konularındaki destekler çok yaygındır.¹⁶⁸ Avusturya, İtalya, İsveç ve Norveç gibi bazı ülkelerde yazılı basının yararlandığı sübvansiyonlar partilerin yayın organlarına da verilmektedir.¹⁶⁹ Almanya, Hollanda, İrlanda ve İskandinav ülkelerinde partilerin profesyonel sürekli kadrolarının maaşları devlet tarafından ödenmektedir.¹⁷⁰

d) Kamusal Desteklere Yöneltilen Eleştiriler

Siyasi Partilere devlet yardımları, sağlayacağı düşünülen faydalar gözönünde bulundurularak birçok ülkede yasal düzenlemelere konu olmuştur. Geleneksel liberal demokratik anlayışa göre; devletin siyasi partilerin iç işlerine müdahaleden uzak durması gerekirken, siyasi partiler İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte hukukun düzenleme alanına girmiştir. Devlet yardımları, siyasi partilerin en önemli finansman kaynaklarından biri haline gelmiştir. Bunun doğal sonucu olarak siyasi partiler, devletin daha fazla denetimi ve kontrolüne girmişlerdir. Devlet yardımlarının siyasi partiler üzerindeki ideolojik etkisi gözardı edilerek gerçekleşen bu gelişmeler, açıkça ifade edilmeyen ideolojik bir ön kabulle ilerlemekteydi.¹⁷¹ Bu ön kabul; devletin siyasi partilere karşı tarafsız ve renksiz olduğu, kamusal desteklerin herhangi bir ideolojik etkisinin olmadığıydı. Partiler, kamusal desteklerin öncesinde olduğu gibi parti yapılarını ve seçmen ile ilişkilerini dönüşüme uğramadan koruyabilecekler ve politikalarını oluşturmada özgür kalacaklardı. Ancak, bu uygulamalar artık yarım yüzyıllık bir geçmişe sahip olmakla birlikte, hala güçlü eleştiriler almaya devam etmektedir. Bunların başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz:

¹⁶⁸ NASSMACHER (2003a), s.126.

¹⁶⁹ NASSMACHER (1989), s.141; KLEE (2000), s.186-187; SVASAND, Lars; “Change and Adoption in Norwegian Party Organizations”, Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994, s.322.

¹⁷⁰ SUNDBERG, Jan; “Finland: Nationalized Parties, Professionalized Organizations”, Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994, s.175. POGUNTKE, Thomas; “Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany”, Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994, s.194.

¹⁷¹ MENDILOW (1992), s.91.

aa) Devlet yardımları, devlete siyasi partilerin iç işlerine müdahale etme ve onları kontrol altında tutuma imkanı sağlamaktadır

Devlet yardımlarının, siyasi partilerin en önemli gelir kalemlerinden birisi olması, siyasi partilerin ekonomik olarak varlıklarını devam ettirebilmeleri için devlete bağımlı hale getirmiştir. Gerçekten de gerek yerleşik Batı demokrasilerinde ve gerekse yeni demokrasilerde, siyasi partilerin gelir kalemleri içerisinde devlet yardımları ikamesi güç ya da imkansız oranlara ulaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası meydana gelen siyasal, ekonomik ve teknolojik değişim, siyasi partilerin finansmanı ve genel olarak gelişimi konusunda önemli bir dönüşüme sebep olmuştur.

Bu süreçte siyasi partiler Anayasal ve yasal düzenlemelerin¹⁷² konusu olmaya başlamış ve devlet yardımları, devletin siyasi partilerin gelir ve giderleri üzerindeki denetimini de meşrulaştırmış ve güçlendirmiştir. Başka bir ifade ile, siyasi partilerin demokratik yaşam için vazgeçilmez olarak görülmeleri, devlet yardımlarının yolunu açtığı gibi kamunun yararı için çalışan bu kurumların kamu tarafından denetim ve kontrol altında tutulmalarına imkan sağlamıştır.¹⁷³

Ayrıca devlet ile partiler arasındaki yakın finansal ilişki, partileri yeni gelir kaynakları aramaktan ve bu yeni kaynaklar vasıtasıyla ile toplum ile kurabileceği muhtemel yapısal ilişkilerden uzaklaştırmaktadır. Üye aidatlarına bağımlılığın azalması, parti politikaları ve seçim kampanyalarının yürütülmesini partilerin profesyonel çalışanlarının üstlenmeye başlaması siyasi partileri sosyolojik tabanlarından koparacaktır. Aynı süreçte parti gelirlerinin önemli oranda kamusal kaynaklı olması siyasi partileri devletin etkisine sokacaktır ve bu dönüşüm kitle partilerini yapısal olarak dönüşüme zorlayacaktır.

Her ne kadar elimizde kamusal destekler vasıtasıyla siyasi partilerin ideolojik olarak devlet kontrolüne girdiklerine dair, kesin sonuçlara ulaşılmasına imkan verecek derinlemesine ve karşılaştırmalı veriler ve araştırmalar bulunmasa da; mevcut Anayasal ve yasal düzenlemeler ve gelişmeler siyasi partiler ile devlet

¹⁷² Siyasi partilerin finansmanı ve bu konuda yapılan yasal düzenlemelerle ilgili bir araştırmaya göre yerleşik demokrasilerin % 53'ünde siyasi partilerin Anayasal düzenlemelere konu olduğu ve bu ülkelerin % 73'ünde siyasi partilerin finansmanı konusunda yasal düzenlemelerin olduğu tespit edilmiştir. BIEZEN ve Kopecky (2007), s.242

¹⁷³ BIEZEN (2004), s.705.

arasındaki bağı güçlendiğini ve siyasi partilerin sivil toplumun temsilcileri olmaktan ziyade devletin bir parçası olmaya doğru ilerlediği kanısını güçlendirmektedir.¹⁷⁴

bb) Devlet yardımları parti sisteminde statükocu bir yapının oluşmasına ve sistemin yeni partilere kapanmasına neden olacaktır.

Henüz üye aidatı ya da bağışlar gibi yerleşik ve büyük partilerin sahip oldukları gelir kaynaklarına ulaşmasına imkan olmayacak kadar yeni ve küçük partiler için, devlet yardımlarının seçimlerde seçmene ulaşma ve seçim yarışına katılma şansı vereceği varsayılmaktadır. Bu sayede siyasi partilere yapılan kamusal yardımların, siyasi partiler arası yarışta eşitlik ve adalet ilkelerine finansal açıdan katkı sağlayacağı iddia edilmektedir.¹⁷⁵

Gerçekten de, yeni bir siyasi partinin kurulması veya küçük olan bir partinin seçim yarışında iddialı bir konuma gelebilmesinde mali imkanların önemli bir yeri vardır. Özellikle günümüzde yürütülmekte olan seçim yarışları ve yeni kampanya teknikleri ekonomik yönden yetersiz partilerin rekabet gücünü önemli ölçüde sınırlamaktadır.¹⁷⁶ İşte bu noktada, siyasi parti sistemine girmek isteyen yeni partiler için devlet yardımları, mali yönden önemli bir başlangıç yapma imkanı tanıyabilir. Şüphesiz bu iddia, kamusal desteklerden yararlanma için öngörülen kriterlerin, küçük ve yeni partileri de kapsayacak şekilde geniş ve esnek olduğu sistemlerde mümkündür.

Buna karşılık, bu yardımların her zaman büyük partilerin yararına olacağı ve küçük partilerin yardımlardan yararlanmayacakları belirtilmektedir. Kamusal desteklerden yararlanmak için getirilen ölçütler, yardımlara hak kazanmış partilerin ya seçimlerde aldıkları oy oranları ya da parlamentoda sahip oldukları sandalye sayısıdır ve sadece bir kaç ülkede yardımların küçük bir kısmı eşit olarak bütün partilere dağıtılmaktadır.¹⁷⁷ Başka bir ifade ile, devlet yardımlarından büyük ve güçlü partilerin aldıkları pay nerdeyse tüm ülkelerde küçüklere oranla daha fazla

¹⁷⁴ BIEZEN ve Kopecky (2007), s.250, BIEZEN (2004), s.717.

¹⁷⁵ SCARROW (2006), s.628.

¹⁷⁶ Yeni bir partinin kurulmasında ve siyasi parti sistemine girebilmesinde etkili olan faktörlerin, 22 OECD ülkesinde incelendiği ve kamusal yardımlardan yararlanmanın bu faktörlerden birisi olarak tartışıldığı bir çalışma için bkz.: TAVITS, Margit; "Party System Change: Testing a Model of New Party Entry", **Party Politics**, 12(1), 2006, s.114.

¹⁷⁷ Kamusal desteklerin partilere dağıtımında kullanılan temel kıstaslar için bkz.: Bu bölümdeki bb) Doğrudan Kamusal Desteklerin Uygulanmasına İlişkin Temel Sorunlar başlığı, s.52.

olmaktadır. Bu uygulamaların gerekçeleri, siyasi parti enflasyonuna sebep olmamak ve halkın daha fazla desteğine sahip partilere daha fazla yardım yapılmasının adil olacağı düşüncesidir. Ancak bu uygulamalar parti sisteminin katılaşması veya taşlaşması (pertification) olarak nitelendirilen sonuçlar doğurmaktadır.¹⁷⁸ Bu sonuçlar iki yönlüdür; kamusal yardımların hem yeni partilerin sisteme katılmalarını zorlaştıracığı hem de büyük partilere küçük partiler karşısında önemli avantajlar sağlayacağı iddia edilmektedir.¹⁷⁹

Kamusal desteklerin yeni ve küçük partilerin aleyhine işleyeceği iddiasını destekleyen bir başka veri de, siyasi partilerin devlet yardımları sonrası seçim harcamalarında görülen hızlı artışlardır. Örneğin, İtalya’da doğrudan devlet yardımı uygulamalarının başlamasından sonraki iki seçim (1976 ve 1980) döneminde, yani dört yıl içerisinde, siyasi partilerin seçim harcamaları iki katına çıkmıştır.¹⁸⁰ Benzer artışlar Avusturya, İspanya, Finlandiya ve İsrail gibi ülkelerde de görülmüştür.¹⁸¹ Kamusal desteklerin siyasi partilerin seçim harcamalarında bu tür artışlara sebep olması, büyük partiler ile küçük partiler arasındaki seçim yarışında, yürütülen kampanyaların büyüklüğü ve etkinliği bakımından büyük orantısızlıklar yaratabilecektir. Bazı partilerin, diğerlerine göre seçim kampanyaları sırasında çok büyük oranlarda harcamalar yapabilmesi, seçimlerin adil ve eşit rekabet koşulları içerisinde yürütülmesi ilkesini zedeleyecek ve siyasi parti sisteminde statükocu bir yapıya sebep olabilecektir.

Kamusal desteklerden genellikle yerleşik ve büyük partilerin yararlandığını; yeni ve küçük partiler, bu desteklerden yararlansalar dahi yardımların miktar olarak büyüklerin çok gerisinde kaldığını ve bunun partiler arasında rekabeti olumsuz etkilediğini belirttik. Kamusal desteklerden küçük partilerin daha çok yararlandırılmasının bu haksızlığı gidereceğini söyleyebilmek de güçtür. Çünkü, kamusal desteklerden küçük partilerin yararlanmasının sağlanması suretiyle

¹⁷⁸ NASSMACHER (1989), s.249.

¹⁷⁹ PALTIEL, Khayyam Z.; “Public Funding Abroad, Contrast and Effects”, Michael J. Malbin (Ed.), **Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws**, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980, s.354-369.

¹⁸⁰ CIAURRO, Gian Franco; “Public Financing of Parties in Italy”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.166-168.

¹⁸¹ DEL CASTILLO, Pilar; “Financing of Spanish Political Parties”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.166-168. Ayrıca bakınız MENDILOW (1992), s.111.

muhalefetin parçalanmaya çalışılması ya da muhalefetten ayrılan grupların desteklenmesi ihtimali her zaman mevcuttur.¹⁸² Nitekim bazı veriler bu ihtimali desteklemektedir. Örneğin Almanya, Portekiz ve İsveç'te kamusal desteklerden yararlanmanın kolaylaştırıldığı düzenlemelerden önceki ve sonraki üç seçim dönemini karşılaştıran bir çalışmaya göre; toplam parti sayısında ve seçimlerde başarılı olan parti sayısında önemli bir değişiklik görülmezken küçük partilerin oy oranları ortalama % 50 erimiştir.¹⁸³ Daha açık bir ifade ile; bu araştırmaya göre kamusal desteklerden daha fazla partinin yararlanması, daha fazla partinin parti sistemine girebilmesini sağlamadığı gibi küçük partilerin oy kaybına sebep olmuştur.

Kamusal desteklerin siyasi partiler sistemi üzerindeki etkileri üzerine yapılan araştırmalara baktığımız takdirde, kamusal desteklerin siyasi parti sisteminde katılışmaya sebep olduğu tezinin her zaman ve her ülkede kesin olarak doğrulandığını görmemiz mümkün değildir. Devlet yardımlarının onbir Avrupa ülkesi ile ABD'deki gelişimi üzerine yapılan bir araştırmanın sonucuna göre; kamusal destekler partilerin ve parti sisteminin gelişiminde tek başına ve kesin bir değişime sebep olacak etkiye sahip değildir.¹⁸⁴ Araştırmacılara göre, bu ülkelerde parti sisteminin katılışması ve genişlemesi önemli ölçüde devlet yardımlarından bağımsız olarak gerçekleşmektedir. Bunun yanında, siyasi partilere önemli miktarlarda kamusal yardım yapılan bazı ülkelerde hem siyasi iktidarların kolayca el değiştirebildiği hem de parti sistemine yeni partilerin girebildikleri görülmektedir.¹⁸⁵ Kamusal desteklerin sisteme yeni partilerin girmesine engel olmadığı konusunda en iyi bilinen iki klasik örnek “yeni sol” olarak adlandırılan Alman Yeşiller Partisi ile İtalya'daki Radikal Parti'dir.¹⁸⁶

¹⁸² Türk siyasal hayatında, iktidar partisinin muhalefet partilerinin muhtemel rakiplerini desteklemek amacıyla kamusal yardımlardan yararlanmayı kolaylaştırması iki defa gerçekleşmiştir. Bunlardan birincisi; 1967 yılında CHP'den ayrılanların kurduğu Güven Partisi'ne devlet yardımı yapılması için gerçekleştirilen değişikliktir. TEZİÇ, Erdoğan; **100 Soruda Siyasi Partiler (Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Partiler)**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1967, s.37. Bir diğer örnek ise; 1987 erken seçimlerinde %7 oy alan Demokratik Sol Parti ve Refah Partisi'ne devlet yardımı yapılabilmesi için 2820 sayılı Siyasi Partiler Yasası'na 7.8.1988 tarih ve 3470 sayılı yasa ile yapılan ektir.

¹⁸³ SCARROW (2006), s.637, Tablo A2.

¹⁸⁴ PIERRE, Jon; Lars Svasand and Anders Wilfeldt; “State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with reality”, **West European Politics**, 23(3), Temmuz 2000, s.22.

¹⁸⁵ NASSMACHER (1989), s.248.

¹⁸⁶ Burada şunu belirtmekte yarar var; seçim harcamalarının iadesi için aşılması gereken oy oranı olan binde beşin düşüklüğü sayesinde, Alman Yeşiller Partisi Almanya'da uygulanan devlet yardımı sistemin avantajlarından yararlanabilmiştir. Bu oran diğer bir çok Avrupa demokrasisinde yüzde bir ile yüzde beş arasında değişmektedir. SCARROW (2006), s.627.

Ülkeler düzeyinde daha ayrıntılı çalışmalara baktığımız takdirde birbirinden farklı sonuçlarla karşılaşmaktadır. İskandinav ülkelerinde, devlet yardımlarının parti gelirleri içerisindeki oranlarının küçük partilerde, büyük partilere göre çok daha yüksek olduğu daha önce belirtilmişti.¹⁸⁷ Başka bir ifade ile, bu ülkelerde devlet yardımları küçük partiler için büyük partilere nazaran daha önemli bir mali kaynaktır. Fransa’da kamusal desteklerin yürürlüğe girmesi ve mahkeme kararlarının desteklerden yararlanmayı kolaylaştırmasının bir sonucu da; siyasi parti ve aday sayılarında görülen artıştır.¹⁸⁸ Başka bir çalışmaya göre; özel finans kaynaklarından daha çok yerleşik ve iktidar partilerinin yararlandığı Doğu Avrupa ülkelerinde, kamusal destekler yeni partiler ve muhalefet partileri lehine, eski ve örgütlü partilere karşı bir denge işlevi görmektedir.¹⁸⁹ Kamusal desteklerin parti sistemine yeni partilerin girmesini engellemek bir tarafa, yeni partileri önemli ölçüde desteklediğini İsrail örneğinde de görmek mümkündür. İsrail’de parlamentoda temsil şartına bağlanan devlet yardımlarının başladığı 1969 yılına kadarki ilk yirmi yılda, sadece üç yeni parti parlamentoda temsil edilme şansı bulabilmişken; kanunun yürürlüğe girişinden sonraki ilk seçimde ise üç yeni parti daha parlamentoya girmiştir. Ancak asıl şaşırtıcı gelişme 1974 yılında yapılan bir sonraki seçimde 23 yeni partinin parlamentoya girmesidir.¹⁹⁰

Kamusal yardımların, siyasi partiler arasındaki mücadelede küçük partiler aleyhine sonuçlar doğurduğuna ve siyasi parti sisteminin katılaştırdığına ilişkin verilere ulaşan çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin Bulgaristan’da devlet yardımlarından yararlanmak için öngörülen sınırların yüksekliği sebebiyle, bu yardımlardan en çok iktidar partileri ve parlamentoda temsil edilen partilerin yararlandığı ve bunun sonucunda parti sisteminin, yeni partilerin sisteme katılımı konusunda katılaştığı tespit edilmiştir.¹⁹¹ Kamusal desteklerin siyasi parti sisteminde yerleşik ve büyük partiler lehine işlediğine ilişkin benzer bir tespit Çek Cumhuriyeti için de

¹⁸⁷ SUNDBERG, Jan; “The Scandinavian Party Model at the Crossroads” Paul Webb, David Farrell and Ian Holliday (Ed.) **Political Parties in Advanced Industrial Democracies**, Oxford University Press, Oxford, 2002, s.199.

¹⁸⁸ KNAPP, Andrew; “Ephemeral Victories? France’s Governing Parties, the Ecologists, and the Far Right” Peter Mair, Wolfgang Müller and Fritz Plasser (Ed.), **Political Parties and Electoral Change**, Sage, London, 2004, s.63

¹⁸⁹ SCARROW (2006), s.623.

¹⁹⁰ MENDILOW (1992), s.100. Parlamentoya giren bu 23 partinin, 11 tanesinin parlamenterlerinin bir kısmı ya da tamamı daha önceden parlamento üyeliği yapmışken, 12’sinin parlamenterleri ise ilk defa parlamento üyeliğini elde etmişlerdi.

¹⁹¹ KOSTADINOVA, Tatiana; “The impact of finance regulations on political parties: The case of Bulgaria”, **Europe-Asia Studies**, 59 (5), 2007, s.825.

yapılmıştır.¹⁹² Yerleşik olmayan Doğu Avrupa demokrasilerinde devlet yardımlarının siyasi parti sistemindeki etkilerini kesin olarak belirleyebilmek, istikrarlı bir siyasi hayatın oluşmamış olması sebebiyle zor gözükmektedir. Polonya’da devlet yardımlarından büyük ve parlamentoda temsil edilen partilerin diğer partilerden çok daha yüksek miktarlarda yararlanıyor olmaları, parti sisteminin yeni ve küçük partilere kapanacağı beklentisini doğurmuştur.¹⁹³ Bu beklentiye karşılık Polonya siyasi hayatındaki istikrarsızlık ve oynaklık varlığını devam ettirmiştir. Ancak, en son 2005 yılında yapılan parlamento seçim sonuçlarındaki değişimin 2001 yılındaki değişime göre daha sınırlı kalması ve 2001 seçimlerinde parlamentoya girebilen altı partinin de 2005 yılında parlamentoya girebilmesi bir değişimin işareti olabileceği yönünde yorumlanmaktadır.¹⁹⁴

Sonuç olarak, kamusal desteklerden hemen hemen tüm ülkelerde yerleşik ve büyük partilerin veya parlamentoda temsil edilen partilerin daha fazla yararlandığı görülmektedir. Bununla beraber, kamusal desteklerin, diğer etkenlerden bağımsız olarak, tek başına büyük partileri küçük olanlara karşı koruyan ve sisteme yeni partilerin girişini önleyen sonuçlar doğurduğunu söylemek hayli güç görünmektedir. Siyasi parti sistemini etkileyen ulusal ve uluslararası düzeyde, siyasal ve ekonomik bir çok faktör söz konusudur. Siyasi parti sisteminin yeni partilere kapanması konusunda tartışılması gereken nokta, kamusal desteklerin varlığından ziyade desteklerden yararlanmak için konulmuş olan kıstaslardır. Eğer bunlar çok yüksek ise devlet yardımlarının seçim yarışında adaletsizliğe yol açtığını söylemek zor olmayacaktır.

cc) Kamusal yardımlar parti üyelerinin ve parti örgütünün alt hiyerarşisinin aleyhine, parti üst yönetimini ve bürokrasisini güçlendirebilir

Kamusal desteklerin yaygınlaşmasından kısa bir süre sonra üye aidatlarının parti gelirleri içerisindeki oranında genelde dramatik düşüşler olduğu görülmüştür. Üye sayıları ve üye aidatlarında görülen bu azalışa paralel olarak parti merkez örgütlerinde çalışan profesyonellerin sayısında ve parti genel merkez gelirlerinde

¹⁹² BIEZEN, Ingrid van and Petr Kopecky; “On the Predominance of State Money: Reassessing Party Financing in the New Democracies of Southern and Eastern Europe”, **Perspectives on European Politics and Society**, 2 (3), 2001, s. 420-421.

¹⁹³ SZCZERBIAK, Alex; “State Party Funding and Patronage in Post-1989 Poland”, **Journal of Post Communist Studies and Transition Politics**, 22 (3), 2006, s.312-314.

¹⁹⁴ SZCZERBIAK (2006), s.313.

dikkat çekici artışlar olmuştur.¹⁹⁵ Bu süreçte, siyasi partilerin kitle iletişim araçlarını kullanımında ve bu araçlar vasıtasıyla yapılacak propaganda için yapılan harcamalarda ciddi artışlar olduğu gözlenmiştir. Bu durum, siyasi parti temsilcileri ile seçmenler arasında kurulacak doğrudan ilişkinin yerini, parti merkez örgütleri tarafından profesyonelce hazırlanan ve kitle iletişim araçları ile yürütülen seçim kampanyalarının alacağına işaret etmektedir.

Bir siyasi partinin tamamen ideolojik ya da tamamen pragmatik bir anlayışla yönetildiğini söylemek hayli güçtür. Her iki yaklaşımın da parti politikalarındaki etkileri değişik oranlarda olabilmektedir. Ancak, ağırlıklı olarak üyelerinin aidatları ve bağışları ile giderlerini karşılayan bir partinin, üyelerine ve parti ideolojisine olan bağlılığı tüm seçmen kitlesine yönelik politikalarının önüne geçecektir. Buna karşılık, bir parti devlet yardımları gibi düzenli ve garantili bir gelir kaynağına sahipse ve ideolojik olarak farklı toplum kesimlerine hitap etmesi halinde önemli gelir kayıplarına uğramayacağını biliyorsa, parti liderliği daha çok pragmatik ve daha az ideolojik davranma imkanına kavuşacaktır. Şüphesiz kamusal desteklerin tek başına böyle bir değişime sebep olacağını söylemek güç olmakla beraber, en azından finansal açıdan partilere önemli bir manevra alanı sağlayacağı kesindir.

Üye aidatlarına bağımlılığı azalan siyasi partilerin yönetiminde üyelerin de etkinliği azalacaktır. Parti içerisinde, kamusal yardımları alan, dağıtan, kullanan, denetimini ve kontrolünü yapan genellikle parti merkezleridir. Buna karşılık, bazı ülke uygulamalarında kamusal yardımlar, üye aidatları ya da bağışlarda uygulandığı gibi parti merkezlerine yapılabileceği gibi yerel teşkilatlara da yapılmaktadır. Ancak, kamusal yardımların doğrudan parti merkez yönetimlerinin tasarrufuna sunulması şeklindeki genel uygulama, siyasi partilerin seçim kampanyalarının profesyonelleşmesine neden olduğu gibi; siyasi partilerin gönüllü çalışanlarının yerini bu işleri meslek olarak edinmiş profesyonellerin almasına neden olmaktadır. Artık partilerin yerel teşkilatlarının yerini merkez örgütler, gönüllü çalışan üyelerinin yerini profesyoneller, parti yönetimlerindeki farklı görüşlerin koalisyonunun yerini ise istikrarlı çoğunluk yönetimleri almaktadır.¹⁹⁶ Bu durum, siyasi partilerin üyelerine yabancılaşmasına neden olacaktır. Anılan yabancılaşma bazı hallerde siyasi partilere yönelik genel bir tepkiye de dönüşebilmektedir. İtalya'da 1993 yılında

¹⁹⁵ MAIR (1994), s.7.

¹⁹⁶ NASSMACHER (1989), s.250.

halkın vetosu yoluyla 1974 tarihli devlet yardımlarına ilişkin yasanın kaldırılması ve nisbi temsil sisteminin yerine dörtte üç oranında çoğunluk sisteminin uygulanmaya alınması bu tepkilere tipik bir örnektir.¹⁹⁷

Bu sakıncanın ortadan kaldırılmasının bir yolu devlet yardımlarının sadece merkez teşkilatlara değil taşra örgütlerine de verilmesidir.¹⁹⁸ Kamusal desteklerin, parti teşkilatı içerisinde geniş bir yelpazede dağıtıldığı Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç bu konuda uzun bir tecrübeye sahip ülkelerdir.¹⁹⁹ Bu sayede parti merkezlerinin yerel örgütlere karşı güçlenmesi önlenemez. Ancak, parti yönetimindeki ve seçim kampanyalarındaki çalışanların profesyonelleşmesine engel olması bir tarafa, bu profesyonelleşmeyi partinin her kademesine yayma tehlikesi de mevcuttur.

Kamusal destekleri, toplanan üye aidatlarına ya da bağışlara orantılayarak vermek suretiyle de partilerin üyelerine yabancılaşmalarına karşı tedbir alınabilir. Bu uygulama kamusal desteklerin, parti gelirlerinin yarısını aşamayacağı veya üye aidatlarından fazla olamayacağı veya toplanan belli bir miktar üyelik aidatına karşılık yine belirli bir oranda devlet yardımı yapılması şeklinde olmaktadır. Benzer bir uygulama sayesinde, Hollanda'da kamusal finansmanın ilk yıllarında parti üyeliklerinde yaşanan düşüşe karşın ileriki yıllarda bir istikrar yakalanabilmiştir.²⁰⁰

Partilerin üyelerine bağımlılığının azalmasının bir başka yönü ise, kendisini parti yapılarında göstermektedir. Değişik sebeplere bağlı olarak üye sayılarında ve üye desteklerinde kayba uğrayan siyasi partiler, devlet yardımları sayesinde değişik kitlelerin desteğini almaya çalışan (catch-all) kampanya tekniklerine yönelecektir.²⁰¹ Bu aynı zamanda siyasi partilerin ideolojik yaklaşımlarında da dönüşüm anlamına gelmektedir.

Kamusal desteklerin, siyasi parti sistemi üzerindeki etkileri federal sistem içerisinde farklı yaklaşımları gerektirmektedir. Çünkü federal sistemde, siyasal mücadelenin bir başka boyutu da federe ve federal düzeyde sürmektedir. Federal

¹⁹⁷ SAĞLAM (1999), s.29.

¹⁹⁸ YILDIZ (1996), s.6.

¹⁹⁹ PALTIEL (1980), s.367.

²⁰⁰ KOOLE, Ruud; "The "modesty" of Dutch party finance", Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.203-208.

²⁰¹ GENÇKAYA (2000), s.143.

devletlerde, kamusal desteklerin sadece federal düzeyde yapılmakla yetinilmeyip; federe düzeyde de yapılıyor olması, federe partilerin güçlü bir şekilde varlıklarını devam ettirmelerini sağlamak ve federal partilere karşı bağımlılığını zayıflatmaktadır.²⁰²

dd) Kamusal destekler, siyasi partilerin adının karıştığı yolsuzlukları engelleme konusunda başarılı olamamıştır

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarını meşrulaştırmak için en çok ileri sürülen gerekçelerden birisi yolsuzlukların önlenmesi olmak ile birlikte; yaşanan tecrübeler kamusal yardımların bu sorunu çözme konusunda hiç de başarılı olmadığını göstermektedir. Kamusal yardımların bir çok çeşidinin partilerin gelir kalemleri içerisinde büyük bir yer tuttuğu Almanya, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde siyasi partilerin karıştığı yolsuzluklar hiç bir zaman son bulmadığı gibi azalmamıştır. Kamusal desteklerden faydalanan partiler, çoğunlukla benzer yardımlardan rakiplerinin de eşit oranda yararlandıklarını göreyerek bunlarla yetinmemiş ve rakiplerine karşı daha fazla harcamak ve seçimlerde daha etkili olabilmek için gelirlerini artırmaya çalışmışlardır.²⁰³

4) SİYASİ PARTİLERİN DİĞER GELİRLERİ

Siyasi partilerin üye aidatları ve bağışlar gibi geleneksel ve kamusal destekler gibi görece yeni gelir kaynaklarının yanında farklı bir takım gelirleri de bulunmaktadır. Bunların başlıcaları, partilerin mal varlığından sağlanan gelirler ile balo, konser, konferans, piyango gibi çeşitli organizasyonlar vasıtasıyla elde ettiği gelirlerdir. Bu tür gelirler konusunda ülkeler ve partiler arasında birçok farklılık bulunmaktadır. Ayrıca, bazı partiler için bu tür organizasyonlardan elde edilen gelirler ciddi bir gelir kaynağıdır. Örneğin İsveç partileri için piyango gelirleri hem düzenli hem de

²⁰² PALTİEL (1980), s.364-365.

²⁰³ PINTO-DUCHINSKY (2002), s.78, ayrıca bakınız; BIEZEN, Ingrid van ve Petr Kopecky, "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies", **Party Politics**, 13(2), 2007, s.251. Bu genel değerlendirmelere karşılık Endonezya özelinde, siyasi partilerin finansal zayıflıklarına 2005 yılında kamusal desteklerin kaldırılmasının eklenmesinin yolsuzlukları artırdığı gibi demokratik siyasete ve siyasi partilere güveni zayıflatmış olduğunu belirtmektedir. Kamusal yardımlardan mahrum kalan partilerin bağış gelirlerini artırmaya çalışmalarını kamu ihalelerini ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarını etkilemeye başlamıştır. MIETZNER; Marcus; "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption", **Contemporary Southeast Asia**, 29 (2), 2007, s.257-258.

güvenilir bir gelir kaynağıdır. Piyango gelirlerinde hayli başarılı olan İsveç sosyal demokrat partisinin 1997 yılında elde ettiği toplam gelirlerin % 38'ini bu kaynaktan sağlamıştır. Fransa'da partilerin toplantılar, konferanslar ve benzeri bağış organizasyonlarından elde ettikleri gelirler toplam gelirlerinin % 20'si civarındadır. Son olarak İtalyan partilerinin de bu tür gelir kaynaklarını iyi değerlendirdikleri ve ciddi oranlarda gelir elde ettikleri bilinmektedir.²⁰⁴

B) SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ

Siyasi partiler İkinci Dünya Savaşı'na kadar gönüllülük esasına dayalı olarak çalışan sivil örgütler olarak kabul edilmekteydiler. Bu döneme kadar siyasi partiler Anayasal ya da yasal düzenlemelere ya hiç ya da çok sınırlı olarak konu olduğu gibi devletlerin siyasi partilerin iç işlerine veya dışa dönük faaliyetlerine müdahaleleri kabul edilemezdi. Ancak savaş sonrası dönemde siyasi partilerin demokratik bir siyasal sistem için vazgeçilmezliği anlayışı siyasi partiler ve devlet arasındaki ilişkilerde yeni bir sürecin doğmasına neden oldu. Bu süreç içerisinde siyasi partilerle ilgili yapılan hukuksal düzenlemeler, liberal bir demokraside siyasi partiler gibi sivil kurumlara yönelik önceden öngörülen mevcut müdahale sınırlarını aşmıştır.²⁰⁵ Gün geçtikçe artan kamusal destekler ile birlikte bu düzenlemeler devletin siyasi partilerin içişlerine çok daha fazla müdahale etmelerine imkan tanımıştır. Bu süreç siyasi partilerin, gönüllülük esasına göre çalışan, devlet dışı özel kurumlar olmanın yanında çeşitli kamusal nitelikleri olan kuruluşlar olarak değerlendirilmesi sonucunu doğurmuştur.²⁰⁶ İşte bu süreçte siyasi partilerin finansmanı alanında, artan kamusal destekler ile birlikte yeni bir takım düzenlemeler ve özellikle sınırlamalar gündeme gelmiştir.

Gelişmiş demokrasilerin çoğunluğunda seçimlerin eşit ve adil şartlar altında yürütülmesini ve şeffaflığı sağlamak amacıyla siyasi partilerin finansmanı ile ilgili olarak bazı yasal düzenlemeler yapılmakta ve siyasi partilerin karıştığı her yeni skandaldan sonra yeni reformlar gündeme getirilmektedir. Genel olarak bu

²⁰⁴ NASSMACHER (2003a), s.120.

²⁰⁵ KATZ, Richard S.; "The Internal Life of Parties", Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (Ed.) **Political Challenges in the New Europa and Analitical Challenges**, s.87-118, Oxford University Press, Oxford, 2002, s.90.

²⁰⁶ BIEZEN ve Kopecky (2007), s. 239.

düzenlemelerin amaçları; kampanya giderlerini azaltarak partiler arası eşitsizliklerin önüne geçmek; partilerin yüksek miktarda bağışlarla etki altına alınmasını engellemek ve parti hesapları ile ilgili olarak beyan zorunlulukları getirmek suretiyle şeffaflığı artırmak şeklinde özetlenebilir.

Yeni gelişen kampanya teknikleri ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, siyasi partiler için seçim kampanyalarının maliyetlerini gün geçtikçe yükseltmektedir. Bu durum mali olanakları daha fazla olan partilerin seçimlerde daha fazla harcama yapmak suretiyle öne geçmelerine ve eşit rekabet ortamının bozulmasına sebep olmaktadır. Gerçekten de mali gücü yüksek ve özellikle doğrudan ya da dolaylı medya desteğine sahip kişilerin, bu sınırsız imkanları kullanarak siyasi başarılar elde etmeleri artık hem dünyada hem de ülkemizde sık karşılaşılan bir durum olmaya başlamıştır. Ayrıca siyasi partilerin artan rekabet ortamında daha fazla harcama yapmak zorunda kalması, partileri gelir kaynaklarını artırmaya zorlayacak ve sonuçta daha fazla gelir elde etmeye çalışan siyasi partiler, ekonomik yönden güçlü kişilerin etkisine açık hale gelebilecektir.²⁰⁷ Bütün bu sebeplerle, seçim kampanyaları sırasında giderlerin sınırlandırılması yoluyla, kampanya giderlerini azaltmak ve giderlerdeki muhtemel dengesizliklerden kaynaklanacak haksız rekabet ortamı önlenmek istenmektedir.

Siyasi partilerin harcamalarının sınırlandırılması konusunda yaygın olarak kabul edilen ilke; seçime katılan her partiye ya da adaya aynı sınırlama kriterinin uygulanmasıdır. Bu kriter genellikle, seçim bölgesi ya da ülkedeki toplam seçmen sayısına göre belirlenen bir toplam tutardır. Öncelikle partilerin her bir seçmen başına yapabilecekleri miktar belirlenir ve her bir seçmen için belirlenen bu miktarın seçim bölgesindeki toplam seçmen sayısına çarpımı ile o seçim bölgesindeki toplam harcama üst sınırı hesaplanır. Örneğin Kanada'da siyasi partiler, seçim bölgelerindeki her bir seçmen için en fazla 0.30\$ ve adaylar seçim bölgelerindeki ilk 15.000 seçmen için 1\$, sonraki 10.000 seçmen için 0.50\$ ve geri kalan seçmenler için ise 0.25\$ harcama yapabilirler.²⁰⁸ Bazı ülkelerde hem her seçmen başına düşecek

²⁰⁷ **Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies**, U.S. Agency for International Development, Washington DC, 2003, s.28.

²⁰⁸ STANBURY, William T.; "Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform", Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000, s.70-71. Ayrıca kanunda belirlenen bu miktarlar Tüketici Fiyatları Endeksine (Consumer Price Index) göre her yıl yenilenmektedir.

bir harcama miktarı ve hem de seçim bölgeleri ile ilgili bir üst harcama sınırı konulmaktadır.

Elbette bu tür bir sınırlamanın etkili olabilmesi için; parti hesaplarının kurallara uygun bir şekilde tutulması, uzman yetkili kurumlara bildirilmesi ve bu kurumlarca denetlenmesi gerekir. Ayrıca bu kurumlar, sınırların aşılması durumunda uygulayabilecekleri etkili yaptırım yetkileriyle donatılmış olmalıdırlar. Son olarak bu tür sınırlandırmaların uygulanabilir olması için ülkedeki ekonominin kayıt altında ve ticari hayatın izlenebilir olması önemlidir.

Seçim kampanyalarındaki harcamaların sınırlandırılması uygulamasına daha çok tek isimli seçim sisteminin uygulandığı ve aday odaklı seçim yarışının olduğu ülkelerde rastlanmaktadır. Bu açıdan konuyu tek isimli seçim sistemi çerçevesinde adayların harcamalarına sınır getirilmesi ve çok isimli seçim sistemi sebebiyle parti harcamalarına sınır konulması olarak iki başlıkta incelemek mümkündür. ABD, İngiltere, Fransa, Japonya, Kanada ve Yeni Zelanda tek isimli seçim sistemine ve adayların seçim giderlerinin sınırlandırılması uygulamasına sahip ülkelerdir.²⁰⁹ Avustralya'da 1902'de başlayan seçim harcamalarına üst limit konulması uygulaması, sistemin arzu edilen amaçları gerçekleştirecek şekilde iyi çalışmadığı gerekçesiyle 1970'lerde süren yoğun tartışmalar neticesinde kaldırılmıştır.²¹⁰

Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği Fransa ve ABD'de cumhurbaşkanlığı ve başkanlık seçimlerinde adayların harcamalarına bir üst sınır konulmuşken; Finlandiya'da devlet başkanını halk seçiyor olmakla birlikte bu tür bir sınırlama bulunmamaktadır. Seçmen başına düşecek miktar bakımından harcamalara getirilen sınırlama, Fransa'da 0.32 Amerikan doları ve ABD'de 0.37 Amerikan Doları olarak birbirine çok yakındır. Buna karşılık Avustralya ve İrlanda aday odaklı bir seçim sistemine sahiptir ama adayların harcamalarına konulmuş herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Milletvekili adayları için geçerli harcama sınırları 6.200 ile 100.000 Amerikan Doları arasında değişmektedir. Üst sınır genellikle seçim bölgesindeki seçmen sayısına göre değişiklik arz etmektedir.²¹¹

²⁰⁹ **The World of Campaign Finance** (1993), s.9.

²¹⁰ NASSMACHER, Karl-Heinz (2003b); "The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit", REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.44.

²¹¹ **The World of Campaign Finance**(1993), s.9.

Çok isimli seçim sisteminin uygulandığı ve parti odaklı seçim yarışının görüldüğü İtalya, Yunanistan, Portekiz, Belçika, Kanada, İspanya, İsrail ve bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ise siyasi partilere yönelik harcama sınırlamaları mevcuttur.²¹² Fransa’da başkanlık seçimlerinde olduğu gibi parlamento seçimlerinde ve Avrupa Birliği Parlamentosu seçimlerinde hem adaylar hem de partiler için konulmuş üst sınırlar mevcuttur.²¹³ Almanya, Hollanda ve İsveç ise parti finansmanı alanındaki yoğun düzenlemelere karşın; seçim harcamaları konusunda bu tür bir sınırlamanın söz konusu olmadığı ülkelerdir.²¹⁴ Çoğunlukla seçmen sayısına göre belirlenen üst sınır ülkeden ülkeye bir milyon ile on beş milyon Amerikan Doları arasında değişmektedir. Bazı ülkelerde partilere yapılan kamusal destek miktarı, üst sınırın belirlenmesinde kıstas olarak kullanılmaktadır.²¹⁵

Seçim harcamalarının sınırlandırılması konusunda en eski geleneğe sahip İngiltere’de 1883 tarihli Yolsuzluk ve İllegal Uygulamalar Yasası’ndan (Corrupt and Illegal Practices Act) beri seçim çevreleri düzeyinde, adayların yapacakları harcamaların bir üst sınırı bulunmaktaydı. Bu sınırlandırma partilerin aşırı seçim harcamalarına bir tepki olarak getirilmişti.²¹⁶ Zengin adayların oy satın almasını önlemek amacı da güden bu üst limitlerin seçim çevresi düzeyinde olmasının nedeni; o dönemde seçim yarışının temelde seçim çevresi düzeyinde oluşudur.²¹⁷ Yirminci yüzyılda İngiltere’de, seçim yarışı partiler arasında ve ulusal düzeyde olmasına rağmen bu gelenek devam etmiştir. Ancak, 2000 yılında getirilen yeni düzenleme ile hızla artan seçim harcaması yarışı sebebiyle siyasi partilere seçim harcamaları konusunda ülke çapında uygulanacak üst sınırlar konulmuştur. Bu üst sınıra İşçi Partisinin sendikalardan sağladığı personel, araç gereç ve reklam harcamaları da dahil edilmiştir. Partilerin harcama üst sınırı her bir seçim bölgesi için 30.000 Sterlin olarak belirlenmiştir. Bu durumda İngiltere’deki tüm seçim bölgelerinde (641) yarışacak olan bir partinin toplam parlamento seçimleri için yapabileceği harcama miktarı 19,23 milyon Sterlini (yaklaşık 27 milyon Amerikan Doları) aşamayacaktır.

²¹² BIEZEN (2004), s.714.

²¹³ CLIFT and Fisher (2004), s.685. Ayrıca Fransa’da siyasi partiler ve adayların yapacakları harcamalara ilişkin üst sınırların ayrıntılı bir dökümü için bkz.: ÖZTÜRK, Zeki (2000); “Fransa’da Seçim Harcamalarının Denetlenmesi-I –Seçim Harcamalarının Kaynakları ve Tavanları, **Liberal Düşünce**, Sayı 20, 2000, s.98-100.

²¹⁴ NASSMACHER (2003a), s.128-129.

²¹⁵ **The World of Campaign Finance**(1993), s.9.

²¹⁶ PINTO-DUCHINSKY (1981), s.26.

²¹⁷ CLIFT and Fisher (2004), s.686.

Son olarak, yeni kanunla benzer bir harcama sınırlaması Avrupa Parlamentosu seçimleri için de getirilmiştir.²¹⁸

ABD’de başkanlık seçimlerinde söz konusu olan harcama sınırlamaları sadece devlet yardımını kabul eden adaylar için geçerlidir. Buna karşılık devlet yardımı almayan adayların harcamalarına herhangi bir sınır konulmamıştır. Senato ve Temsilciler Meclisi seçimlerinde ise hiç bir şekilde kampanya giderlerine getirilmiş bir limit bulunmamaktadır.²¹⁹

Seçim harcamalarına getirilen bu üst sınırlar beraberinde bazı sorunları getirmektedir. Bunlardan birincisi, sınırlandırmanın konusudur. Örneğin, seçime katılan parti ya da adayla herhangi bir resmi bağlantısı olmayan kişilerin o parti ya da adayın kampanyasını desteklemek amacıyla yapacağı giderlerin nasıl değerlendirileceği veya sınırlandırılacağı cevaplanması güç bir sorundur. Bu sorunu çözmek amacıyla İngiltere, Kanada ve Yeni Zelanda’da parti ya da adayın yetki vermediği kişilerin harcama yapmaları yasaklanmıştır.²²⁰

Bu sınırlamalar ile ilgili bir diğer önemli sorun da harcama limitlerinin hangi dönemde yapılan harcamaları kapsadığıdır. Başka bir ifade ile, hangi zaman zarfında yapılan harcamalar toplamı bu sınırları aşmayacaktır? Bu süre genellikle resmi kampanya süresi ile aynıdır. Kanada’da bu süre seçimden önceki iki ay olarak belirlenmiştir.²²¹ Fransa’da 1988 yılında üç ay olarak belirlenmiş olan süre 1990 yılında bir yıla çıkarılmıştır. İngiltere’de ise 2000 yılında kabul edilen yeni kanun ile 365 gün olarak tespit edilmiştir.²²²

Ancak, bu noktada cevaplandırılması gereken bir diğer soru adayların ya da partilerin belirtilen bu kampanya sürelerinin öncesinde yapmaya başladıkları harcamaların nasıl değerlendirileceğidir. Özellikle aday adayları, resmi olarak aday olmadan önce de önemli kampanya faaliyetleri yürütmektedirler. Benzer şekilde bazı siyasi partiler neredeyse seçimleri izleyen günden itibaren yeni seçimler için hazırlıklar yapmaya başlamaktadırlar. Erken seçim kararları gibi sebeplerle bazı

²¹⁸ FISHER, Justin; “The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000”, **Representation**, 38 (1), 2001, s.14-15.

²¹⁹ NASSMACHER (2003b), s.43.

²²⁰ STANBURY (2000), s.69. GENÇKAYA (2000), s.154.

²²¹ STANBURY (2000), s.70.

²²² CLIFT and Fisher (2004), s.686.

lkeler devamlı seçim atmosferinde yaşamakta ve buna baēlı olarak partiler hergün seçim kampanyası yürütür gibi çalışmaktadırlar. Bu tür harcamaları sınırlamalar dışında tutmak, bu düzenlemeler ile öngörülen seçim yarışında adil bir rekabet ortamı saēlama amacına ulaşmayı zorlaştıracaktır. Son olarak, sınırlar dahilindeki harcamaların tanımlanmasında partilerin rutin harcamaları ile seçim kampanyası için yaptıkları harcamaları ayırt etmek önemli bir sorun alanı olarak durmaktadır.²²³

Bütün bu düzenlemelere raēmen, seçim harcamalarına konusunda getirilen bu sınırlandırmalar bir çok ülkede *denetimsiz para* (soft money) olarak isimlendirilen uygulamalarla ciddi oranlarda delinmektedir.

C) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ

Siyasi partilerin finansmanı ile ilgili olarak belirlenen bu yasal düzenlemelerin uygulanabilmesi ve özellikle öngörülen amaçlardan biri olan yolsuzlukların önlenebilmesi için etkili bir denetim sisteminin varlıēı gereklidir. Ancak, bu denetimin, sadece bu işle görevlendirilmiş bir kurum tarafından yapılması zorunlu deēildir. şüphesiz, birçok ülkede siyasi partilerin mali denetimi ile görevlendirilmiş çeşitli kurumlar ve hatta sadece bu amaçla oluşturulmuş denetim organları vardır. Bununla birlikte, siyasi partilerin mali denetimi konusunda kamuoyunun önemi inkar edilemez. Bu sebeple oēu Batı Demokrasilerinde siyasi partilerin gelir ve giderlerinin kamuoyu denetimine aıldıēını görmekteyiz. Benzer şekilde bu ülkelerin biroēunda kamuoyu denetimi ve kurumsal denetim bir arada yürütülmektedir. Bu nedenle, siyasi partilerin mali denetiminin kamuoyu denetimi ve kurumsal denetim olarak iki başlıkta incelenmesi yerinde olacaktır.

1) KAMUOYU DENETİMİ

Siyasal hayatta *saydamlıēın* ve *hesap verebilirliēin* saēlanması ilkeleri siyasi partilerin gelir ve giderlerinin kamuoyuna açıklanması uygulamalarını beraberinde getirmiştir. Bu sayede siyasi partilerin gelir ve giderleri kamuoyunun gözetimine açılacak ve seçmenlerin, partilerin ve adayların hangi çıkar grupları tarafından desteklendiēini görmeleri saēlanacaktır. Bu durum aday ve partileri, gelirlerin

²²³ STANBURY (2000), s.107.

toplanması ve harcamaların yapılması konusunda daha dikkatli olmaya ve özellikle meşru olmayan kaynakların yardımlarından uzak durmaya itecektir. Bu uygulamalar aynı zamanda bağış ve harcamalara getirilen sınırlamaların etkin bir şekilde uygulanabilmesinin ve denetlenebilmesinin de ön şartıdır. Bu uygulamaların siyasetin finansmanı alanındaki hukuk dışı uygulamaları tamamen ortadan kaldırması mümkün olmayabilir ama etkin bir beyan sistemi ve ona eklenmiş bir denetim mekanizması aday ve partilerin çok daha dikkatli olmalarını sağlayarak siyasal hayata olan güveni artıracaktır.

Bütün bu gerekçelere karşılık, her ne kadar siyasi partiler hukuksal düzenlemelere ve kamusal desteklere muhatap olasalar da; temelde birer devlet dışı özel kuruluşlar olarak kabul edilmektedirler. Bu kabul, siyasi partilerin iç işlerini ilgilendiren bu tür düzenlemelerle partilerin örgütlenme özgürlüğüne müdahale edildiği yolundaki bazı itirazları beraberinde getirmektedir. Ayrıca saydamlığın sağlanması amacıyla bağış sahiplerinin ve bağış miktarının açıklanmasının bağışçılar açısından kişi haklarını ve düşünce özgürlüğünü ihlal ettiği iddia edilmektedir.

Demokratik ülkelerin çoğunluğunda adaylar ve siyasi partiler gelirlerini ve giderlerini devlete ya da özerk denetim kurumlarına bildirmektedirler.²²⁴ Ancak bazı ülkelerde bu bildirim yeterli görülmemekte, gelir ve giderlerin ve bazen bağış yapanların kimliklerinin de yayımlanması zorunlu tutulmaktadır.²²⁵ ABD, Kanada, Avustralya ve hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde siyasi partiler gelir ve giderlerini beyan etmek zorundadır.

Bu konudaki ilk yasal düzenlemeler 1907 tarihli Tillman Yasası ve 1909 tarihli Propaganda Yasası (Publicity Act) ile ABD’de yapılmış ve sonraki tarihlerde yeni düzenlemelerle gelişimini devam ettirmiştir. Ancak 1971 yılına FECA ile Federal Seçim Komisyonu’nun (Federal Election Commission) kuruluşuna kadar bu kuralların uygulanmasını sağlayacak kurumsal bir yapı sözkonusu değildi. Komisyon, siyasi partilerin finansal raporlarını incelemekte, yayınlamakta ve kanunu

²²⁴ Herhangi bir şekilde siyasi partilerin gelir ya da giderlerini beyan etmelerinin zorunlu tutulduğu ülkelerin oranı 104 ülke üzerinde yapılan bir çalışmaya göre % 62 olarak tespit edilmiştir. Aynı çalışmaya göre: demokratik ülkelerde bu oran % 80’ler civarındadır. PINTO-DUCHINSKY (2002), s.75. Bir başka çalışmaya göre ise, dünya çapında bu oran % 53 olarak belirlenmiştir. TJERNSTRÖM (2003), s.189-192.

²²⁵ Siyasi partilerin gelir ve giderlerinin açıklanmasının zorunlu tutulduğu ülkelerin hemen hemen yarısında bağış sahiplerinin kimliklerinin de açıklanması zorunlu tutulmaktadır. Araştırmaya konu olan toplam 104 ülkenin % 32’sinde bu zorunluluk mevcuttur. PINTO-DUCHINSKY (2002), s.75.

uygulamaktadır. FECA, tüm siyasi parti komiteleri, aday komiteleri ve Siyasi Eylem Komitelerinin (PAC) gelirlerini beyan etmelerini zorunlu tutmaktadır. Adaylar kendilerine bağışta bulunan tüm siyasi parti ve Siyasi Eylem Komitelerinin kimliklerini açıklamak zorundadır. Benzer şekilde, tüm komiteler, kendilerine bir yıl içerisinde 200 Amerikan Dolarından fazla bağışta bulunan özel kişilerin kimliklerini açıklamakla yükümlü tutulmuşlardır. Bu açıklamalarda kişilerin isimleri, posta adresleri, meslekleri ve işverenlerinin belirtilmesi gereklidir. Son olarak, özel kişilerin ve 1991 yılından beri siyasi partilerin adaylar için yaptıkları bağımsız harcamaların da kaynağının açıklanması zorunlu tutulmaktadır.²²⁶

İngiltere’de 2000 yılında yapılan yeni düzenlemeye kadar siyasi partilerin gelir ve giderlerini beyan etme zorunlulukları bulunmamaktaydı. Yeni kanun ile birlikte siyasi partiler tüm gelir ve giderlerini yıl sonundan itibaren altı ay içerisinde Seçim Komisyonuna bildirmekle yükümlüdürler. Bir hukuksal zorunluluk olmamasına rağmen 1995 yılından itibaren İşçi Partisi ve 1997 yılından beri Muhafazakar Parti 5000 Sterlini aşması durumunda bağış sahiplerinin kimliklerini açıklamaya başladı. Bu uygulama kanuna da yansımış ve ulusal düzeyde 5000 Sterlini ve yerel düzeyde 1000 Sterlini aşan bağış sahiplerinin kamuoyuna açıklanması zorunluluğu getirilmiştir.²²⁷

Beyan sisteminin siyasetin finansmanı konusunda önemli bir yer tuttuğu Anglo-Sakson ülkelerinden Kanada’da, siyasi partilerin gelir ve giderlerini denetim kurumlarına bildirmeleri ve 160 Amerikan Doları aşan bağışçıların kimliklerini açıklamaları zorunluluğu vardır. Avustralya’da ise siyasi partilerin, gevşetilen beyan sistemi ile çok ayrıntılı olmayan yıllık hesaplarını bildirmeleri gereklidir. Bağış sahiplerinin kimliklerinin açıklanması için öngörülen sınır 1996 yılından önce 200 Avustralya Doları (150 Amerikan Doları) iken; bu tarihten sonra sınır, 1500 Avustralya Doları’na (1000 Amerikan Doları) çıkarılmıştır.²²⁸

Kıta Avrupası ülkelerinde siyasi partilerin hesaplarının beyan edilmesi ve bağışçıların kimliklerinin açıklanması konusundaki düzenlemeler, partilerin bağımsızlığının dış müdahalelerden korunması ilkesi ve bağış yapanların toplumda dışlanma ya da ayrımcılığa maruz kalmamaları gibi sebeplerle sınırlı kalmıştır.

²²⁶ HERRNISON (2000), s.18-19 ve NASSMACHER (2003b), s.45.

²²⁷ CLIFT and Fisher (2004), s.685-688 ve NASSMACHER (2003b), s.45 - 46.

²²⁸ NASSMACHER (2003b), s.45 - 46.

Almanya'da 1949 yılından beri Anayasa'da siyasi partilerin gelir kaynaklarını açıklamaları zorunlu tutulmuş, fakat bu kuralın siyasi partiler yasası ile düzenlenmesi 1967 yılını bulmuştur. Günümüzdeki haliyle uygulama ancak 1983 yılında yerleşmiştir. Siyasi partiler tüm gelir, gider, borç ve mallarını Meclise beyan ederler ve bunlar Meclis Gazetesi'nde (Bundestags-Drucksache) yayımlanır.²²⁹

Fransa'da siyasi partiler doğrudan kamusal desteklerden yararlanmaya başladıkları 1988 yılına kadar hesaplarını beyan etmek zorunda değildiler. Ancak, 1988 ve 1990 yıllarında yapılan düzenlemeler ile siyasi partiler yıllık olarak, adaylar ise seçimlerden sonra gelir ve giderlerini aynı düzenlemeler ile siyasetin finansmanı ile ilgili konularda denetim görevi yapmak üzere kurulmuş olan bir kuruma (Comission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques) bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Başkanlık seçiminde uygulanan farklı rejime göre ise; adaylar kampanya harcamalarını Anayasa Konseyi'ne (Conseil Constitutionnel) sunarlar ve Konsey de bunları seçimden sonraki iki hafta içerisinde Resmi Gazetede (Journal Officiel) yayımlar.²³⁰

İspanya ve İtalya'da benzer şekilde siyasi partiler yıllık hesaplarını yetkili kurumlara sunarlar ve ayrıca İtalya'da bu hesaplar Resmi Gazete'de (Gazzetta Ufficiale) yayınlanır. Belçika'da parlamentoya sunulduktan sonra siyasi partilerin hesaplarının bir özeti resmi gazetede yayınlanmak zorundadır.²³¹ Hollanda ve İskandinav ülkelerinde ise partilerin hesaplarını beyan sistemiyle ilgili düzenlemeler diğer Avrupa ülkeleri kadar katı kurallara bağlanmamıştır. Yunanistan'da devlet yardımı alan partilerin hesaplarını her yıl ulusal iki gazetede yayınlamaları zorunludur. Görüldüğü üzere bu konudaki uygulamalar hayli çeşitlidir. Bazı ülkelerde partiler sadece hesaplarını ilgili kurumlara sunmakla yetinirken; bazılarında bunların ayrıca yayınlanması gereklidir.²³²

²²⁹ SCARROW (2004), s.670.

²³⁰ DRYSCH (2000), s.166-167 ve 177 ve CLIFT and Fisher (2004), s.685-688.

²³¹ BIEZEN, Ingrid van; **Financing political Parties and Election Campaigns – Guidelines**, Council of Europe Publishing, Germany, 2003, s.63.

²³² NASSMACHER (2003a), s.128.

2) KURUMSAL DENETİMİ

Siyasi partilerin finansmanı ile ilgili olarak belirlenen yasal düzenlemelerin uygulanabilmesi ve özellikle öngörülen amaçlardan biri olan yolsuzlukların önlenmesi için etkili bir denetim sisteminin varlığı gerekli olduğu belirtildi. Kurumsal bir denetim sistemi öncelikle bir denetim organı, etkili bir denetim mekanizması ve yaptırım unsurunu içermelidir. Bunun yanında finansal kurumların, bankacılık sisteminin ve medyanın desteği de bu denetimde önemli bir rol oynayacaktır. Ancak bu tür bir kamu denetimi isteği çoğunlukla karşısında, örgütlenme özgürlüğü, düşünce özgürlüğü, özel hayata saygı ve siyasi partilerin devletten bağımsız özel kuruluşlar olduğu şeklindeki gerekçelere dayanan bir muhalefet bulmaktadır. Gerçi siyasi partilerin yararlandıkları kamusal desteklerin yaygınlaşması ve siyasi partilerin karıştıkları sonu gelmeyen yolsuzluk ve skandallar bu muhalefeti yumuşatsa da; siyasi partilerin ve mensuplarının bu hakları ile kamuoyunun bilgi edinme ve denetim yetkilerini dengeleyecek bir sisteme ihtiyaç duyulmaktadır.

Denetim sistemiyle ilgili ilk sorun, bu denetimi yapacak organın belirlenmesidir. Bu organ Batı demokrasilerinde seçimlerin yönetimi ve denetimi ile görevlendirilmiş kurumlar olabildiği gibi, Parlamento ve Adalet bakanlığı gibi bir kuruma da bu görevin verildiği gözlenmektedir. TJERNSTRÖM'ün çalışmasına göre; çalışmaya konu olan 111 ülkenin 71'inde (% 64) siyasi partilerin finansmanı ile ilgili düzenlemelerin yürütülmesi ve denetimi ile görevlendirilmiş bir kurum bulunmaktadır. Denetim organlarına yer veren ülkelerin 45'inde (% 63) bu görevi ulusal çapta seçimlerin yönetimi ile görevlendirilmiş organlar (National Electoral Management Bodies), 9 ülkede özel olarak siyasetin finansmanının denetimi amacı ile kurulmuş kurumlar, 20 ülkede (% 28) Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Vergi Daireleri ya da Sayıştay gibi devlet organları ve geriye kalan 19 ülkede (% 27) ise, Parlamento, Parlamento Başkanlığı, Anayasa Mahkemeleri ve diğer mahkemeler gibi kurumlar bu görevi yüklenmiştir.²³³ Aynı çalışmaya göre, siyasetin finansmanı alanında denetim organlarına yer veren 71 ülkeden 51'inde tek bir kurum bu işle görevlendirilmişken; 20 ülkede siyasetin finansmanı ile ilgili çeşitli yönetim ve denetim görevlerini iki veya daha fazla kurum birlikte yürütmektedir. Örneğin

²³³ TJERNSTRÖM (2003), s.185-188.

İtalya’da bu görevi üç farklı kurum birlikte yürütmektedir. Partiler yıllık finansal raporlarını Parlamento başkanına, seçimlerde toplanan bağışları ve yapılan harcamaları *Corte dei Conti* isimli denetim kurumuna, adaylar ise seçim harcamalarını *Collegio Regionale di Garanzia Elettorale* isimli seçimlerin yönetimiyle görevlendirilmiş yerel organlara sunmaktadır.²³⁴

Siyasetin finansmanının denetimi ve yasal düzenlemelerin yürütülmesi ile görevlendirilmiş bu organlar, siyasi partilerin hazırlayacakları finansal raporların formlarını ve prosedürünü belirlemek, yasal olarak sunulması gereken raporları kabul etmek ve yayınlamak, gerekli incelemeleri ve denetimleri yapmak ve yaptırımları uygulamak görevlerini yerine getirirler.²³⁵

Batı demokrasilerine yakından baktığımız takdirde; siyasetin finansmanı ile ilgili yasal düzenlemelerin yürütülmesi konusunda Almanya ve İtalya’da Parlamento başkanlarının yetkilendirildikleri görülmektedir. İspanya, İsrail ve İtalya’da ülkemizdeki Sayıştay benzeri kurumlara bu görevlerin bazılarının verildiğini görmekteyiz. Geri kalan demokrasilerin çoğunluğunda ise, siyasi partilerin finansmanı ile ilgili yönetim ve denetim görevini yürütecek kurumun, hükümet ve parlamentodan bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanabilmesi amacı ile seçimlerin yönetimiyle görevlendirilmiş olan özel organlara da bu görev verilmiştir. ABD, Fransa, Kanada ve Avustralya’daki denetim organları bu alanda etkin çalışan kurumların en başta gelenleridir.²³⁶

Tek isimli seçim sistemi dolayısıyla aday odaklı siyasi yarışın ve finansman uygulamalarının yoğun olduğu Anglo Sakson ülkeleri uzun bir süre siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili düzenlemelere yanaşmamıştır. ABD’de ancak Watergate skandalı sonrası kabul edilen 1974 tarihli FECA ile kurulan Federal Election Commission’a (FEC) bu görev verilmiştir. FEC, Senato’nun muvafakati ve Kongre’deki parti yönetimlerinin tavsiyesi üzerine, Başkan tarafından altı yıllığına atanan altı üyeden oluşmaktadır. Uygulamada üyelerin üçü Demokrat Parti, üçü de

²³⁴ **Enforcing Political Finance Laws – Training Handbook**, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005, s.87.

²³⁵ **Enforcing Political Finance Laws – Training Handbook**, s.13.

²³⁶ NASSMACHER, Karl Heinz (2003c)“Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulations”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Editör), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.144.

Cumhuriyetçi Partiden seçilmektedir. Üyelerin tekrar seçilme imkanları vardır. FEC üyelerinin tekrar seçilme isteği sebebiyle parti yönetimlerinden bağımsız olamayacakları eleştirileri yapılmaktadır. 2000 yılı itibariyle 352 personeli bulunan FEC, aynı tarih itibariyle 38 milyon Amerikan dolarını aşan bir bütçeye sahiptir. Bütçesinin Kongre tarafından belirlenmesi ve Kongre'nin hoşuna gitmeyen kararları sonrası bütçesinin daraltılması FEC'i Kongreye bağımlı kılmaktadır. FEC'in temel sorumlulukları şunlardır: toplanan gelirlerin ve harcamaların kamuya duyurulmasını sağlamak, FECA'nın adaylar, partiler, komiteler ve diğer kişiler için öngördüğü sınırlama ve yasaklara uyulmasını ve beyan ve rapor zorunluluklarının yerine getirilmesini sağlamak, Başkanlık seçimlerinde adaylara sağlanan kamusal destekleri yönetmek.²³⁷

İngiltere, seçimlerin ve siyasetin finansmanı konusunda yönetim ve denetim görevini yürütecek özel bir kuruma sahip olma konusunda en yeni örnektir. Bu kurum Kasım 2000 tarihli Siyasi Partiler, Seçimler ve Referandum Kanunu ile öngörülmüş ve 16 Şubat 2001 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Kurumun statüsü Parlamento'ya karşı sorumlu bağımsız otorite olarak tanımlanmıştır. İlk üyeler Kraliçe tarafından atanmış; sonrasında ise Başbakan ve muhalefet partileri liderleri arasındaki müzakereler sonrası Parlamento tarafından altı yıllığına atanmaktadırlar. Kurum üyelerinin tekrar seçilmeleri mümkündür. Kurumun temel görevleri şunlardır: Siyasi partilerin kayıt işlemleri, siyasi partilere yapılan önemli miktardaki bağışların izlenmesi ve yayınlanması, partilerin seçim kampanyalarındaki harcamalarının düzenlenmesi, seçmenlerin eğitimi ve seçim bölgeleri sınırlarının yenilenmesi.²³⁸

Fransa'da seçimlerde yapılan harcamaların ve siyasetin finansmanı ile ilgili diğer konularda denetim görevi Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CCFP) isimli kuruma verilmiştir. Hükümet tarafından beş yıllığına atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. Hükümet, Conseil d'Etat başkan yardımcısı, Cour de Cassation başkanı ve Cour des Comptes birinci başkanının her bir yer için önereceği üç adaydan birisini atamaktadır. Kurumun 30 ile 40 arasında değişen sayıda personeli bulunmaktadır. Kurum, adayların seçim harcamaları raporlarını ve siyasi partilerin yıllık finansal raporlarını incelemektedir.²³⁹

²³⁷ Bilgiler www.fec.gov adresinden derlenmiştir. Ayrıca bkz. NASSMACHER (2003c), s.146.

²³⁸ Fisher (2000), s.13-14 ve NASSMACHER (2003c), s.146.

²³⁹ NASSMACHER (2003c), s.147.

Siyasetin finansmanının şeffaştırılması amacıyla 1960 ve 1970'lerde başlayan ve günümüze kadar devamlı reforme edilen bütün bu düzenlemelere rağmen yerleşik demokrasilerdeki tecrübeler göstermiştir ki; bu tür kapsamlı ve sıkı düzenlemeler saydamlık ve yolsuzluklar gibi sorunları çözme konusunda her zaman başarılı olamamıştır ve devamlı reform ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu başarısızlıkların bir sebebi; ilk hazırlandıklarında başarılı olan beyan ve denetim sistemlerinin, zamanla meydana gelen değişimler sebebiyle etkisini ve önemini yitirebilmeleridir. İngiltere'de adaylara yapılan bağışların açıklanmasını zorunlu tutan ve harcamalarını sınırlandıran 1883 tarihli Kanun, siyasi partilerin ulusal düzeydeki gelirlerini ve harcamalarını kapsamadığı için; siyasal sistem parti odaklı bir hal başladığı zamanlarda etkinliğini yitirmiştir. İngiltere'de siyasi partiler, bu boşluktan yararlanarak bağışçıları ve bağış miktarlarını kamunun gözetim ve denetiminden saklayabilmektedirler. Ayrıca, bu hukuksal düzenlemelerin ihlali durumunda siyasi partilere çok sert yaptırımlar uygulanmamaktadır. Siyasi partilere yönelik en etkili müeyyide siyasi partilerin itibarlarının sarsılması ve bunun sandığa yansması olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bunun etkisi bu tür ihlalleri yapan partilerin sayısının çok fazla olması durumunda azalmaktadır. Almanya'daki Flick Skandalına adı karışan üç büyük parti hala Alman siyasetinin üç büyük siyasi partisi olarak varlığını devam ettirmektedir.²⁴⁰

²⁴⁰ WARE (1998), s.236.

TABLO. 1

Tarihsel Olarak Doğrudan Devlet Yardımına Yer Veren Ülkeler

1- Kosta Rika	1954
2- Arjantin	1955
3- Almanya	1959
4- Avusturya	1963
5- Türkiye	1965
6- Fransa	1965
7- İsveç	1967
8- Finlandiya	1967
9- İsrail	1969
10- Danimarka	1969
11- Norveç	1970
12- Brezilya	1971
13- Hollanda	1972
14- Kanada	1974
15- İtalya	1974
16- ABD	1976
17- Japonya	1976
18- İspanya	1977
19- Meksika.....	1978
20- Venezuela	1978
21- Avustralya	1984

KAYNAK: ALEXANDER, Herbert E.; “Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework”, Herbert E. Alexander (Editör), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989, s.14, Table 1. Bu kaynakta Türkiye’de siyasi partilere yönelik doğrudan devlet yardımlarının başlangıç tarihi olarak 1983 yılı belirtilmiştir. Ancak, Türkiye’de 1965 yılında 648 sayılı SPY ile ilk defa partilere devlet yardımı yapılmaya başlanılmıştır.

TABLO. 2
Batı Demokrasilerinde Siyasi Parti Finansman Modelleri

		KAMUSAL FİNANSMAN					SINIRLAMALAR	
		Kampanya Finansmanı	Yıllık Düzenli	Parti Yan Organları	Vergi Avantajları	Kamusal Medya	Giderler	Bağışlar
ÇİFTE DESTEK	Avusturya	x	x	x		x		
	Fransa	x	x		x	x	x	x
	Almanya	x	x	x	x	x		
	İtalya	x	x			x	x	x
	İspanya	x	x			x	x	x
	İsrail	x	x			x	x	
	Türkiye	x	x			x		x
İSKANDİNAV MODELİ	İsveç		x	x		x		
	Norveç		x	x		x		
	Finlandiya		x	x		x		
	Danimarka		x	x		x		
	Belçika		x		x	x	x	
SADECE KAMPANYA FİNANSMANI	Kanada	x			x	x	x	
	Avustralya	x			x	x		
HOLLANDA İSTİSNASI	Hollanda			x	x	x		
ÖZEL FİNANSMAN	İngiltere	x				x	x	
	İrlanda					x		
	Japonya					x	x	x
	Yeni Zelanda					x	x	
	İsviçre					x		
ABD	Başkanlık	x					x	x
	Kongre							x

KAYNAK: **The World of Campaign Finance**, The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington DC, 1993, s.13.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI

I- 1961 ANAYASASI ÖNCESİ SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANINA GENEL BİR BAKIŞ

A) 1961 ANAYASASI ÖNCESİ SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANININ TARİHÇESİ

Türkiye'de siyasi partilerin tarihçesi, Osmanlı Devleti döneminde 19.yy'ın başlarına kadar uzanmaktadır. Siyasi amaçlarla kurulan ilk dernekler, azınlıkların kendi bağımsızlıkları amacıyla kurdukları ihtilal komiteleridir.¹ I. Meşrutiyetten önce Türklerin kurduğu ve Anayasal bir yönetim amacıyla mücadele eden derneklerin öncüsü Fedailer Cemiyeti olmuştur. Bu cemiyetin 1859 yılında öğrenilip dağıtılması ve üyelerinin cezalandırılmasından sonra Yeni Osmanlılar ve Jön Türkler olarak isimlendirilen ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin tarihsel kökenini oluşturan hareket tarih sahnesine çıkmıştır.² Bu hareketin de etkisiyle 1876 yılında Meşrutiyet ilan edilmiş ve Anayasa kabul edilmiştir. Ancak bu gelişmelere rağmen, Kanun-i Esasi'nin dernek kurma özgürlüğünü tanımaması ve 1877 yılı başında açılan Meclis-i Umumi'nin 1878 başlarında dağıtılması, siyasi faaliyette bulunacak derneklerin doğması ve gelişmesine imkan tanımamıştır. Nitekim, Meclisin kapatılması sonrası Jön Türkler de dağıtılmış ve cemiyet yeraltı hareketleriyle varlığını devam ettirmiştir. Jön Türk Hareketi 1908 yılında başarıya ulaşmış ve tekrar Meşrutiyet ilan edilerek Kanun-i Esasi yürürlüğe konulmuştur.

II. Meşrutiyet'in siyasi partiler açısından önemi; belli sınırlılıklar içerisinde de olsa, kitleleri siyasi hayata katması ve 1909 değişikliği ile Anayasanın 120.

¹ TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, İstanbul, 1952, s.79.

² TUNAYA (1952), s.90.

maddesinde Cemiyet kurma özgürlüğünün tanınmasıdır.³ Bu dönemde siyasi partiler Cemiyetler Hukuku'na tabi idi ve 3 Ağustos 1325 (1909) tarihli Cemiyetler Kanunu, Anayasa'daki bu maddeye paralel olarak, izin alınmaksızın cemiyet kurulabileceğini hükme bağlamıştır. Bu dönemde 25 kadar siyasi amaçlı cemiyet kurulmuştur.⁴ Bunlar içerisinde en geniş etkiye sahip olanı, İttihat ve Terakki Cemiyeti karşısında muhalefeti örgütleyen Hürriyet ve İtilaf Fırkası olmuştur.

Meşrutiyet dönemi siyasi partilerinin tarihçesi ve siyasal görüşleri konusunda geniş bir literatür bulunsa da; finansmanı konusundaki bilgiler son derece sınırlıdır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gelir ve giderleri konusunda TUNAYA'nın çeşitli kaynaklardan aktardıkları bu konuya bir miktar ışık tutmaktadır.⁵ İttihat ve Terakki Partisi yöneticileri mali konularda son derece titiz davranmışlar ve şaibeli her türlü eylemden kaçınarak bunu bir şeref meselesi olarak değerlendirmişlerdir. Partinin gelir ve giderlerine ilişkin kayıtların son derece ciddi tutulduğu, en ufak harcamaların dahi kayıtlara geçirildiği, Parti hesaplarının Kongrelere sunulduğu ve Encümen tarafından aklandığı da bilinmektedir. Partinin temel gelir kaynakları ise; üyelerden ve milletvekillerinden toplanan aidatlar, taşra teşkilatının kendi masraflarından artan gelirlerinden merkeze aktardığı kaynaklar ve çeşitli yardım ve bağışlardı. Ayrıca, Partinin Selanik'te sahip olduğu ciddi miktardaki gayrimenkulü ve Meşrutiyetin ilanından sonra Sultan Abdulhamit'in Partiye hediye ettiği gayrimenkuller de Parti bütçesinde önemli bir yer tutmaktaydı.

İttihat ve Terakki Partisi'nin on yıla yakın bir süre devam eden yönetimi I.Dünya Savaşı sonrası ülkenin işgali ile sona ermiştir. Kurtuluş Savaşı sonrasında Cumhuriyetin ilanından altı gün önce 23.10.1923 tarihinde Halk Fırkası kurulmuştur. Halk Fırkası 1924 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası ve 1935 yılında ise Cumhuriyet Halk Partisi adını almıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında çok partili siyasal hayata geçiş denemeleri yapılmış; ancak, kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ile Serbest Fırka uzun süre yaşayamamış ve kapanmışlardır. Sonuçta ilk çok partili seçimler için 1946 yılını beklemek gerekmiştir.

³ PERİNÇEK (1985), s.34.

⁴ PAYASLIOĞLU, Arif, **Türkiye'de Siyasi Partiler**, SBF Yayınları, Ankara, 1961, s.8.

⁵ TUNAYA, Tarık Zafer (2000), **Türkiye'de Siyasal Partiler, Cilt 3, İttihat ve Terakki**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000, s.264-265.

1946 yılına kadar devam eden tek partili dönemde, diğer Batı ülkelerinde olduğu gibi siyasi partiler, özel bir yasal düzenlemeye konu olmamıştır. Bir siyasi partiler yasasının bulunmadığı bu dönemde, hukuksal açıdan siyasi partiler önceki dönemde olduğu gibi cemiyetler (dernekler) hukukuna tabi olmuştur. Buna göre, siyasi partilerin hukuksal statüsünün özel hukuk tüzel kişisi olduğunu söyleyebiliriz. 1924 Anayasası cemiyet kurma hakkını (m.70) ve cemiyet kurma özgürlüğünün kanunla sınırlanacağını öngörmüştür. Anayasadaki bu hükümlerin yanında 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu bazı değişikliklere uğrayarak 1938 yılına değin uygulanmaya devam etmiştir. Bu Kanunda yapılan önemli değişikliklerden birisi 20.12.1923 tarih ve 387 sayılı Kanunla Hükümete, cemiyetlerin idari ve hesap işlemlerini inceleme ve denetleme yetkisi verilmesidir. 1926 yılında yürürlüğe giren yeni Medeni Kanun ise ancak kanuna ve ahlaka aykırılık hallerinde cemiyetlere devlet müdahalesini öngörmekteydi.

28.6.1938 tarih ve 3512 sayılı yeni Cemiyetler Kanunu⁶ ise, önceki Kanuna göre genel olarak cemiyetler ve özelde siyasi cemiyetler açısından daha sınırlayıcı hükümler içermekteydi. Siyasi cemiyetlerin tüzük ve bildirimlerini Dahiliye Vekaletine vermelerini, faaliyete geçebilmek için tescil olduklarına dair belge almak zorunda olduklarını ve bazı hallerde gazeteye ilan yükümlülüğünü hükme bağlıyordu. Kurulması yasak cemiyetleri düzenleyen 9. madde ise siyasi partiler için ciddi sınırlamalar öngörmekteydi. Bu haliyle Kanunun tek parti yönetimine uyum sağlayamayan cemiyetlere yaşam imkanı tanıdığını söylemek mümkün görünmemektedir.⁷

Bu Kanun siyasi partilerin finansmanı çerçevesinde incelendiğinde, sınırlı da olsa bir takım düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Bunların başlıcaları, yılda 120 lirayı geçmemek üzere üyelerin vereceği aidat miktarının cemiyet ananizamnamesinde gösterilmesinin zorunlu tutulması (m.2/9), cemiyetlerin bütün 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 gayrimenkul edinemeyeceği, bağışlama ya da vasiyet yoluyla intikal eden gayrimenkullerin Hükümetin tanıyacağı süre içerisinde paraya çevrilmesinin zorunlu

⁶ 28.06.1938 tarih ve 3512 sayılı Kanun, **R.G.:** 14.7.1938 / 3959.

⁷ PERİNÇEK (1985), s.42-43.

olduğu (m.17), cemiyetlerin muameleleri, defterleri ve hesaplarının mahalli hükümet tarafından her zaman teftiş ve tetkik edilebileceği (m.28) şeklindeki hükümlerdir.

1946 yılında çok partili hayata geçişle birlikle bir çok kanunda yapılan değişiklikler siyasi ve hukuki alanda bir özgürleşme ve liberalleşmenin yolunu açmıştır. Bu değişikliklerin en önemlilerinden biri de, Cemiyetler Kanununda 10.6.1946 tarih ve 4919 sayılı Kanunla yapılan kapsamlı değişikliktir. Bu değişiklik ile cemiyetlerin ve siyasi partilerin kurulmaları ve yasakları konusunda, eski Kanuna göre daha özgürlükçü hükümler getirilmiştir. Ancak, siyasi partilerin gelir ve giderleri ile denetimleri konusundaki hükümlerde bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu açıdan siyasi partilerin finansmanı konusundaki bu sınırlı yasal çerçeve çok partili dönemde de değişikliğe uğramadan varlığını devam ettirmiştir.

Henüz bir siyasi partiler yasasının bulunmadığı ve partilerin finansmanı konusundaki cemiyetler kanunundaki düzenlemelerin sınırlı olduğu bu dönemde, parti tüzükleri sadece partilerin gelir ve giderlerini saymakla yetinmiştir. CHP Tüzüğü (nizamnamesi), Partinin gelirlerinin aidatlar ve bağışlardan olduğunu belirtmekle yetinmiştir. Ancak 1.6.1939 tarihindeki 5. Büyük Kurultay'da kabul edilen yeni Tüzük, parti gelirlerini daha etraflıca tanımlamış, gelir ve giderlerin hangi usullere göre yapılacağını belirlemiştir.⁸ Tüzüğün 145. maddesinde sayılan gelirler içerisinde konumuz açısından en dikkat çekici olanı, dolaylı devlet yardımı olarak nitelendirilebilecek olan şu fıkradır:

“Parti teşkilatının himaye ettiği kültür, milli terbiye, spor ve sair hayır hizmetlerine karşılık umumi ve mahalli bütçelerle belediye bütçelerinden ayrılacak yardım paraları.”

Gerçekten de bu fıkra CHP'ye genel ve yerel yönetim bütçelerinden yardım yapılmasını öngörmektedir.⁹ Bu yardımların amaçla sınırlı olarak, eğitim, kültür ve spor gibi alanlarda partinin yürüttüğu hizmetlere verileceği öngörülmüştür. Bu

⁸ **C.H.P. Nizamnamesi**, Ulus Basımevi, Ankara, 1939. Nizamname 145. maddede parti gelirlerini altı başlıkta şöyle sıralamıştır: a) üyelerden alınacak aidat, b) mal varlığından elde edilecek gelirler, c) konser, balo ve temsil gibi faaliyetlerden elde edilecek gelirler, d) parti yayınlarından elde edilen paralar, e) parti teşkilatının himaye ettiği kültür, milli terbiye, spor ve sair hayır hizmetlerine karşılık umumi ve mahalli bütçelerle belediye bütçelerinden ayrılacak yardım paraları ve f) bağışlar. 146-152. maddelerde ise parti gelirlerinin ve giderlerinin yapılma usullerine ilişkin ilkeler belirlenmiştir.

⁹ Bu dönemde Halkevleri hizmetlerinde kullanılmak üzere, CHP'ye ciddi miktarlarda kaynak aktarıldığına dair bilgiler ve tartışmalar için bkz.: **TBMMTD**, Dönem 9, C.9, s.668-669.

açından bu yardımı, eğitim ve kültür alanında faaliyet gösteren parti yan kuruluşlarına yapılan dolaylı yardımlara benzetmek mümkün gözükmemektedir.

Demokrat Partinin 1946 tarihli Tüzüğü¹⁰, partinin gelirlerini iki başlık altında, yılda yüzyirmi lirayı geçmemek üzere üyelere alınacak yardım paraları ve partiye yapılacak bağışlar olarak belirlemiştir. Mali konularla ilgili diğer maddede ise, parti paralarının bankada tutulmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir. 1951 yılında yapılan değişiklikle kabul edilen yeni Tüzükle parti gelirleri, bir takım satış gelirleri de eklenmek suretiyle daha etraflıca belirlenmiş (m.60), gelir ve giderlerin yapılması konusundaki usul ve esaslar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.(m.61-65)

Bu dönemde siyasi partilerin gelir ve giderlerine daha yakından bakmadan önce 1950’li yıllarda çıkarılan ve devlet ve siyasi partilerin mali ilişkisine dair iki kanun dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi 8.8.1951 tarih ve 5830 sayılı “Resmi Daire ve Müesseselerin Siyasi Partilere Bedelsiz Mal Devredemeyeceklerine Dair Kanun”dur. Bu Kanuna göre siyasi partilerin, resmi daire ve müesseselerle feshedilmiş derneklere ait olan gayrimenkulleri ve bu partiler tarafından amme menfaati için yaptırılmış binaları sahiplerine ve Hazineye iade etmeleri gerekmektedir. Gerekçesinde CHP’nin mevcut mal varlığının % 93’ünü, tek parti döneminde iktidar olmanın sağladığı imkanlarla elde ettiği ve bunların tamamının haksız olduğu için iadesinin gerektiği vurgulanmıştır.¹¹ Kanunun görüşülmesi sırasında söz alan Maliye Bakanı Hasan Polatkan, 1932 yılından 1952 yılı Mayıs ayına kadar Halkevleri hizmetlerinde harcanmak üzere CHP’ye 48.637.780 lira kamu

¹⁰ **Demokrat Parti Tüzük ve Programı**, Yayınevi belirtilmemiş, Ankara, 1946.

¹¹ Özet olarak 5830 sayılı Kanunun gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir: Tek partili dönemde devlete, özel idarelere, belediyelere ve köylere, evkafa, iktisadi Devlet teşekküllerine karşılıksız veya sembolik denecek kadar az bir bedelle taşınmaz mal ferağları yaptırılmış, örtülü ödenekten, il bütçelerinden paralar verilmiş, tüzel kişiliği bile olmayan halkevlerine sarfedilmek kaydıyla Devlet, belediye, köy ve vilâyet bütçelerinden ödenek ayrılmış, içtimâî yardım diye bu kurumlardan para sağlanmış, içtimai konulara sarf edilecek kaydıyla hayır cemiyetlerine bütçelerden ayrılan ödenek iktidar partisi faaliyetlerine sarf ettirilmiş, halkevleriyle Cumhuriyet Halk Partisinin bazı vergi ve resimlerden muaf tutulmasına dair kanunlar çıkarılarak partiye imtiyazlar tanınmış ve daha bir çok dolambaçlı yollardan parti yararına faydalar temin edilmiş olduğu belirtilerek; herhangi siyasi bir kuruluşun iktidarda bulunmasının sağladığı nüfuz ve otoriteyi kötüye kullanmak suretiyle haksız mal ve menfaatler elde etmiş olması, karşısında bu iktisapları hakiki sahibi olan millete geri vermeye yürürlükteki mevzuatın imkân verip vermediği konusu ele alınmakta, bu tasarrufların şekle uygun görülmesinin gayrimeşru olmalarına engel teşkil etmeyeceği, bu sebeple söz konusu haksız iktisapların, bir İktidar menfaatine bu sıfatla yapılmış kamu tasarrufları niteliğinde olduklarının kabulü gerekeceği, bu tasarrufların iptali muhakkak kamu ve Anayasa hukuk kurallarına göre düşülmek gerekeceği, zira bu tasarrufların şekle uygunluğunun inkâr edilemeyeceği ve bu yönden herhangi bir anlaşmazlığa konu olamayacaklarına göre yargı mercilerine gidilemeyeceği ve yine bu sebeptir ki siyasi yollarla yapılan haksız iktisapların ancak siyasi yollarla ortadan kaldırılacağı sonucuna varılmıştır. **TBMMTD**, Dönem 9, C.9, S.Sayısı:261.

kaynaklarından aktarıldığını belirtmiştir.¹² Ayrıca örtülü ödenek, devlet iktisadi teşekkülleri ve milli bankalar gibi kaynaklardan doğrudan CHP'ye milyonlarca liralık yardımlar yapılmıştır.¹³ Bunların yanında bu tarih itibariyle CHP'nin 871 parçası bina ve 363 parçası da arsa olmak üzere toplam 1324 parça gayrimenkul bulunmaktadır. Bu iddialara karşılık bu Kanunun amacının, CHP'nin elinden Ulus matbaası ile bazı mallarının alınması ve bu şekilde muhalefetin susturulması olduğu hem CHP milletvekilleri hem de çeşitli yazarlar tarafından iddia edilmiştir.¹⁴

Bu dönemde çıkarılan bir diğer yasa ise “CHP'nin Haksız Mal İktisaplarının İadesi Hakkındaki” 14.12.1953 tarih ve 6195 sayılı Kanundur.¹⁵ Kanun, CHP'nin ne şekilde olursa olsun kamudan elde ettiği her türlü iktisabın haksız olduğuna hükmetmiş; ancak sadece bu malların değil Partinin sahip olduğu tüm menkul ve gayrimenkul malların iadesini öngörmüştü. Kanunun 1. maddesi bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

“Cumhuriyet Halk Partisinin her ne şekil ve suretle olursa olsun umumi muvazeneye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerden, hususi idare ve belediyelerden, köylerden, iktisadi Devlet teşekkülleri ve bunların müesseselerinden ve diğer âemme hükmi şahıslarından doğrudan doğruya veya dolayısıyla vâki iktisapları, nüfuz ve hâkimiyetine dayanan haksız iktisaplarıdır. Bu sebeple mezkûr partinin bu kanunun mer'iyete girdiği tarihte malik olduğu bütün menkul ve gayrimenkul mallarla, para, haklar ve alacaklar ve sair kıymetler Hazine mülkiyetine intikal eder.”

¹² 27.366.750 lira Devlet Bütçesinden,
14.151.028 lira Özel idarelerden,
6.335.689 lira Belediyelerden,
519.615 lira Köy Bütçelerinden,
264.689 lira İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Belediye Bankasından

48. 637.780 lira toplam kaynak CHP'ne aktarılmıştır. **TBMMTD**, Dönem 9, C.9, s.668-669. Bunların yanında Meclis görüşmeleri sırasında bir çok milletvekili haksız olduğu belirtilen bu iktisapların nasıl yapıldığına ilişkin onlarca örnek vermişlerdir.

¹³ Bunlara karşılık Partinin teşkilattan 388.113 lira ve özel bağışlardan 1.108.254 lira gelir elde ettiği belirtilmiştir. **TBMMTD**, Dönem 9, C.9, s. 669.

¹⁴ **TBMMTD**, Dönem 9, C.9, s.670 vd. ile ABADAN, Nermin; **Siyasi Bilimler ve Anayasa Hukuku Açısından 1965 Seçimlerinin Tahlili**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1966, s.23-24.

¹⁵ Bu Kanun da 5830 sayılı kanunla neredeyse aynı denebilecek kadar benzer gerekçelere dayanılarak teklif edilmiştir. CHP'nin iktidar olmanın verdiği güce dayanarak gerçekleştirdiği haksız iktisapların iadesinin amaçlandığı ve 5830 sayılı kanun çerçevesinde yapılan iadelere rağmen partinin elinde hala çoğunluğu devletten partiye geçmiş bulunan 274 adet gayrimenkul bulunduğu belirtilmiştir.

Bu Kanunun iktidar partisinin, muhalefet istememesinden ve CHP'yi tamamen siyasi yarışın dışına itme gayretlerinden kaynaklandığı belirtilmiş ve Kanunun kabul ediliş tarihi ile ilgili de ciddi eleştiriler getirilmiştir. Çünkü, 1954 yılı seçimlerinden hemen önce çıkarılmış olması itibarıyla de, CHP'yi seçimlerde felce uğratma amacı taşıdığı söylenmiştir. Gerek Kanunun Meclis tartışmalarında, gerekse de basında yöneltilen bu eleştirilere karşılık, Kanunun görüşülmesi sırasında konuşan Başbakan Adnan Menderes, Kanunun aceleyle seçim öncesinde getirilmediğini, konuyla ilgili tetkiklerin ve hazırlıklarının yıllar öncesine dayandığını, bu amaçla Maliye müfettişlerinin 1950 senesinin Ağustos ayında görevlendirildiğini, müfettişlerin hazırladığı raporların CHP'ye gönderildiğini, defalarca yapılan tekidlere rağmen partinin bunu önemsemediğini ve cevap dahi vermediğini belirtmiştir. Bu konunun karşılıklı rıza ile ve uyumlu bir şekilde çözülmesini istediklerini, ancak CHP'nin tavrının buna engel olduğunu söylemiştir.¹⁶ 1961 Anayasası döneminde, Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasından sonra, Mahkeme bu Kanunu Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁷

B) SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ

1961 Anayasası ve bu Anayasaya göre hazırlanan 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunundan önce siyasi partiler doğrudan Anayasal düzenlemeye konu olmadıkları gibi, özel bir siyasi partiler yasası da bulunmamaktaydı. Bu açıdan siyasi partilerin finansmanı konusu 28.6.1938 tarih ve 3512 Cemiyetler Kanunu'ndaki bir kaç hüküm dışında önemli oranda yasal düzenleme dışında kalmış ve daha çok siyasi partilerin tüzüklerine bırakılmıştı. Siyasi parti tüzükleri ise bu konuda son derece sınırlı bir düzenleme ile yetinmişlerdi.

1961 Anayasası öncesi dönemde siyasi partilerin gelirlerini üye aidatları, bağışlar, kamusal destekler ve diğer gelirler şeklinde dört başlık altında inceleyebiliriz.

¹⁶ **TBMMTD**, Dönem 9, C.26, s.185-188.

¹⁷ E.1963/124, K.1963/243, k.t.: 11.10.1963, **AYMKD**, S.1, s.430.

Ayrıca bu kanunun özel hukuk açısından hukuka aykırılığı hakkında yapılmış bir çalışma için bkz: ARSEBÜK, Esat; "CHP'nin Haksız İktisapları Hakkında Kanuna Dair", **AÜHFĐ**, Cilt 10, S.1-4, 1953, 426-432.

1) ÜYE AİDATLARI

Üye aidatları konusunda, 3512 Cemiyetler Kanunu bir üst sınır (120 lira) belirlemiş ve bu üst sınırı geçmemek üzere cemiyetlerin, aidat miktarını ana nizamnamesinde belirtmesini şart koşmuştur.(m.2/IX) Kanundaki bu hükme uygun olarak siyasi parti tüzüklerinde aidat miktarları ile yasadaki ifadeyi tekrarlayan maddeler yer almaktadır.

2) BAĞIŞLAR

Siyasi partilerin klasik gelir kaynakları içerisinde önemli bir yer tutan bağışlar, günümüzde gerek bağış kaynakları gerekse de bağış miktarları itibarıyla önemli düzenlemelere ve sınırlamalara konu olmaktadır. 1961 Anayasası öncesi dönemde siyasi partilerin tabi olduğu 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ve parti tüzükleri bu konuda her hangi bir sınırlama öngörmemektedir. Sadece siyasi parti gelirleri içerisinde bağışları saymakla yetinmektedirler. Bu sebeple bu dönemde bir kişi bir siyasi partiye dilediği kadar bağış yapabilme imkanına sahipti. Nitekim bağışlar, üye aidatları ile birlikte partilerin en temel iki gelir kaleminden birisi olmuştur. Ayrıca, yabancı ülke ya da yabancı uyruklu kişilerden bağış alınmasını yasaklayan bir düzenleme de bulunmamaktadır.

3) KAMUSAL DESTEKLER

Siyasi partilere yönelik doğrudan kamusal destekler bu dönemde söz konusu olmasa da dolaylı desteklerin çeşitli türleri bulunmaktaydı. Bu dolaylı desteklerin en önemlisi, kamuya ait kitle iletişim araçlarından yararlanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu tüzel kişilerinin elindeki kitle iletişim araçlarından ve özellikle radyo ve televizyon yayınlarından yararlanmak hemen her dönem siyasi partiler için en etkili propaganda ve görüş bildirme yollarından birisi olmuştur. Neredeyse bütün demokratik ülkelerde rastlanılan bu uygulama, özellikle henüz özel radyo ve televizyonların bulunmadığı dönemlerde daha da önemli bir kamusal destek türüydü.

Ülkemizde bu destek türü, 1961 Anayasası'ndan öncesine dayanan bir uygulamadır. İlk olarak 24 Mayıs 1949 tarih ve 5392 sayılı Basım Yayın Turizm

Genel Müdürlüğü Kanunu¹⁸, siyasi partilere seçim kampanyalarında radyodan yayın yapma imkanı tanımıştır. Kanun radyodan propaganda imkanını, en az 10 il merkezinde örgütlenen veya TBMM’de 3 temsilcisi ve 3 il merkezinde örgütü bulunan partilere tanımaktaydı. Bu özelliklere sahip partiler, seçimden 15 gün önce yapacakları yayınlar savcılık denetiminden geçirilmek koşuluyla radyodan yararlanmaktaydılar. (m. 23)

Bu Kanundan sonra çıkarılan 16.02.1950 tarih ve 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu¹⁹’nun “Radyo ile propaganda” başlığını taşıyan 45. maddesi siyasi partilere, devlet radyosundan yayın yapma hakkını küçük partilere doğru genişletmiştir. Bu haktan yararlanabilmek için en az beş seçim çevresinden aday göstermiş olmak şartını arayan kanun, her partiye on dakikalık propaganda süresi vermektedir. Yirmiden fazla seçim çevresinde aday göstermiş olan partiler bu imkandan günde iki defa yararlanabilmekte ve konuşma sırası ve zamanı kura ile belirlenmektedir.

Ancak 1950’li yıllarda basını kontrol altına almaya çalışan iktidar, Basın Kanununda bu amaçla yaptığı bazı değişikliklerden sonra 5545 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu’nu değiştiren 30.6.1954 tarihli 6428 sayılı Kanunla, radyodan propagandayı düzenleyen 45. ve 46. maddeleri kaldırmıştır. Böylece siyasi partilerin bu dönemde devlet radyosundan siyasi propaganda yapma imkanı olmamıştır. Ancak, iktidar partisi bu imkana her zaman sahip olmuş ve “devlet ve hükümet işlerinde görev alanlar”ın yapacakları konuşmalar ve yayınlar seçim propagandası sayılmamıştır.²⁰ İktidar partisinin, devlet ve hükümet işleriyle ilgili yayınları siyasi propaganda olarak nitelendirmeyip, radyoyu istediği şekilde kullanabilmesine karşılık muhalefetin bu imkandan yoksun kalmasının, seçim yarışında muhalefet partileri aleyhine yarattığı adaletsizlik gözardı edilemez.²¹

Bu dönemde siyasi partilerin yararlanabildiği devlet yardımı türlerine bir diğer örnek; herhangi bir yasal dayanağı olmamakla beraber, CHP Tüzüğü’nün 145.

¹⁸ 24.05.1949 tarih ve 5392 sayılı Kanun, **R.G.:** 28.05.1949/7218.

¹⁹ 16.02.1950 tarih ve 5545 sayılı Kanun, **R.G.:** 21.2.1950/7438.

²⁰ TANÖR, Bülent (2002); **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002, 352-353.

²¹ Bu dönemde radyonun partizanlaştırılması ve tamamen siyasi bir araç haline getirilmesi ile ilgili tartışmalar için bkz. AKSOY, Muammer; **Partizan Radyo ve D.P.**, Forum Yayınları, Ankara, 1960.

maddesinde partinin gelirleri içerisinde sayılan dolaylı destek türüdür. Buna göre Partinin himaye ettiği eğitim, kültür ve sair hayır hizmetleri karşılığında genel ve yerel kamu bütçelerinden kaynak ayrılacaktır. Bu kapsamda Halkevlerine yapılan ciddi miktardaki yardımlar, DP tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir. Bu destek türü özellikle Hollanda, Almanya ve İskandinav ülkelerinde yaygın olan siyasi partilerin eğitim, kültür ve gençlik gibi yan kollarına sağlanan dolaylı kamusal desteklerle benzerlik arz etmektedir.

Siyasi partilere yönelik bir diğer dolaylı devlet desteği türü vergi muafiyetleridir. Ülkemizde ilk kez 1950 yılında çıkarılan 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu ile siyasi parti harcamalarına çok sınırlı da olsa bir vergi muafiyeti uygulaması getirilmiştir. Yasaya göre; *“Propaganda için kullanılan duvar ilanları ve el ilanı mahiyetindeki matbualar seçim zamanına mahsus olmak üzere her türlü harç ve resimden muaftır.”*(m. 52) Bu maddede yer alan “duvar ilanları ve” ifadesi 17.5.1979 tarih ve 2234 sayılı Kanun ile çıkarılmış ve sadece el ilanı mahiyetindeki matbualar için vergi muafiyeti uygulamasına devam edilmiştir.

1950 tarih ve 5545 sayılı Kanun, belediyelerin siyasi partilere güneşin batımından önce ve doğuşundan sonra gerçekleştirilmek şartıyla, toplantılarını yapacakları yer veya meydanların tahsis edilebileceğini belirtmiştir. Ayrıca şehir ve kasabalarda belediyelerin ve köylerde muhtarlıkların, siyasi partilere ilan ve afişlerini asacakları pano ve benzeri araçları kullanma imkanları sunacaklarını hükme bağlamıştır. (m.53)

4) DİĞER GELİRLER

Siyasi partilerin üye aidatları ve bağışlar dışında milletvekilliği üyelik aidatı, mal varlığından elde edilen gelirler, konser, balo, kermes gibi etkinliklerden ve parti yayınları, takvim gibi yayınlardan gelen paralar gibi gelirleri de bulunmaktaydı.

B) SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ

Siyasi partilerin gelirleri konusundaki bu sınırlı düzenlemelerin yanında, giderleri ile ilgili bir takım usul kuralları dışında hiç bir yasal düzenleme bulunmamaktaydı. Sadece harcamaların, müsbit evraka dayanması ve bu evrakların saklanması şeklindeki 3512 sayılı Cemiyetler Kanununda yer alan hüküm vardır. Parti

tüzüklerinde ise Kanun hükmünü tekrarlayan harcamaların yapılma şekline ilişkin kurallara yer verilmekle yetinilmiştir. Sonuç olarak, bu dönemde siyasi partilerin harcama miktarlarına konulmuş bir üst sınır yoktu ve partiler gelirleri imkan verdiği ölçüde harcama yapabiliyorlardı.

C) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ

Cemiyetler Kanunu, siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili özel bir hükme yer vermese de; cemiyetlerin muameleleri, defterleri ve hesaplarının her zaman mahalli Hükümet tarafından denetlenebileceğini ve incelenebileceğini belirtmektedir. (m.28) Dolayısıyla bu dönemde siyasi partilerin mali yönden düzenli olarak denetlenmelerini öngören bir sistem bulunmamaktadır. Ancak Kanundaki bu hüküm gereğince bu dönemde hükümet her zaman için siyasi partilerin gelir ve giderlerinin Kanuna uygunluğunu incelemeye yetkili kılınmıştır.

II- 1961 VE 1982 ANAYASALARI DÖNEMLERİNDE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI SORUNUN ÜÇ BOYUTU

Siyasi partiler hukuku alanında II. Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa ülkelerinde meydana gelen gelişmeler, 1961 Anayasası ile ülkemize de yansımış ve siyasi partiler Anayasal ve yasal düzenlemelere konu olmaya başlamıştır. Bu bağlamda 1961 Anayasasının 56. ve 57. maddelerinde siyasi partilerle ilgili özel hükümlere yer verilmiştir. Siyasi partilerin ister iktidarda ister muhalefette olsunlar demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları oldukları ve izin almadan kurulup serbestçe faaliyette bulunabilecekleri 56. maddede hükme bağlanmıştır. 57. maddede ise siyasi partilerin uyacakları esaslar, kapatma nedenleri ve mali denetimleri düzenlenmiştir. 57. maddenin ilk fıkrasının son cümlesi siyasi partilerin mali denetimini şu şekilde düzenlemekteydi: *“Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesine hesap verirler.”*

1961 Anayasasının ilk şeklinde yer almayan devlet yardımları, bu konudaki yasal düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine, 30.06.1971 tarih ve

1421 sayılı Kanun ile 56. maddeye eklenen son fıkraya sayesinde Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Bu maddeye 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.”

Ayrıca 15.03.1973 tarih ve 1699 sayılı Kanun ile yapılan değişik ile 57. maddenin ilk fıkrasının *“Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesine hesap verirler”* şeklindeki son cümlesi Anayasadan çıkarılmıştır. Bu değişikliğe karşılık aynı maddenin ikinci fıkrası, Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimini yapma görevine Anayasal dayanak sağlamaya devam etmiştir. Bu fıkraya göre;

“Partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesine hangi hallerde ve ne surette hesap verecekleri ve bu mahkemece mali denetimlerinin hangi hallerde ve nasıl yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.”

Bu hüküm aynı zamanda siyasi partilerin finansmanı sorununun demokrasi ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekliliğini vurgulamaktadır.

1961 Anayasası 55. maddedeki emredici hükme binaen dört yıllık bir gecikmeyle ve Anayasadaki düzenlemelere koşut olarak 13.07.1965 tarih ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun getirdiği bir çok yeniliğin yanında siyasi partilerin gelir ve giderleri ile mali denetimi ve devlet yardımlarına da yer vermiştir. Kanun, siyasi partilerin gelir kaynaklarını belirlemiş, bağışlara hukusal bir çerçeve çizmiş ve ilk defa doğrudan devlet yardımlarına imkan tanımıştır.

1961 Anayasasının siyasi partiler ve partilerin finansmanı konusundaki bu hükümlerinin genel olarak 1982 Anayasasına da yansıdığını söyleyebiliriz. 1982 Anayasasının 68. ve 69. maddeleri 1961 Anayasasının 56. ve 57. maddelerine benzer şekilde siyasi partilerle ilgili genel esasları düzenlemektedir. İlk haliyle 1982 Anayasasının bu iki maddesinde siyasi partilerin finansmanı konusundaki

düzenlemeler çok sınırlıydı. Parti finansmanı konusunda 69. maddede yer alan bu hükümler;

- siyasi partilerin dernekler, vakıflar, sendikalar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşlarından yardım almalarını yasaklayan ikinci fıkra hükmü,

- siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesince yapılacağına ilişkin üçüncü fıkra hükmü,

- siyasi partilerin yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, yabancı ülkelerdeki dernek ve gruplardan herhangi bir suretle aynı ve nakdi yardım alamazlar şeklindeki sekizinci fıkra hükmüdür.

1982 Anayasası'na siyasi partilerin finansmanı ile ilgili daha ayrıntılı hükümlerin girmesi 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğiyle olmuştur.²² Bunlar üzerinde ilgili başlıklarda ayrıntılı olarak değinileceği için, şimdilik sadece 1995 yılında yeni getirilmiş olan hükümleri sadece belirtmekle yetineceğiz. Bu yeniliklerden en önemlisi 68. maddeye son fıkra olarak eklenen devlet yardımlarına Anayasal güvence sağlayan şu hükümdür:

“Siyasî partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça malî yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabii olduğu esaslar kanunla düzenlenir.”

Anayasaya eklenen diğer yeni hükümler ise şunlardır:

Siyasî partiler, ticarî faaliyetlere girişemezler. (m.69/2)

Siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesince siyasî 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 Sayıştaydan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir. (m.69/3)

²² 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun, **R.G.:** 26.07.1995 / 22355.

Siyasî partilerin kuruluş ve çalışmaları, denetlenmeleri, kapatılmaları ya da Devlet yardımıyla kısmen veya tamamen yoksun bırakılmaları ile siyasî partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir. (m.68/10)

Ayrıca, bu değişiklik ile siyasi partilerin dernek, vakıf, sendika ve kooperatifler ile bunların üst kuruluşları ile ilişki ve işbirliği içinde bulunmalarını ve bunlardan yardım almalarını yasaklayan 69. maddenin 2. fıkrası hükmü Anayasadan çıkarılmıştır. Son olarak siyasi partilerin yabancı kaynaklardan yardım almasını yasaklayan aynı maddenin 9. fıkrası yeniden yazılarak şu şekilde ifade edilmiştir.

“Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzelkişilerden maddî yardım alan siyasî partiler temelli olarak kapatılır.”

Siyasi partilerle ilgili Anayasa'daki düzenlemelere paralel olarak 22.4.1983 tarihinde 2820 sayılı yeni Siyasi Partiler Kanunu kabul edilmiştir. Kanunun, Mali Hükümler başlığını taşıyan 3. kısmında 61. ile 77. maddeleri arasında siyasi partilerin gelir ve giderleri ile mali denetimleri konusunda ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca siyasi partilerin finansmanı başlığı altında incelenmesi gereken bir çok konu Kanunun tümüne dağılmış şekildedir.

Batı Demokrasilerinde siyasi partilerin finansmanı sorunu hakkında yapılan çalışmalarda, bu sorunun özellikle üç temel boyutu üzerinde durulduğu ve bunların kamusal destekler, partilerin gelir ve giderleri ile ilgili düzenlemeler ile mali denetim olmak üzere üç başlıkta toplandığını belirttik. Ancak, bu çalışmada siyasi partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetimi şeklinde bir sistematik yapı izlenecektir. Bu yapıya uygun olarak aşağıda da; 1961 ve 1982 Anayasası döneminde siyasi partilerin finansmanı konusu, 648 ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunlarına uyumlu bir şekilde partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetim şeklinde incelenecektir. Bununla birlikte hemen belirtmeli ki; bu başlıklar altında yapılacak incelemede sorunun yoğunlaştığı alanlar üzerinde daha fazla durulacaktır. Bu alanlar, siyasi partilerin gelirleri başlığı altında kamusal destekler ve bağışlarla ilgili düzenlemeler, partilerin giderleri başlığında giderler konusundaki sınırlamalar ve yapılış usulleri ve mali denetim başlığında mali denetimin sorunları ve etkinliğidir.

A) SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ

1965 tarihli 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 65. maddesinde siyasi partilerin gelirleri 13 başlık altında şu şekilde sıralamıştır;

- 1- *Parti üyelerinden alınan giriş aidatı ve yıllık veya aylık aidat;*
- 2- *Partiye mensup TBMM 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;*
- 6- *Parti hüviyet cüzdanlarının ve parti makbuz, defter ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınan paralar;*
- 7- *Parti lokallerinin işletmesinden elde edilen gelirler;*
- 8- *Partice tertiplenen balo, eğlence, müsamere, konser, spor müsabakası ve konferans gibi faaliyetlerden sağlanan gelirler;*
- 9- *Partinin tertiplemediği piyango gelirleri;*
- 10- *Parti mamelekenden elde edilen gelirler;*
- 11- *Bağışlar;*
- 12- *Krediler;*
- 13- *Kanuna veya yasama meclisleri içtüzüklerine göre Devletçe sağlanan yardımlar.”*

Siyasi partilerin bu gelirleri içerisinde bir çok yasal düzenlemeye ve Anayasa Mahkemesi kararına konu olan devlet yardımları, üyelik ve milletvekili aidatları ve bağışlar üzerinde önemle durulması gereken gelir kalemleridir.

Bunun yanında, partilerin gelirleri 1983 yılında çıkarılan 2820 sayılı SPK'nın, 3. kısmının 2. bölümünde “partilerin gelirleri” başlığı altında 61 ile 69. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Ayrıca, yasanın geçici ve ek maddelerinde de devlet yardımlarına ilişkin ayrıntılı hükümler yer almaktadır. SPK m. 61’de siyasi partilerin elde edebilecekleri gelirler şu şekilde sayılmıştır:

“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, (Bu aidatlar 64 üncü maddedeki esaslar dahilinde siyasi partilerin yetkili merkez karar organlarınınca tespit ve tahsil olunur.)*
- 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.”*

648 sayılı Siyasi Partiler Kanununda yer alan, fakat 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununda yer verilmeyen gelir kalemleri şunlardır; partinin tertiplemediği piyango gelirleri, partice tertiplenen spor müsabakalarından elde edilen gelirler, parti lokallerinin işletilmesinden elde edilen gelirler ve kredilerdir. Partice tertiplenen spor müsabakalarından elde edilen gelirlere bu 2820 sayılı SPK’da yer verilmemesinin nedeni; sporun siyasete alet edilmesinin önlenmesi olarak açıklanmıştır. Buna karşılık diğer üç gelir kaynağı, siyasi partilerin ticari faaliyetlerden uzak tutulması amacıyla bu 2820 sayılı SPK’da sayılmamıştır.²³

Siyasi partilerin elde edebileceği gelirlerin sayıldığı 2820 sayılı SPK’nın 61. maddesinin ilk fıkrasında Anayasa’daki hükme paralel olarak “*Siyasi partilerin gelirleri amaçlarına aykırı olamaz.*” hükmü yer almaktadır. Son fıkrasında ise; (h) bendinde yazılı mal varlığından elde edilen gelirler hariç olmak üzere, diğer bentlerde yazılı kaynaklardan elde edilen gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınamayacağı belirtilmiştir.

Gerek öğretilerde gerekse de uygulamada üzerinde en çok tartışma yapılan ve yargı kararlarına konu olan parti geliri olarak devlet yardımları gözükmektedir. Eski

²³ 14.2.1983 tarihli 55. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı:333, s. 32-33. **DMTD**, C. 14.

önemleri her geçen gün azalmakla beraber bağışlar ve üye aidatları ile faiz ve mal varlığı gelirleri de devlet yardımlarından sonra siyasi partilerin en önemli gelir kaynaklarını oluşturmaktadır. Partilerin diğer gelirleri ise, yasal düzenlemeler ve önemleri açısından bu gelirlerin çok gerisinde kalmışlardır. Bu açıdan bu çalışmada da bu noktalar gözetilerek devlet yardımları ve bağışlar ağırlıklı olarak partilerin gelirleri incelenecektir.

1) AİDATLAR

Siyasi partilerin geleneksel finansman yöntemi, kamusal değil özel kaynaklardan sağlanandır. Bu açıdan siyasi partilerin bağışlar ile birlikte en önemli gelir kaynaklarından birisi de aidatlardır. Nitekim partilerin klasik gelir kaynaklarının bağışlar ve aidatlar olduğu bilinmektedir. Ayrıca, uygulamada da devlet yardımlarına rağmen çeşitli şekillerde toplanan aidatların, partilerin önemli bir kalemi olmaya devam ettiği görülmektedir. Aidatlar başlığı altında partilerin üyelerden, parlamentodaki temsilcilerinden ve aday adaylarından gelir elde ettiği bilinmektedir. Ülkemizde de, SPK'da siyasi partilerin gelir kalemleri içerisinde her üç aidat türü de sayılmaktadır. Şüphesiz bunlar içerisinde hem gelir kaynağı olması açısından hem de çeşitli işlevleri itibariyle en önemlisi; üye aidatlarıdır.

a) Üye Aidatı

648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, siyasi partilerin üyelerinden alacakları aidatı iki tür olarak belirlemiştir. Birincisi, partiye üye olanlardan alınacak giriş aidatıdır ve partiye üye olanlardan giriş aidatı alınacaksa, bunun miktarı, parti tüzüğünde gösterilir ve bu miktar beş lirayı aşamaz. (m.66) İkinci üye aidatı türü ise, aylık veya yıllık olarak ödenmek zorunda olan düzenli aidattır. Bu ödentinin üst sınırı bin iki yüz liradır. Kanun üyelik aidatının alt ve üst sınırlarının parti tüzüklerinde düzenleneceğini hükme bağlamıştır.²⁴ Üye vermeyi kabul ettiği aidat miktarını yasa ve parti tüzüğüne aykırı olmamak koşuluyla artırabilir.

648 sayılı Kanunun üye aidatlarına getirdiği bu üst sınırlar, mali yönden güçlü partililerin yüksek miktarda aidatlar ödeyerek parti içerisinde etkin olmaları ve eşitlik

²⁴ Örneğin CHP tüzüğüne göre, parti üyelerinin ödeyeceği yıllık aidat miktarı en az bir en çok 1200 lira olarak tespit edilmiştir. (m.93) **CHP TÜZÜK**, Şevket Ünal Matbaası, İstanbul, 1974.

ilkesini tahrip ederek nüfuz kazanmalarını ve parti gelirlerinin parti fonksiyonlarını aşacak miktarlara ulaşmasını önlemek gerekçelerine dayandırılmaktaydı.²⁵

Kanuna göre; bir parti üyesinin ödemekle yükümlü olduğu aidatın tamamını veya bir kısmını ödememiş olması, parti kongrelerinde delege seçilmesini, parti içindeki seçimlerde, önseçim ve yoklamalarda oy kullanmasını köy ve mahallelerdeki parti görevliliğine veya yedekliğine seçilmesini engellemez, bu kişi hakkında partiden çıkarma ya da geçici çıkarmaya dair disiplin cezaları uygulanamaz. (648 sayılı SPK m.66/son) Buna karşılık, parti tüzüğü partiye olan borcunun *tamamını* ödememiş olan parti üyelerinin yukarıda sayılanlar dışında kalan bazı parti görevlerine seçilemeyeceğini veya atanamayacağını belirtebileceği gibi, bunların seçimlerde parti adayı olmasını veya önseçim veya yoklamalara aday olarak katılmasını yasaklayan hükümler de koyabilir.²⁶

Görüldüğü üzere Kanun, sadece üye aidatının *tamamını* ödemeyen üyenin, parti tüzüğünde bu yönde bir hüküm bulunması koşuluyla bazı parti görevlerine seçilemeyeceğini ve aday olamayacağını öngörmüştür. Tasarı ve Komisyonda kabul edilen metinlerde, üye aidatı borcu olanların hiçbir seçim ve yoklamada aday olamayacakları hükme bağlanmıştır. Ancak, Genel Kurulda bu konudaki düzenlemeler konusunda parti tüzükleri serbest bırakılmış, ayrıca köy ve muhtarlık delegeleri ile görevlileri için, aidat borcu olmanın seçilmeye ve oy kullanmaya engel olmayacağı belirtilmiştir.

648 sayılı SPK çerçevesinde siyasi partilerin devlet yardımları ve bağışlar dışında kalan diğer gelirlerinin - aidatlar hariç - çok sınırlı ve yetersiz olduğu ve üstelik aidatların beş lira ile sınırlanmış olmasının yanında, aidat borcu olmanın parti faaliyetlerine katılmaya engel teşkil etmemesinin siyasi partilerin gelirlerinde önemli bir daralma yarattığı iddia edilmiştir.²⁷ Ayrıca siyasi partilerin amaçları dışında mal

²⁵ **MMTD**, Dönem 1, C.39, s.96-104 ve **MMTD**, Dönem 1, C.39, s.176-177.

²⁶ Nitekim bazı parti tüzükleri, üyelik aidatının tamamını ödemeyenlerin bir takım parti görevlerine seçilemeyeceklerini ve bazı seçimlerde aday olamayacaklarını belirtmiştir. Örneğin, CHP Tüzüğüne göre, “*Son takvim yılı için partiye borçlu olduğu aidatın tamamını ödememiş olanlar ve kimlik kartını yenilemeyenler için İlçe ve İl Yönetim Kuruluna Başkan veya Üye, Parti Meclisine Üye, Disiplin Kurullarına üye, denetçi, Belediye Başkanı veya Meclis Üyeleri ile İl Genel Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Üyeleri ve Milletvekili seçimlerinde aday olamazlar.*” (m.93/son) **CHP TÜZÜK** (1974)

²⁷ SPK ile ilgili görüşmelerin yapılması sırasında Komisyon sözcüsü tarafından sarf edilen şu sözler, üye aidatlarının siyasi partilerin ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizliğini gözler önüne sermektedir: “*SPK tasarısında 13 bend halinde kabul edilen gelir kaynaklarından 12 si partilerin zaruri harcamalarını karşılayan kaynaklar olmadığına göre nereden yardım yapacağız. Elbette Hazine'den*

edinmelerinin yasaklanması, partilerin mamelekleri ve lokallerinin işletilmesinden elde edecekleri gelirleri tamamen tesadüfe bağlı kılmıştır.²⁸

Bunun yanında ülkemizde bu dönemde siyasi parti üyelerinin aidat verme geleneğinin olmayışı sebebiyle aidatlara konulan sınırlamaların ciddi bir değeri olmadığı belirtilmiştir.²⁹ Nitekim enflasyonun etkisiyle siyasi partilerin alabileceği bağışlara ve aidatlara ilişkin üst sınırlar zamanla güncelliğini kaybetmiş ve yetersiz olmaya başlamıştır. Bu sınırların yenilenmesi ya da her yıl enflasyon gibi bazı ekonomik değişkenlere bağlı olarak artırılması tavsiye edilmiştir.³⁰

Siyasal katılım ve parti içi demokrasi açısından önemli bir gösterge olarak kabul edilen üye aidatı elde etme konusunda, siyasi partiler bu dönemde oldukça başarısız görünmüşlerdir. Siyasi partilerin Anayasa Mahkemesi'ne bildirdikleri gelirleri içerisinde üye aidatları ya hiç bulunmamaktadır ya da son derece sınırlı kalmaktadır.³¹ Sadece partilerin ilk kuruluş yıllarında ve henüz devlet yardımı almadan önce üye aidatları bağışların yanında, düşük miktarda da olsa bir gelir kalemi olarak yer almaktaydı. Ancak partilerin devlet yardımı almaya başlamaları ile birlikte bağışların miktar ve oransal olarak azaldığı, üye aidatlarının ise tamamen kaybolduğu gözlenmektedir. Bu durum sadece 1961 Anayasası dönemi için değil 1982 Anayasası döneminde siyasi partilerin gelirlerinin gelişimi için de söz konusudur.

Siyasi partilerin geleneksel gelir kaynaklarının başında gelen üye aidatları; bir gelir kaynağı olmanın yanında, parti üyelerinin siyasal katılımının bir aracı olması açısından da demokrasi için önem taşımaktadır. Ayrıca, giderlerini üye aidatları ile karşılayan parti yönetimlerinin üyelerinden kopmayacağı ve bu tür bir finansmanın parti içi demokrasiyi besleyeceği düşünülmektedir. Siyasi partilerin, belli siyasal düşünceler etrafında bir araya gelmiş ve bu düşüncelerini devlet yönetimine taşımak isteyen insanlardan oluşması; partilerin en ideal gelir kaynağının üye aidatları olduğunu göstermektedir. Bu gerekçelerle, siyasi partilerin mümkün olduğunca üye

yardım yapacağız. Çünkü, parti üyeleri aidata alışmamışlardır. Bu olursa, Hazine'nin yardımı biran evvel azalsın, bitsin." **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, B.107, 30.6.1965.?

²⁸ ABADAN, Yavuz (1966), s.206.

²⁹ BOSUTER, Kudret; **Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi**, Ulusal Basımevi, Ankara, 1969, s.127.

³⁰ ARIKAN, Türkan (1976), "Siyasal Partiler ve İşletmecilik", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, C.13, S.6, 1976, s.71.

³¹ TIKVEŞ (1972b), s.153.

aidatı toplaması teşvik edilmekte, gelirleri içerisinde üye aidatlarının belli oranlarda olması arzu edilmektedir. Bu tür uygulamalardan en göze çarpanı, devlet yardımlarının üye aidatlarına göre verilmesi yöntemidir.

1982 Anayasası dönemine baktığımız takdirde; 648 sayılı Kanunda olduğu gibi, 2820 sayılı SPK'nın da üyelik aidatını, giriş ve üyelik aidatı şeklinde iki tür olarak düzenlediği görülmektedir. 648 sayılı eski SPK'da, mali yönden güçlü kişilerin ödeyecekleri yüksek aidatlarla partide etkinlik kazanıp eşitliği zedelemelerini önlemek amacıyla, hem üye giriş aidatının hem de aylık ya da yıllık olarak ödenecek düzenli aidatın üst sınırları belirlemiştir.(m.66) Buna karşılık, 2820 sayılı yeni SPK'da bu tür bir sınırlama yapılmamış ve her iki tür aidatın da alt ve üst sınırlarının parti tüzüğünde gösterileceğine hükmolunmuştur. (m. 62) Partiye giriş ve üyelik aidatı olarak siyasi partilerin belirledikleri alt ve üst sınırlar çok küçük miktarlardadır.³² Kanunda, her üyenin partiye girişinde aylık veya yıllık aidatı ödemeyi kabul etmek zorunda olduğu, parti tüzüğüne uygun olmak ve bağlı bulunduğu teşkilat kademesine yazılı olarak bildirmek şartıyla aidat miktarını artırabileceği belirtilmiştir. (m.62/2-3)

Ayrıca aidat borcunu ödememiş olan parti üyeleri hakkında geçici veya kesin olarak çıkarma cezası verilemeyeceği; kendisine yapılan yazılı tebligata rağmen belirtilen süre içerisinde ödemedi bulunmayan üye hakkında yapılacak işlemlerin parti tüzüğünde gösterileceği hükmüne bağlanmıştır. (m.62/4) Buna karşılık 648 sayılı yasada, aidat borcunu ödemeyen üyelerin delege seçilmesi, parti içerisindeki seçimlerde oy kullanması ve köy ve mahallelerdeki parti görevliliğine seçilmesinin de engellenmeyeceği; sadece borcunun *tamamını* ödemeyen üyelerin bunlar dışında kalan parti görevlerine seçilemeyeceği ve parti içi seçimlerde oy kullanamayacağı öngörülmüştü. Buna göre, yeni SPK'nın aidat borcunu ödemeyen siyasi parti üyelerine verilebilecek disiplin cezaları konusunda parti tüzüklerine daha geniş bir takdir hakkı tanıdığını söyleyebiliriz. Nitekim bu imkana dayanarak siyasi partiler birbirinden farklı düzenlemeler yapma yoluna gitmiş ve bazı parti tüzükleri üyelik aidatını ödemeyen üyelerinin parti içi seçimlerde seçme ve seçilme haklarına sınır

³² AKP giriş aidatı: 1 YTL – 2.000 YTL ve yıllık aidat 6 YTL – 2.000 YTL (Parti Tüzüğü m.134/1)
CHP giriş aidatı: belirlenmemiş ve yıllık aidat 6 YTL – 60 YTL (Parti Tüzüğü m.7/A/a)
MHP giriş aidatı: en fazla 1YTL ve yıllık aidat 6 YTL – 12 YTL (Parti Tüzüğü m.95)
DP giriş aidatı: 10 – 50 YKr. ve yıllık aidat 30 YKr – 1.20 YTL (Parti Tüzüğü m.70/1)

getirmişken; bazı parti tüzükleri böyle bir disiplin cezasının verilemeyeceğini hükme bağlamıştır.³³

Ödeyecekleri aidat yanında siyasi partiler için üyelerin önemi; gönüllü çalışmaları, partiye siyasi güç ve meşruiyet katmaları ve toplumsal iletişim gibi bir çok sebepten kaynaklanmaktadır. Türkiye’de kayıtlı seçmen sayısına oranla siyasi partilerin üye sayısı genelde Avrupa ülkeleri ortalamasının üzerindedir.³⁴ Ancak, ülkemizde üye aidatlarının düzenli bir şekilde toplanabildiğini söylemek olanaksızdır. Bu sebeple siyasi partilerin üye sayısının yüksekliği finansman konusunda bir anlam ifade etmemekte ve üye sayısı ile üye aidatı arasında bir orantı bulunmamaktadır. Devlet yardımı alan nisbeten büyük partilerde üye aidat gelirleri, devlet yardımları ve bağışların çok gerisinde kalmaktadır. Özellikle merkez sağ ve merkezin sağındaki partilerde üye aidatları, merkez sol partilere karşın çok cılız kalmıştır.³⁵ Üye aidatları genellikle partilerin devlet yardımları, bağışlar, faiz ve mal varlığından elde edilen gelirlerinden sonra 4. veya 5. sırada yer alan gelir kaynağıdır.

³³ Bu konuda siyasi parti tüzükleri farklı düzenlemeler içermektedir:

AKP Tüzüğü’nün 132. maddesinin hükmü şu şekildedir: “*Aidat borcu olması, aksi Merkez Karar ve Yönetim Kurulu’nca 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.*”

CHP Tüzüğü ise aidat borcu olan üyelerin parti içi seçme ve seçilme haklarını sınırlandırmıştır: “*Ödenti yükümlülüğünü yerine getirmeyen üyeler Parti içi seçme ve seçilme haklarını kullanamazlar. (Değişiklik 31.10.1999 tarihli karar)*” (m. 7/A/a)

MHP Tüzüğü, AKP tüzüğüne benzer şekilde şu hükmü getirmiştir: *Parti üyesinin, aidatının bir kısmını veya tamamını ödememiş olması, kongrelerde oy kullanmasını veya delege seçilmesini hiçbir şekilde engellemez ve borçlu olması partiden çıkarılmasına sebep teşkil etmez.* (m. 95/son)

DSP Tüzüğü’ne 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 borcunu 10 gün içinde ödemeyen üyeler Büyük Kongreye delege seçilemezler. Üyelik aidatını ödemeyen üyelerin, delege seçimlerinde, tüm aday yoklamalarında ve her kademedeki kongrelerde seçme ve seçilme hakkını kullanmaları konusunda karar vermeye Genel İdare Kurulu yetkilidir.*” (m. 70/2-3)

DP Tüzüğü’ne 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. Üyelik aidatını ödemeyen üyelerin, delege seçimlerinde, tüm aday yoklamalarında ve her kademedeki kongrelerde seçme ve seçilme hakkını kullanmaları konusunda karar vermeye Genel İdare Kurulu yetkilidir.*” (m.70/1)

³⁴ GENÇKAYA (2002), s.17. Türkiye’de siyasi parti üye sayılarının çok fazla olmasının bir nedeni de, parti üye kayıtlarının düzenli ve güvenli bir şekilde yapılmayıdır.

³⁵ GENÇKAYA’nın 1983-1998 yıllarını içeren çalışmasına göre; üye aidat gelirlerinin il ve parti toplam gelirlerine oranı partiler bazında şöyledir: ANAP % 2 ve % 1, BBP % 27 ve %14, DYP % 2 ve % 0,6, MÇP-MHP %11 ve % 4, RP % 22 ve % 14, CHP % 12 ve % 4, DSP % 19 ve % 9, HP-SHP %9 ve % 8. GENÇKAYA (2002), s.17.

Ayrıca, 2000’li yıllarda üye aidatlarının bu oranların altında seyrettiğini gözlemekteyiz. Örneğin, CHP’nin hem genel merkez hem de il teşkilatlarının topladığı üye aidatlarının, parti toplam gelirine oranları sırası ile şöyledir: 2003 yılı: %2,5, 2004 yılı: %10, 2005 yılı: %2, 2006 yılı: %3. Kaynak:

b) TBMM Üyelik Aidatı

648 sayılı SPK, TBMM üyelik aidatının miktarını ve toplanan paraların ne kadarının grup faaliyetlerine ve ne kadarının parti merkezine ayrılacağını, partinin TBMM grubunun kararına göre belirleneceğini belirtmiş ve aidat miktarına herhangi bir üst sınır koymamıştır. (m.67) Siyasi partiler, tüzüklerinde bu maddeyi tekrarlamakla yetinmiş, özel bir düzenleme yapma ihtiyacı hissetmemişlerdir. Bazı partiler, TBMM üyelik aidatı yanında, parti üyesi belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri ve il genel meclisi üyelerinden de üyelik aidatı alınacağını hükme bağlamıştır.

2820 sayılı SPK ise, TBMM üyelik aidatının belirlenmesi konusunda, TBMM’de grubu bulunan ve grubu bulunmayan partiler arasında bir ayırım yapmıştır. Buna göre, TBMM’de grubu bulunan partilerde “milletvekili aidatı” olarak isimlendirilen bu aidatın miktarını ve buradan elde edilen gelirin ne kadarının grup faaliyetlerine ve ne kadarının parti merkezine aktarılacağına TBMM parti grubu karar verir. Ancak, milletvekilinden alınacak bu aidatın bir yıllık toplam miktarı, milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını geçemez. (m.63/1) TBMM’de grubu bulunmayan partinin, milletvekilinin ödeyeceği aidatın yıllık toplamı, milletvekili ödeneğinin bir aylık tutarının yarısını geçmemek şartıyla parti merkez karar ve yönetim kurulunca belirlenir.(m.63/2)³⁶ TBMM’de grubu bulunmayan partinin grup faaliyetleri olmayacağından buradan elde edilen gelirler parti genel merkezlerine aktarılacaktır. Siyasi parti tüzükleri, TBMM üyelik aidatı konusunda yasadaki bu düzenlemelerin tekrarı dışında hemen hemen farklı hiç bir hüküm içermemektedir.

Siyasi partiler, diğer kaynakları ile giderlerini karşılayabildikleri ölçüde veya başka bir mali zorunluluk olmadığı sürece milletvekillerinden üyelik aidatı alma yoluna gitmemektedirler. Bu gelir kaynağı, özellikle büyük ve yerleşik partiler için

Anayasa Mahkemesi mali denetim kararları; SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930, SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930, SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930.

DSP’nin 2002 yılındaki toplam gelirlerinin % 0,45’i ve 2003 yılındaki gelirlerinin % 0,65’i üye aidatlarından oluşmaktadır. Kaynak: Anayasa Mahkemesi mali denetim kararları; SPMD Kararı, E.2003/15, K.2007/4, k.t.: 27.7.2007, **R.G.:** 16.11.2007-26702 SPMD Kararı, E.2004/18, K.2007/7, k.t.: 27.2.2007, **R.G.:** 16.11.2007-26702

³⁶ Mecliste grubu bulunmayan partinin, merkez karar ve yönetim kurulu tarafından milletvekillerinin ödeyeceği aidat saptanmadığından ve alınan milletvekili aidatının bir yılda ödenebilecek toplam milletvekili aidatını aştığı için Anayasa Mahkemesi tarafından Hazine’ye gelir kaydedilmesine ilişkin örnek bir Anayasa Mahkemesi kararı için bkz.: SPMD Kararı, E. 1998/28, K.1998/70, k.t. 23.12.1998, **AYMKD**, S. 34, C. 2, s.674-675.

parti gelirleri içerisinde genelde ihmal edilebilir düzeyde kalmaktadır. Bu sebeple, devlet yardımı alan partilerin bu aidatı almadıkları görülmektedir.³⁷

c) Adaylık Özel Aidatı

648 sayılı SPK'ya göre, bir partiden adaylık için başvuranlardan önseçime veya yoklamaya girmeden önce alınacak özel aidat parti yönetmelikleriyle düzenlenmektedir. Yasa teklifinde, 648 sayılı Kanunun adaylardan alınacak aidata ilişkin hükmünün yanında, seçim için aday gösterilenlerin seçim giderlerine “katılma payları” ödemesi öngörülmekteydi. Seçime katılma paylarının miktarının 7200 lira civarında olması ihtimali üzerine, bu uygulamanın Meclisi sadece zenginlerin yer alacağı bir kuruluş haline getireceği eleştirileri yöneltmiştir. Bu eleştiriler üzerine CHP temsilcisi tarafından, bu ödemenin milli gelirden kişi başına düşecek payla sınırlandırılması önerisi getirilse de, seçime katılma payı tamamen yasadan çıkarılmış ve seçim masrafları tamamen adayların mali imkanlarına bırakılmıştır.³⁸

648 sayılı SPK'nın, siyasi partilerin gelirlerinin sayıldığı 65. maddede yer aldığı halde, parti içi demokrasi açısından çok önemli bir unsur olan adaylık özel aidatının tespitinin, 68. maddede yönetmeliklere bırakıldığı belirtilmesi gereksiz bir tekrar olmuştur. Ayrıca üye aidatlarına sınırlar koymak suretiyle siyasi partiler aracılığıyla siyaset yapmanın mali yönden güçlü kişilerin tekeline girmesini önlemek isteyen Kanunun, adaylık özel aidatı konusunda düzenleme getirmemesi tutarsızlık yaratmıştır.³⁹ Uygulamada, özellikle nisbi temsil sisteminin söz konusu olduğu durumlarda, listelerin üst sıralarında bulunan adayların seçilme şansları daha yüksek olduğundan seçim masraflarını çoğunlukla üst sıradakiler üstlenmekte ve aday olabilmek ve seçilememe riskini göze alabilmek için varlıklı olmak gerekmektedir.⁴⁰

³⁷ Örneğin CHP'nin 2003, 2004, 2005 ve 2006 yıllarına ilişkin AYM'ye verdiği hesaplarında milletvekili aidat geliri beyan edilmemiştir. SPMD Kararı, E.2004/22, K.2006/7, k.t.: 27.1.2006, **R.G.:** 17.3.2006-26111; SPMD Kararı, SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930. 2003 yılı itibarıyla TBMM'deki sandalyelerin 2/3'üne sahip AKP'nin de bu yılda hiç milletvekili aidatı elde etmediği görülmektedir. SPMD Kararı, E.2004/19, K.2005/24, k.t.: 1.12.2005.

³⁸ ABADAN, Nermin (1966), s.63.

³⁹ Bu dönemde Kanunda herhangi bir sınırlama konulmamış olan adaylık özel aidatı konusunda, Parti tüzükleri de Kanunu tekrarlamakla yetinmiş ve özel aidat miktarının aday yönetmeliklerindeki esaslara göre belirleneceğini belirtmiştir.

⁴⁰ BOSUTER (1969), s.128 ve PERİNÇEK, Doğu (1968); “**Türkiye’de Siyasi Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması Rejimi**”, AÜHF Yayınları, Ankara, 1968, s.93-94.

Tartışmalarda ortaya çıkan 7200 liralık miktarın yüksekliği, 1965 seçimlerinde siyasi partilerin ön seçimlere katılan adaylardan aldıkları en yüksek adaylık aidatının en fazla 5000 liraya kadar ulaşması ile ortaya çıkmıştır.⁴¹ Adaylık özel aidatının serbestçe belirlendiği bir ortamda en yüksek aidat, yasanın görüşülmesi sırasında tartışılan üst sınıra yaklaşmamıştır. Bununla beraber adaylardan talep edilen aidat miktarının düşük olduğunu söylemek güçtür. Özellikle iki büyük partinin topladıkları adaylık aidatının, Türkiye'deki kişi başına ortalama yıllık geliri aştığı ve bu sebeple varlıklı kişilerin parlamentoya girmelerini teşvik ettiği ileri sürülmüştür.⁴² Partilerin talep edebilecekleri aidatlar, seçilme şansı ile orantılı olmuş ve genellikle, partilerin kazanma şanslarına göre adaylardan aldıkları adaylık aidat miktarları da artmıştır.⁴³

1965 seçimlerinde AP'nin adaylardan topladığı aidat miktarı CHP'nin topladığının iki katına ulaşmıştır. Bu durumun seçimlerde AP için çok daha etkili bir seçim kampanyası yapma imkanı doğurduğundan şüphe yoktur. Bu iki Partinin topladıkları adaylık aidatı toplam miktarı, diğer partiler ile karşılaştırılmayacak kadar yüksek miktarlara ulaşmıştır. AP'nin bu kaynaktan elde ettiği gelirler CMKP, YTP ve MP'nin 20 katına kadar yaklaşmışken; CHP bu partilerden 10 kata kadar fazla gelir elde etmiştir. Ayrıca 1965 yılında AP ve CHP 2.5'er milyon TL devlet yardımı almışlardır. AP'nin bu seçimlerde topladığı adaylık gelirininin 2.797.500 TL ile devlet yardımlarını aştığı değerlendirildiğinde adaylık gelirlerinin önemi daha iyi anlaşılır.⁴⁴

⁴¹ ABADAN, Nermin (1966), s.355. En yüksek adaylık aidatını alan AP, parti teşkilatı ya da parlamento içerisinde aday olanlardan 2500 Lira, dışarıdan partiye katılarak aday olanlardan 5000 Lira almaktaydı ve önseçimi kazanamayanlar aidatlarını geri isteyemediler. (AP Aday Tespit Yönetmeliği, m.11)

⁴² ABADAN, Nermin (1966), s.356.

⁴³ Siyasi Partilerin 1965 seçimlerinde ön seçime giren adaylardan aldıkları kişi başına düşen aidat miktarı ve toplam aidat miktarı (Kaynak: ABADAN, Nermin (1966), s.355)

<u>Siyasi Parti</u>	<u>Kişi Başı Adaylık Aidat Miktarı</u>	<u>Adaylık Aidat Toplamı</u>
AP	2.500 - 5000 TL	2.797.500
CHP	2.000	1.370.000
CKMP	500	186.000
MP	500	136.000
YTP	0 – 1000	167.000
TİP	100 (ihtiyari)	-

1969 milletvekili genel seçimlerinde, aday adaylığı aidatı AP'de 5000, CHP'de 4000, MHP'de ve YTP'de 1000, MP'de 500 ve TİP'de 100 lira olarak belirlenmişti. TİKVEŞ (1972a), s.155.

⁴⁴ Benzer şekilde Adalet Partisi'nin 1969 yılında elde ettiği 5.514.722 TL'lik gelirin 3.325.090 TL'lik kısmı yani % 60'ı adaylık özel aidatından oluşmaktadır. **AYMKD**, S.18, s.427. Ayrıca, Demokrat Partinin 1973 yılında elde ettiği toplam 1.932.203 TL'lik gelirin 1.162.250 TL'lik kısmı yani % 60'ı adaylık özel aidatıdır. **AYMKD**, S.18, s.431.

1982 Anayasası döneminde, 2820 sayılı SPK m.61'in (c) bendinde "milletvekili aday adaylarından alınacak özel aidat" siyasi partilerin gelirlerinden birisi olarak sayılmaktaydı. Bu bendde 31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle "Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidat" ifadesi eklenmiştir. Böylece siyasi partilere milletvekili aday adaylarının yanında belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclisi üyeliği aday adaylarından da adaylık ücreti alma imkanı tanınmıştır. Ülkemizdeki belediye başkanlıkları, belediye meclis üyelikleri ve il genel meclisi üyeliklerinin toplam sayısının yüksekliği göz önüne alındığında, siyasi partilere yerel seçimlerde bu düzenleme sayesinde bu kaynaktan gelirlerini önemli ölçüde artırma imkanı tanındığı söylenebilir.

2820 sayılı SPK m.61'in aynı bendine parantez içerisinde eklenen cümleye göre, bu aidatlar 64. maddedeki esaslar dahilinde siyasi partilerin merkez karar organlarınca belirlenir ve tahsil edilir. "Milletvekili aday adaylığı aidatı" başlığını taşıyan 64. maddeye göre; Milletvekili aday adaylarından alınacak özel aidatın miktarı, milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını aşmamak kaydıyla parti içyönetmeliklerinde gösterilir. Milletvekili aday adaylığı söz konusu kişi, milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını aşmamak kaydıyla bu özel aidatı ödeyecektir ve bu özel aidatın parti içyönetmeliğinde gösterilmesi gereklidir. Bunun yanında, Kanuna göre belediye başkanlığı, belediye meclisi üyeliği ve il genel meclisi üyeliği adaylığı için alınacak aidatın da milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını geçmemesi gerekmekte; fakat, bu özel aidatın parti içyönetmeliğinde gösterilmesine gerek yoktur. Siyasi parti tüzükleri aday adaylığı özel aidatı konusunda Kanunda bulunan hükümleri tekrarlamakla yetinmiş, farklı hükümler getirmemiştir.

Siyasi partilerin elde edecekleri aday adaylığı gelirlerinin partinin büyüklüğü ve adaylarının seçilebilme imkanı ile orantılıdır. Seçim barajını aşabilecek ve adaylarının seçilme imkanı yüksek olan partilerin ciddi miktarlarda aday adaylığı geliri elde edeceğinde şüphe yoktur. Ancak barajı aşması güç görülen küçük partilerin bu kaynaktan yararlanma imkanı son derece kısıtlı kalmaktadır. Bu seçim yıllarında partilerin elde ettikleri gelirler incelendiğinde daha açık görülmektedir.⁴⁵

⁴⁵ AKP, milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıl olan 2007'de, 4000 civarındaki aday adayından kişi başı 2000 YTL olarak toplam 7.862.108 YTL aday adaylığı geliri elde etmiştir. Buna rağmen,

2) BAĞIŞLAR

Tüm dünyada siyasi partilerin klasik gelir kaynaklarının üye aidatları ve bağışlar olduğunu belirttik. Özellikle liberal ve muhafazakar partilerin, harcamalarını öncelikle bağış gelirleri ile finanse ettiği bilinmektedir. Modern demokrasilerde siyasi partilere yapılacak bağışlarla ilgili düzenlemeler; bazı bağış kaynaklarının yasaklanması, bağış miktarlarının sınırlandırılması ve bağış sahiplerinin kamuoyuna beyan edilmesi şeklindeki uygulamalardır. 648 sayılı SPK, siyasi partilere yapılacak bağışlar konusunda bunlara benzer bir takım sınırlamalar getirmiştir. Kanunun bağışları düzenleyen 71. maddesinin birinci fıkrasında, genel ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunlarla kurulu bankalar ve diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmakla beraber ödenmiş sermayesinin yarısı devlete ait kuruluşlar ve bunlara bağlı bütün müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri, her türlü sendika, birlik, federasyon ve konfederasyonlar ile derneklerin siyasi partilere bağış yapmalarını yasaklamıştır. Kanunun 72. maddesi ise, siyasi partilerin bu kuruluşlardan kredi almasını yasaklamaktadır. Bu kuruluşlara bağış yasağı getirilmesinin amacı, iktidar partisinin sahip olduğu imkanları kullanarak bağış elde etmesini ve diğer partilere baskı kurmak amacı ile mali imkanlar sunmasını önlemektir.

Sendikalar, dernekler ve vakıflar gibi kuruluşların siyasi partilere bağış yapmasının yasaklanmasının gerekçesi ise, bu kuruluşların siyaset ve partiler dışı tutulmak istenmesidir. Ancak, sendikaların siyaset dışı değerlendirilerek siyasi partilerden uzak tutulması, siyasal katılım ve çoğulculuğu sınırlandırdığı gibi partilerin en önemli finans kanallarından birisini de kesmiş olmaktadır.⁴⁶ Nitekim, bir çok demokratik ülkede sol partilerin klasik gelir kaynaklarından birisi de sendikalardan yapılan yardımlardır. Son olarak, bu kuruluşlar mensuplarının

seçim yılında devlet yardımlarının üç katına çıkarılması sebebiyle partinin toplam gelirleri çok yükselmiş ve aday adaylığı gelirinin toplam parti merkez gelirin oranı %5’de kalmıştır.

Kaynak:<http://www.akparti.org.tr/gelir_gider/GENEL%20MERKEZ%20ARALIK-2007%20GELİR%20GİDER.htm> Erişim tarihi: 3.8.2008

AKP’nin 2008 yılındaki yerel seçimlerde belirlediği adaylık adaylığı aidatları ise şu şekildedir: Büyükşehir belediye başkan aday adaylarından 7 bin 500 YTL, nüfusu 100 binin üzerindeki illerin aday adaylarından 3 bin YTL, nüfusu 200 binin üzerindeki ilçelerin aday adaylarından 2 bin 250 YTL, belde belediyeleri aday adaylarından ise bin YTL. Ayrıca, özürülülerin dörtte bir, kadınların üçte iki oranında ücret ödemesi kararlaştırıldı. **Sabah Gazetesi**, 11.11.2008.

⁴⁶ KUTLUAY, Musa Kerim (2001); **Siyasal Partilerin Finansmanı – Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, s.103.

çıkarlarını korumak üzere kurulduklarına göre, bunları çıkarlarını temsil eden siyasi partilerden uzak tutmak tutarsızlık olacaktır.⁴⁷

Buna karşılık, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına getirilen yasak, bu kurumların kendine özgü bazı niteliklerinden dolayı yerindedir. Bunlar, belli bir mesleği yapmak isteyen kişilerin üye olmak zorunda oldukları ve gelirleri esas olarak üye aidatlarından oluşan kuruluşlardır. Bu kuruluşlara meslekleri gereği zorunlu olarak üye olanların verdikleri aidatlardan elde edilen gelirlerin, bir kısmının siyasi partilere bağış yoluyla aktarılması, bir bakıma bu kişilere meslek kuruluşunun yönetiminin tercih ettiği bir siyasi partiye zorunlu olarak bağış yaptırılması anlamına gelecektir.

648 sayılı SPK'nın yanında 298 sayılı Seçim Yasası'nın "Matbua dağıtımı" başlığını taşıyan 62. maddesi Devlet, katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı müesseseler ve ortaklıkları ile diğer kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar ilan dağıtamazlar hükmüne yer verdikten sonra; "Seçim süresince yapılamayacak işler" başlığını taşıyan 63. maddesi, bu kişilerle, kamu yararına çalışan dernekler ve bunlarda görev almış bulunan memur ve hizmetlilerin seçim süresince her ne ad altında olursa olsun bağış ve yardımda bulunmalarını yasaklamıştır. Son olarak 648 sayılı SPK, siyasi partilerin yabancı ülke ya da kişilerden bağış alıp alamayacakları konusunda bir hüküm içermemektedir.

648 sayılı Kanunda bağışlarla ilgili bir diğer düzenleme ise bağış miktarlarına getirilen üst sınırdır. SPK'nın 71. maddesinin 2. fıkrasına göre, siyasi partilere bağışta bulunması yasaklanan kuruluşlar dışındaki tüm gerçek ve tüzel kişilerin, bir siyasi partiye bir yıl içerisinde yapabilecekleri toplam bağış miktarı beş bin TL ile sınırlandırılmıştır. Bağış makbuzlarında bağış sahibinin kimliğinin açıkça yazılması ve bu makbuzların beş yıl süreyle saklanması zorunluluğu getirilmiştir. Kanun aynı yardımlara imkan tanımakla beraber; nelerin aynı yardım olarak partilere verilebileceğini Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bırakmıştır.

Bu dönemde ülkemizde yaşanan yüksek enflasyon oranları, bağışlara konulan üst sınırlar konusunda sorun yaşanmasına sebep olmakta ve bu sebeple üst sınırın yasal

⁴⁷ BOSUTER (1969), s.127.

düzenlemelerle yenilenmesi gerekmekteydi. Bunun yerine bağış üst sınırının bütçe büyüklüğü ya da enflasyon gibi her yıl yeniden belirlenen bir takım sayılara endekslenmesi daha yerinde olurdu.

Kanun, bağış sahiplerinin kimliklerinin ve adreslerinin bağış makbuzlarında açıkça yazılmasını emretmekte; fakat, bağış sahiplerinin kimliklerinin kamuoyuna açıklanması şeklinde bir mekanizma öngörmemektedir. Ayrıca mali denetim sırasında Anayasa Mahkemesi'ne verilen belgelerde bağış sahiplerinin kimlikleri bildirilse de, bunlar Anayasa Mahkemesi'nin mali denetime ilişkin kararlarında açıklanmamaktaydı. Bağış sahiplerinin kimliklerinin açıklanmamasının düşünce özgürlüğünün bir parçası olduğu ve muhalefeti koruduğu iddia edildiği gibi⁴⁸; bu uygulamanın siyasetteki saydamlığı zedelediği de söylenmektedir.⁴⁹ Yasal düzenlemelerle ilgili son bir nokta, yasadaki hükümlere aykırı olarak bağışta bulunan veya kredi veren kimse ile bu bağış ya da krediyi kabul eden parti görevlisi hakkında üç aydan bir yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür.

Dünyada siyasi partilerin ilk ortaya çıktıkları tarihlerden itibaren en önemli gelir kaynaklarından bir tanesi bağış gelirleri olmuştur. Devlet yardımları öncesi üye aidatları sol partilerin ve bağışlar ise sağ partilerin temel gelir kaynakları olarak görülmekteydi. Devlet yardımları sonrasında ise, ağırlığı azalmakla birlikte tüm partiler bağışlardan ciddi gelirler elde etmeye devam etmişlerdir. Bağışlarla ilgili Türkiye'deki duruma baktığımız takdirde, dünyadaki bu yaklaşımlardan bazı farklılıklar olduğunu görmekteyiz.

Bağışlara ilişkin 1982 Anayasasındaki hukuksal duruma baktığımız takdirde, temelde 1961 Anayasasındaki sistemin devam ettiğini söyleyebiliriz. 1982 Anayasası siyasi partilere yapılacak bağışların tabi olduğu esasların kanunla düzenleneceğini (m.68/son) ve uluslararası kuruluşlardan, yabancı devlet ve kişilerden maddi yardım alan siyasi partilerin temelli kapatılacağını (m.69/9) hükme bağlamıştır. 2820 sayılı SPK, bazı bağış kaynaklarını yasaklamış ve bağış miktarlarına sınır koymuştur. (m.66) Ancak, bağış sahiplerinin kimliklerinin kamuoyuna açıklanması uygulaması ülkemizde benimsenmemiştir. Yapılan bir kamuoyu araştırmasına göre, siyasi partilere yapılan tüm bağışların kamuoyuna açıklanmasını isteyenlerin oranı % 78,

⁴⁸ PERİNÇEK (1985), s.177.

⁴⁹ GENÇKAYA (1999), s. 184.

belirli bir miktarı aşan bağışların açıklanmasını isteyenlerin oranı ise % 11'dir.⁵⁰ Bu verilere göre; toplumun büyük bir çoğunluğunda, siyasi partilerin bağış kaynaklarını öğrenme isteği vardır. Seçmenin tercihte bulunacağı siyasi partilerle kimlerin mali ilişki içerisinde olduğunu bilmek istemesi doğaldır. Ancak, bağış sahiplerinin isimlerinin kamuoyuna açıklanması kişinin siyasi kanaatlerinin açıklanması anlamına gelecektir. Bu durumun muhalefet partilerine bağış yapılmasını zorlaştıracığı ve bir açıdan özel hayatın gizliliğine ve kişi güvenliğine aykırı olduğu belirtilmektedir.

Türkiye'de bağışlar hiç bir zaman partiler için düzenli bir gelir kaynağı haline gelmemiştir. Partilerin ilk kuruluş yıllarında ve henüz devlet yardımı almadan önce parti gelirleri, neredeyse tamamen bağışlardan oluşmaktaydı. Partinin büyümesi ve devlet yardımı almaya başlaması ile birlikte nitelik değiştirmeye başlayan parti gelirleri, hazine yardımı, faiz ve malvarlığı gelirleri ile adaylık özel aidatına dayanmaya başlamıştır.⁵¹ İktidar ve iktidar adayı büyük partilerin daha kolay ve daha çok bağış geliri toplayabileceğine ilişkin genel kanı, bazı yıllarda doğrulanmış ve büyük partilerin ciddi miktarlarda bağış geliri elde ettikleri görülmüştür.

a) Siyasi Partilere Yapılacak Bağışlara Getirilen Yasaklar ve Sınırlamalar

aa) Yasaklanan Bağış Kaynakları

Bunlardan en yaygın olanı, ülke siyasetinin yabancı etkilerden korunması amacıyla, uluslararası kuruluşlar, yabancı devlet ya da yabancı özel ve tüzel kişilerden bağış alınmasının yasaklanmasıdır. Başta Almanya olmak üzere sınırlı sayıda bazı ülkelerde ise bu tür bağışlar yasaklanmamış; ancak, çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. 1982 Anayasası yaygın olan uygulamaya paralel olarak, siyasi partilerin her türlü yabancı kaynaktan bağış almalarını yasaklamış ve bunu bir kapatma nedeni olarak kabul etmiştir. (m.69/10) 2820 sayılı SPK'nın bağışlar konusunu düzenleyen 66. maddesinin son fıkrası, siyasi partilerin yabancı kaynaklardan ayni veya nakdi yardım ve bağış almasını yasaklamıştır. Kanun, ayrıca bunu bir kapatma nedeni olarak belirttiği gibi (m. 101/c); bu tür yardım ya da bağışları kabul eden parti

⁵⁰ **Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması** (2001), TÜSİAD, s.77-78.

⁵¹ Örneğin MSP'nin 1972 yılındaki gelirlerinin neredeyse tamamını oluşturan bağışlar, 1974 yılında elde ettiği gelirlerin binde biri oranına dahi ulaşamamıştır. **AYMKD**, S.14, s.451-464 ve **AYMKD**, S.16, s.442-453.

sorumlusu, aday ve aday adayı için bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası öngörmüştür. (m. 116/3)

Anayasa ve Kanundaki bu yasağın yanında, partiler için yabancı devlet ya da kişilerden yardım almak, siyaseten de çok tepki çekecek ve yardım alan partinin politikalarının sorgulanmasına sebep olacak bir konudur. Bu sebeple, bu yasağın ötesinde, siyasi partiler yabancılardan bağış almaktan uzak durmaktadırlar. Ayrıca, zaman zaman yabancı devlet ya da kişilerden yardım alan partiler olduğu şeklinde çeşitli iddialar⁵² ortaya atılsa da, Türkiye’de bu yasağı ihlal ettiği için kapatılan bir parti bulunmamaktadır.

Siyasi partiler için bir başka yasak bağış kaynağı ise; sendika, dernek ve vakıflardır. SPK 69. maddenin ilk şeklinde, siyasi partilerin dernek, sendika, vakıf, kooperatif ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile bunların üst kuruluşlarıyla siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamayacakları ve bunlardan maddi yardım alamayacakları hükme bağlanmıştı. Kanununun 66. maddesinde de benzer bir hüküm yer almaktaydı. Anayasada 1995 yılında 4121 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle 69. maddedeki bu yasak tamamen kaldırılmış ve sonrasında 2820 sayılı Siyasi

⁵² Bu konudaki ciddi bir gelişme; Konrad Adenauer isimli Alman Vakfı ile ANAP arasında ve Friederich Erbert, Heinrich Böll ve Friederich Naumann isimli Alman Vakıfları ile CHP ve LDP arasında olduğu iddia edilen mali ilişki hakkında dönemin Başbakanı Bülent Ecevit’in talimatıyla soruşturma başlatılması ve soruşturma sonucunda müfettişlerin bu ilişkiler sebebiyle bu üç partinin kapatılması için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına başvurumalarıdır. “CHP Kapatılsın” **Radikal**, 31.5.2003.

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 temelli kapatma davası açmaya gerek görmemiştir. “ANAP’a Kapatma Davası Yok” **Radikal**, 13.5.2003.

Ayrıca en son basında, Friederich Erbert Vakfı’ndan CHP’ye yardım yapıldığına ilişkin iddialar üzerine inceleme başlatan Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’nın Almanya’dan bu konuda bazı belgeler istediği ve Savcılığın bu talebinin reddedildiği yönünde haberler yer almaktadır. Kaynak: <http://www.sabah.com.tr/haber_E76941B2515D444D8B655D52529C1433.html> Erişim tarihi: 29.4.2009.

Benzer şekilde yabancılardan yardım alan siyasi partilerle ilgili bir diğer iddia ise, kamuoyunda Deniz Feneri Davası olarak bilinen olaydır. Türkiye’de sosyal yardımlaşma amacıyla kurulan Deniz Feneri isimli dernekle ortak faaliyet gösterdiği belirtilen Almanya’daki Deniz Feneri e.V. isimli derneğin yöneticileri, yardım amacıyla topladıkları paraları amaç dışında kullanmak suçundan Almanya’da mahkum olmuşlardır. Almanya’da görülen bu davanın savcılık iddianamesinde, bir alındı belgesinde Başbakan Tayyip Erdoğan’ın adının geçtiğinin belirtilmesi ve sanıklardan Firdevsi Ermiş’in derneğin amaçlarından birinin AKP siyasetini desteklemek olduğunu belirtmesi davanın Türkiye’deki etkisinin yönünü değiştirmiştir. Dava sadece bir derneğin karıştığı suç olarak algılanmaktan çıkmış, bir partinin de içerisinde olduğu geniş bir yolsuzluk davası olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Davayla ilgili kapsamlı bir değerlendirme için bkz.: <<http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=Detay&ArticleID=898145&Date=11.09.2008&CategoryID=77>> Erişim tarihi: 30.4.2009.

Kartiler Kanununda açık bir hüküm ile izin verilmek suretiyle siyasi partilerin bu kurum ve kuruluşlardan yardım almasının önü açılmıştır. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 66. maddesindeki cümle şöyledir:

“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.”

Ancak bu kuruluşların siyasi partilere bağışta bulunmaları özel kanunlarında yer alan hükümlere uyulması şartına bağlanmıştır. Bu durumda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar ve bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatiflerin özel yasaları iki açıdan incelenmelidir. Birincisi bu konuda herhangi bir açık yasağın bulunup bulunmadığı; ikincisi ise, yasak sonucunu doğuracak bir düzenlemeye yer verilip verilmediğidir. Eğer bu kurumların özel yasalarında siyasi partilere bağış yapabileceklerine ilişkin özel bir yasak ya da buna engel başka bir hüküm yoksa bağışta bulunabileceklerdir. Bu sebeple öncelikle bu kuruluşların özel kanunlarında bu konuyla ilgili ne tür düzenlemelerin yer aldığı incelenmelidir.

Bu kuruluşlardan, yarasında siyasi partilere yardım yapabilecekleri açıkça belirtilmiş olan sadece derneklerdir. 4.11.2004 tarih ve 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 10. maddesi açık bir şekilde derneklerin siyasi partilere maddi yardımda bulunabileceklerini şu şekilde belirtmekteydi:

“Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve mesleki kuruluşlardan maddi yardım alabilir ve adı geçen kurumlara maddi yardımda bulunabilirler.”

Aynı Kanunun derneklere yurtdışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan yardım alma imkanı tanıyan 21. maddesi şöyledir:

“Dernekler mülkî idare amirliğine önceden bildirimde bulunmak şartıyla yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynî ve nakdî yardım alabilirler.

Bildirimın şekli ve içeriği yönetmelikle düzenlenir. Nakdî yardımların bankalar aracılığıyla alınması zorunludur”

Bu iki maddeye göre; dernekler yurtdışındaki kişi ve kurumlardan maddi yardım alabilirler ve Türkiye’deki siyasi partilere bağış yapabilirler. Derneklerin yabancı kaynaklardan maddi yardım alabilmeleri ve siyasi partilere bağışta bulunabilmeleri, partilerin dernekler üzerinden yabancı kişi ve devletlerden bağış alabilecekleri ve bu konuda Anayasa’nın 69. maddesindeki yasağın çiğneneceği endişesini doğurmuştur. Bu sebeple, Cumhurbaşkanı ve 116 milletvekili tarafından Dernekler Kanununun 10. maddesinin Anayasanın 2., 11. ve 69. maddelerine aykırı olduğu iddiası ile iptal davası açılmıştır.⁵³

Anayasa Mahkemesi, bu düzenleme ile derneklerin siyasi partilere maddi yardım yapmalarının yolunun açılması sonucunda, derneklerden siyasi partilere nakdi veya aynı yardım sağlanmasının olanaklı hale geldiğini ve Dernekler Kanunu’nun 21. maddesine göre derneklerin yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynı ve nakdi yardım alabilecekleri de göz önüne alındığında, yurt dışındaki kişi veya kuruluşlardan aynı veya nakdi yardım alan derneklerin bu yardımları siyasi partilere aktarmalarına bir engel kalmadığını belirtmiştir. Bu sebeple, yasa kuralı ile derneklerin kendi gayelerini gerçekleştirmek amacıyla bile olsa, siyasi partilere maddi yardım yapma yolunun açılmasını, Anayasa’nın 69. maddesine aykırı görmüş ve iptal etmiştir.⁵⁴ Bu karar sonucunda, artık derneklerin siyasi partilere bağış yapabilmeleri mümkün değildir.

5737 sayılı Vakıflar Kanununda, vakıfların siyasi partilere maddi yardımda bulunabileceklerine izin veren açık bir hüküm yer almamakta birlikte; 13. maddede vakıfların malları üzerinde her türlü tasarrufta bulunabileceği belirtilmektedir.

⁵³ E.2004/107, K.2007/44 k.t.: 5.4.2007, **R.G.:** 22.11.2007/26708, s.57-70.

Davacılar dava dilekçelerinde özet olarak şu görüşleri ileri sürmüşlerdir: “... *dava konusu düzenlemelere göre, bir derneğin yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan yardım alıp, bu yardım kendi varlıklarına katılsa da dolaylı yoldan siyasi partilere yardım adı altında aktarmalarının olanaklı olduğu; böylece Anayasal kurala uygunluğu sağlayacak bir önlem bulunmadığı için yasa ile Anayasal yasağın dolaylı yoldan aşıldığı; siyasi partilerin kuruluş ve çalışmalarında özgür olmalarının temel ilke olduğu, Anayasa koyucunun siyasi partiler hakkında derneklerden farklı düzenlemeler öngördüğü; Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak görevi ile özdeşleşen bir konuda Dernekler Kanunu’nda önlem alınmayarak siyasi partilerin dernekler aracılığı ile yurtdışından yardım almalarının olanaklı hale geldiği, bu nedenlerle Anayasa’nın 2., 11. ve 69. maddelerine aykırı olduğu...*” **R.G.:** 22.11.2007/26708, s.58-62.

⁵⁴ **R.G.:** 22.11.2007/26708, s.66-67.

Ancak, vakıfların faaliyetlerinin amaçlarına uygun olması ilkesi⁵⁵ gereği, bir siyasi partiye yapılacak bağışın vakfın amacına uygun olması gerekecektir. Ayrıca, Kanun vakıfların yurt dışındaki kişi ve kuruluşlardan maddi yardım almalarına izin vermektedir.⁵⁶ Dernekler Kanununda yer alan benzer hüküm sebebiyle, Anayasa Mahkemesi'nin derneklerin siyasi partilere maddi yardımda bulunmalarına izin veren aynı kanunun 10. maddesini, yabancılar dernekler üzerinden siyasi partilere bağışta bulunabilirler gerekçesiyle iptal etmiştir. Bu karar gözönüne alınırsa; benzer bir endişenin vakıflar için de söz konusu olabileceğini söyleyebiliriz.

Sendikalar Kanunu'nda, sendikaların siyasi partilere bağış yapmasını yasaklayan ya da izin veren açık bir hüküm bulunmamakta, sadece faaliyetlerinin amaçları ile sınırlı olduğu belirtilmektedir. Anayasa'da 1995 yılında yapılan değişikliğe uyum sağlanması amacıyla, 26.6.1997 yılında Sendikalar Kanunu değiştirilmiş ve sendikaların siyasi partilerle ilişki kurmasını yasaklayan hükümler Kanundan çıkarılmıştır. Bu konuyu düzenleyen m. 37/2'nin yeni şekli şu şekildedir:

“Sendika ve konfederasyonlar, amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Siyasi partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar.”

Böylece sendikaların siyasi partilere bağış yapmalarının önü açılmıştır. Sendikalar, siyasi partiler için ilk yaygınlaşmaya başladıkları zamanlardan itibaren, özellikle sosyalist ve sosyal demokrat partilerin en önemli bağış kaynaklarından birisi olmuştur. Ayrıca, bu kuruluşların amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla siyasi partilerle ilişki kurmaları ve maddi yardımda bulunabilmeleri demokratik çoğulculuğun da bir gereğidir. Bu açıdan bu yenilik yerinde olmuştur.

Kooperatiflere siyasi faaliyet yasağı getiren Kooperatifler Kanunu m.92, 1997 yılında 4274 sayılı yasa ile kaldırılmış ve böylece hem Anayasa m.69, hem de 2820

⁵⁵ Türk Medeni Kanunu Madde 111: “Vakıfların, vakıf senedindeki hükümleri yerine getirip getirmediikleri, vakıf mallarını amaca uygun biçimde yönetip yönetmedikleri ve vakıf gelirlerini amaca uygun olarak harcamayı harcamadıkları Vakıflar Genel Müdürlüğüne ve üst kuruluşlarının denetlenir.”

Ayrıca Vakıflar Kanunu Madde 10: “Vakıf yöneticileri; vakfın amacına ve yürürlükteki mevzuata uymak zorundadır.”

⁵⁶ Madde 25/2: “Vakıflar; yurt içi ve yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynı ve nakdi bağış ve yardım alabilirler, yurt içi ve yurt dışındaki benzer amaçlı vakıf ve derneklere aynı ve nakdi bağış ve yardımda bulunabilirler. Nakdi yardımların yurt dışından alınması veya yurt dışına yapılması banka aracılığı ile olur ve sonuç Genel Müdürlüğe bildirilir. Bildirimin şekli ve içeriği yönetmelikle düzenlenir.”

sayılı SPK m.66'daki hükme paralel olarak bu kuruluşların da siyasi partilere maddi yardımda bulunmalarına imkan tanınmıştır.

Siyasi partilere bağış konusu, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından incelendiğinde, bu kuruluşların kanunlarında da, sendika ve kooperatifler Kanunlarında yapılan değişikliklere benzer şekilde, siyaset yasağı getiren maddelerin 1997 yılında kaldırıldığı görülmektedir.⁵⁷ Bu yeni hukuksal durumda bu kuruluşların siyasi partilere bağış yapmaları mümkün gözükmemektedir. Dernekler, vakıflar ve sendikaların siyasi partilerle ilişkisini ve partilerin bunlardan bağış almasını yasaklayan hükümlerin kaldırılması, siyasal katılımın ve çoğulculuğun sağlanması bakımından önemli bir adım olmuştur. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından aynı düşünceyi beslemek güçtür. Çünkü; bu kurumlar belli bir mesleği icra etmek için üye olunması zorunlu olan ve esas gelirlerini, üyelerinden topladıkları aidatların oluşturduğu kurumlardır. Bir kimse siyasi yaklaşımını ve ilişkilerini beğenmediği ya da bir siyasi partiye yaptığı yardım ve bağışlar sebebiyle bir dernek, vakıf ya da sendikanın üyeliğinden ayrılabilir. Ancak, aynı tavrı kamu kurumu niteliğindeki bir meslek örgütünün mensubunun göstermesi mümkün değildir. Çünkü; mesleğini yürütebilmesi için bu kurumlara üye olması zorunludur. Bu durum o kişiyi, kendi ödediği aidatlar ile mensubu olmadığı ve belki de karşı olduğu bir siyasi partinin finansmanına katkıda bulunmaya mecbur kılacaktır.⁵⁸ Bu sebeple dernek, vakıf, sendika ya da kooperatiflere tanınan siyasi partilere yardımda bulunabilme imkanının kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlara verilmemesi yerinde olacaktır.

Yabancı kaynakların yanında, 2820 SPK'da siyasi partilerin, bağış almasının yasaklandığı bir diğer kaynak ise, genel bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşları ile özel bir kanuna dayanarak kurulmuş bankalar ve sermayesinin bir kısmı veya tamamı Devlete ait teşebbüs ve müesseselerdir. 2820 sayılı SPK'nın 66. maddesi bu yasağı şu şekilde ifade etmektedir:

⁵⁷ Örneğin Avukatlık Kanunu, Türk Tabipler Birliği Kanunu, Türk Eczacılar Birliği Kanunu, Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu ve Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununda değişiklik yapan 18.6.1997 tarih ve 4276 sayılı Kanun.

⁵⁸ Benzer eleştiriler için bkz.: GÖZLER, Kemal (2007); **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa, 2007, s.202-203.

“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 fıkrafta 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.”

648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 71. maddesinde de benzeri bulunan bu yasak, siyasi partiler arasındaki iktidar yarışının eşit ve adil bir ortamda yürütülmesi ve Devletin mali imkanlarının bu yarışta kullanılmaması gerekliliğinin doğal bir sonucudur.

Son olarak, siyasi partilere bağış yapması yasaklanmış kimseler 298 sayılı Kanunun Seçimlerin Temel Hükümleri Hakkında Kanunda belirtilmiştir. Bu Kanunun, “seçim süresince yapılamayacak işler” başlığını taşıyan 63. maddesi kamu kurumlarında ve kamuya yararlı derneklerde çalışan memurlar ile hizmetlilerin siyasi partilere ve adaylara bağış ve yardımda bulunmasını yasaklamaktadır. Seçim süresince bağış yapması yasaklanmış olanlar 298 sayılı yasanın 62. ve 63. maddelerinde şu şekilde ifade edilmiştir:

“Matbua Dağıtımı

MADDE 62 - El ilânı mahiyetindeki matbuaları dağıtacak kimselerin seçme yeterliğini haiz olmaları şarttır.

Devlet, katma bütçeli, idareler, 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.

Seçim Süresince Yapılamayacak İşler

MADDE 63 - 62 nci maddede sayılanlarla umumi menfaatlere hadim cemiyetler ve bunlarda görev almış bulunan memur ve hizmetliler seçimlerde de tarafsızlıklarını muhafaza etmek zorundadırlar.

Yukarıda yazılı olanları, 5830 sayılı kanunda yazılı yasak hükümleri saklı kalmak üzere seçim süresince:

a) Siyasi partilere veya adaylara her nam ile olursa olsun bağış ve yardımlarda bulunmaları,... yasaktır. ...”

Bütün kamu kurumları, kamuya ait müessese ve ortaklıklarda ve kamu tüzel kişilikleri ile kamu yararına çalışan derneklerde çalışanlara getirilen bu bağış yasağının, bu kişilerin partilere bağış yapma haklarını sadece seçim süresince sınırlamaktadır.

bb) Bağış Miktarının Sınırlandırılması

Bağışlar konusundaki ikinci tür düzenleme ise, siyasi partilerin yüksek miktarda bağışlar ile etki altına alınıp yolsuzluklara sebep olmasını önlemek amacıyla bağış miktarlarına getirilen sınırlamalardır. 2820 sayılı SPK'ya göre, siyasi partilere bağış yapmaları yasaklanmış olanlar dışındaki gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette aynı ve nakdi bağışta bulunması yasaktır. (m.66/2) Bu sınırı aşan bağışlar Anayasa Mahkemesi tarafından Hazineye gelir olarak kaydedilecektir.⁵⁹ Yasanın ilk şeklinde 1 milyon lira olarak belirlenen bu miktar, 18.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunla 5 milyon liraya, 31.8.1990 tarih ve 3673 sayılı Kanunla 50 milyon liraya ve son olarak 4445 sayılı Kanunla 1999 yılında iki milyar liraya çıkarılmıştır. Ülkemizdeki yüksek enflasyon oranları yasada devamlı olarak yapılan bu değişiklikleri anlamsız kıldığı için, 4445 sayılı Kanunun 23. maddesiyle SPK'ya bir madde eklenerek bu miktarın her yıl değerlendirilmesi yapılması öngörülmüştür. Kanuna eklenen Ek 6. maddeye göre;

“Bu Kanunun 66 ve 70 inci maddelerinde yer alan parasal değerler her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranında artırılır.”

Böylece bağışlara getirilen bu sınırların enflasyon karşısında eriyerek anlamını yitirmesine engel olunmuştur.⁶⁰ 2009 yılı rakamlarına göre, bir kişinin bir yıl

⁵⁹ SPK'da öngörülmüş bulunan bu sınırı aşmış olması sebebiyle yapılan bağışın Hazine'ye gelir kaydedilmesine ilişkin AYM'nin örnek bir kararı için bkz.: SPMD Kararı, E. 1991/4, K.1992/5, k.t.: 23.6.1992, R.G.: 8.7.1992/21278.

⁶⁰ 213 sayılı Vergi Usul Kanunu Mükerrer Madde 298/B'ye göre: “Yeniden değerlendirme oranı, yeniden değerlendirme yapılacak yılın Ekim ayında (Ekim ayı dahil) bir önceki yılın aynı dönemine göre Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Genel Endeksinde meydana gelen ortalama fiyat artış oranıdır.”

içerisinde bir siyasi partiye yapabileceği bağış miktarı 22.459 YTL'yi aşamaz. Anayasa Mahkemesi, partilere yapılan bağışların bu sınır dahilinde olmasını araştırdığı gibi; partilere sağlanan bazı mali imkanları bağış niteliğinde kabul etmesi durumunda Kanunda belirlenen bu miktarın üzerinde kalan kısmının Hazineye gelir kaydedilmesine karar vermektedir.⁶¹

Bu miktar, diğer demokratik ülkelerdeki bağış üst sınırları⁶² ile karşılaştırıldığında bir çok ülkede belirlenen yıllık bağış miktarından aşağıda değildir ve hatta bazılarından yüksektir. Türkiye'de kişi başına düşen milli gelir rakamları göz önünde bulundurularak bu sınır karşılaştırıldığında ise, SPK'da belirlenmiş bu 22.459 YTL'lik rakamın çok yüksek olduğu görülecektir.

Bağışlara getirilen bu üst sınırla ilgili bir sorun, aynı yardımların değerinin belirlenmesi noktasında karşımıza çıkmaktadır. Nakdi yardımların bağış sınırı içerisinde olduğunu tespit etmede sorun yoktur. Ancak, aynı yardımların değeri nasıl belirlenecek ve bağış sınırları içerisinde olduğu tespit edilecektir? Anayasa Mahkemesi bir partinin Genel Başkanına bedelsiz uçak tahsis edilmesine ilişkin bir olayda, uçağın kullanım süresi içerisindeki kira bedelinin tespiti amacıyla bilirkişi tayin etmiş ve bu aynı yardımın değerini belirlemiştir.⁶³ Ancak, her türlü aynı yardım için bilirkişi tayin edilmesi hem yüksek maliyetli, hem de mali denetimi geciktirici olacağından her zaman uygulanması mümkün görünmemektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesinin aynı bağışların değerinin nasıl belirleneceğine ilişkin vermiş olduğu başka bir karar da söz konusu değildir. Bu sebeple partinin ya da bağış

Bu maddeye göre yıllar itibariyle bağış üst sınırı şu şekildedir:

Bağış sınırı 2000 yılında %52,1 değerleme oranına göre;	3.042.000.000 TL
2001 yılında %56 değerleme oranına göre;	4.745.520.000 TL
2002 yılında %53,2 değerleme oranına göre;	7.270.130.000 TL
2003 yılında %59 değerleme oranına göre;	11.595.510.000 TL
2004 yılında %28,5 değerleme oranına göre;	14.853.970.000 TL
2005 yılında %11,2 değerleme oranına göre;	16.517 YTL
2006 yılında %9,8 değerleme oranına göre;	18.135 YTL
2007 yılında %7,8 değerleme oranına göre;	19.549 YTL
2008 yılında %7,2 değerleme oranına göre;	20.946 YTL
2009 yılında %12 değerleme oranına göre;	22.459 TL olarak belirlenmiştir.

⁶¹ Örneğin Anayasa Mahkemesi, bir partinin genel merkez olarak kullanmak amacıyla kiraladığı binanın bir kısmını, üçüncü kişilere kiraya vererek kira geliri elde etmesini partiye yapılmış bir bağış olarak nitelendirmiş ve bağış sınırının üzerinde kalan kısmın Hazine'ye gelir kaydedilmesine karar vermiştir. SPMD Kararı, E.1996/17, K. 1998/57, k.t.: 23.12.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s.625-626 ve SPMD Kararı, E.1997/6, K. 1998/62, k.t.: 23.12.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s.645-646.

⁶² ABD'de 20.000 Dolar, Fransa'da 7.500 Dolar civarı, İspanya'da iki farklı türde 70.000 Dolar ve 7.000 Dolar civarı bir rakamın bağış üst sınırı olarak belirlendiği bilinmektedir.

⁶³ SPMD Kararı, E.1998/22, K. 2001/5, k.t.:17.5.2001, **AYMKD** S.37, C.1, s.699-700.

yapanın yapılan aynı yardımın değerini belgeleyen bir belgeyi kayıtlarına geçirmeleri sorunu çözebilecektir. Bağış yapanın yapmış olduğu aynı bağışa konu malın, bağış sahibi tarafından satın alınması sırasında alınmış faturası varsa, bu fatura yoluyla bağışlanan malın değeri tespit edilebilir. Ayrıca, partilerin de kendilerine yapılan aynı bağışlarda bağış yapandan malın değeri ile ilgili belge istemesi ve bu belgeye dayanarak bu malın değerini hesaplarına geçmesi yerinde olacaktır.

Bağışlar, siyasi partiler tarafından mutlaka bağış sahibinin ya da yetkili temsilcisinin kimliğinin yazıldığı bir makbuz karşılığında alınır. (m.66/2) SPK, partilerin dolaylı veya dolaysız kredi ve borç almasını yasaklamaktadır. Ancak, Kanun sadece ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla siyasi partilere, bağış yapması yasaklananlar dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerden, kredili veya ipotek karşılığı mal satın alabilme imkanı tanımaktadır. (m.67)

Siyasi partilere yapılan bağışların, kayıtdışı ve gizli olarak yapıldığı ve bunun sebebi olarak da, bağışlara ilişkin bu üst sınırın her sene yeniden değerlendirilmesine rağmen ülkemizin ekonomik ve siyasal gerçeklerinden uzak olduğu ve saydamlığı sağlayacak yeterince mekanizma bulunmadığı belirtilmektedir.⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, her ne kadar partilerin mali denetimine ilişkin hesapları ve denetim sonuçlarını yayınlasa da bağış sahiplerinin kimliklerini açıklamamaktadır. Mahkemenin, bu kişilerin kimliklerini açıklamaması, düşünce özgürlüğünün ve muhalefeti korumanın bir gereği olarak değerlendirilmektedir.⁶⁵ Görüldüğü üzere, bir çok ülkede kabul edilmiş olan bağış sahiplerinin kamuoyuna açıklanması uygulaması ülkemizde benimsenmemiştir. Siyasi partiler bağış sahiplerinin kimliklerini, mali denetimde Anayasa Mahkemesine bildirmektedir. Ancak, bunlar kamuoyuna sunulmamaktadır. Buna karşılık, siyaset-para ilişkisinin sınırlarının tespit edilebilmesi ve saydamlığın sağlanabilmesi için kamuoyuna açıklama ilkelerinin benimsenmesinin daha demokratik ve çağdaş bir uygulama olacağı öne sürülmektedir.⁶⁶

Son olarak SPK, bağış yasaklarına uyulmaması durumlarında Hazineye gelir kaydetme yaptırımını öngörmektedir. Ayrıca, Kanun sorumlular için de çeşitli cezai yaptırımlara yer vermiştir. Konuya ilişkin 116. maddenin 1. ve 3. fıkrası şöyledir:

⁶⁴ GENÇKAYA (1999), s.183.

⁶⁵ PERİNÇEK (1985), s.177.

⁶⁶ GENÇKAYA (1999), s.183.

“Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak bağışta bulunan kimse ve bağışı kabul eden parti sorumlusu, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

“Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda 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.”

Maddenin birinci fıkrası, siyasi partilere bağış yapamayacak olan yurtiçi kuruluşlar ile özel yasalarındaki hükümlere aykırı olmamak kaydıyla bağış yapabilecek olan kuruluşlardan, yasaya aykırı bir şekilde bağış yapılması durumuna ilişkindir. Üçüncü fıkra ise, Anayasa ve Kanunda açıkça yasaklanmış olan yabancı kaynaklardan bağış sağlanması hallerini düzenlemektedir. Buna karşılık, siyasi partilere bağış yapabilecek olan gerçek kişilerin yıllık bağış miktarını aşması gibi yasaya aykırılık hallerinde, parti sorumlusu ve bağış sahibi için cezai sorumluluk öngörülmemiştir. Bu gibi durumlarda sadece bağış sınırını aşan miktarın Hazineye gelir yazılması söz konusu olacaktır.

b) Türkiye’de Siyasi Parti Gelirleri İçinde Bağışların Değerlendirilmesi

Türkiye’deki siyasi partilerin gelirleri incelendiği takdirde; partilerin üye aidatları ile birlikte iki klasik gelir kaynağından birisi olan bağışların, çok küçük miktarlarda kaldığı görülmektedir. Partilerin kuruluş yıllarında en temel gelir kaynağı olan bağışlar, sonraki yıllarda ya ciddi oranlarda azalmakta ya da istikrarsız bir seyir izleyerek güvenilir bir gelir kaynağı halini almaktadır.⁶⁷ Kuruluşları sırasında finansal olarak bağışlara dayanan partilerin, devlet yardımı almasıyla birlikte bağış gelirlerinin hem miktarı hem de oranı ciddi olarak azalmaktadır. 1983 ile 1998 yılları arasındaki dönemde siyasi partilerin gelirleri üzerine yapılan bir araştırmaya göre, merkez sağdaki partilerin elde ettikleri bağış gelirlerinin parti toplam net gelirlerine oranı ortalama % 20’ler civarındayken; merkez soldaki partilerde bu oran %15’ler dolayındadır.⁶⁸ Bağışların, partilerin genel merkez gelirleri içerisindeki oranları ise çok daha düşüktür. Devlet yardımlarından yararlanan partiler için bu oranlar 2000’li yıllarda daha da gerilemiştir.

⁶⁷ GENÇKAYA, Ömer Faruk (2002); **Devletleşen Partiler – Türkiye’de Siyasi Partilerin Başlıca Gelir Kaynakları 1983 – 1998**, Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s.15.

⁶⁸ GENÇKAYA (2002), Şekil 4 ve 5, s.16.

İktidardaki veya iktidar adayı siyasi partilerin, sahip oldukları imkanlar göz önüne alınarak daha fazla bağış toplayabileceklerine dair genel bir kanı bulunmaktadır. Ancak, biraz önce belirtildiği üzere Türkiye’de siyasi partilerin gelirleri içerisinde bağışların oranı genel olarak düşüktür ve partiler büyüdükçe bu oran daha da düşmektedir. Bu sebeple, genel kanı Türkiye uygulamasında doğrulanmamaktadır.⁶⁹ Partiler iktidara gelmeden bağış yapmış olanların, parti iktidara geldikten sonra bağışların karşılık gözetilerek yapıldığı yönünde değerlendirileceği endişesiyle iktidar partisine bağış yapmaktan kaçındıkları düşünülebilir. Ancak, böyle bir suçlamayı önlemek amacıyla iktidar partilerine bağış yapmaktan kaçınıldığını söylemek güçtür. Çünkü, siyasi partilere bağış yapanların kimlikleri kamuoyuna açıklanmamaktadır. İktidara gelen partilere yapılan bağışların düşmesinin bir sebebi, partiye yapılan yardımların kayıtdışı yapılmaya başlanması olabilir. Bu olguyu açıklamak için ileri sürülen bir diğer görüş; iktidara gelmeden önce bağış alan partilerin, iktidara geldikten sonra yönettikleri kaynakları bağış sahiplerine yönlendirmiş olabilecekleri, yani para akışının yönünün değişmiş olabileceğidir.⁷⁰ Ancak asıl neden siyasi partilerin kuruluş ve yönetim şekli ile ilgili görünmektedir. Partilerin ilk kuruluşlarında mali yükü genellikle partilerin kurucuları ve yöneticileri üstlenmektedir. Siyasi parti, devlet yardımı gibi düzenli ve yüksek miktarda gelire ulaşmaya kadar bir kaç yıl daha bu tür bir finansman yöntemi kullanılmakta ve sonrasında ise bağışlar kesilmektedir.

3) KAMUSAL DESTEKLER

Siyasi partilere yönelik kamusal destekler, doğrudan yardımlar ya da çeşitli türleri bulunan dolaylı yardımlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolaylı desteklerin çeşitli türleri çok sınırlı da olsa 1961 Anayasası öncesi dönemde de bulunmaktaydı.

⁶⁹ Örneğin 2002 yılından beri tek başına iktidarda bulunan ve gücünü 2007 yılında pekiştiren AKP’nin ilk kurulduğunda (2001 yılı) bağış gelirleri, genel merkez gelirlerinin % 30.8’i (toplam parti gelirlerinin % 41.1) oranındayken; sonraki yıllarda neredeyse yok denecek kadar azalmıştır. AKP’nin 2003 yılındaki toplam 30 trilyona yakın gelirinin, sadece 3.177 milyonluk kısmı yani % 0,01’i bağış gelirdir. SPMD Kararı, E.2004/19, K.2005/24, k.t.: 1.12.2005.

Bu oran sonraki yıllarda daha da düşmüştür. Nitekim 2007 yılı toplam geliri 158.120.395 YTL olan parti genel merkez gelirlerinin sadece 10.050 YTL’si bağış gelirdir. Kaynak: <http://www.akparti.org.tr/gelir_gider/GENEL%20MERKEZ%20ARALIK2007-%20GELİR%20GİDER.htm>

Ayrıca GENÇKAYA’nın araştırmasına göre; 1983 ile 1998 yılları arasında iktidar olmuş partilerin genel merkez ve taşra teşkilatını içeren toplam gelirleri içerisinde bağış gelirlerinin oranı şu şekilde gerçekleşmiştir: ANAP %20, CHP %14, DSP %23, DYP %22, HP-SHP %23 ve RP %44. Bu oran parti genel merkezlerinin gelirleri içerisinde daha düşük kalmaktadır. GENÇKAYA (2002), s.15.

⁷⁰ GENÇKAYA (2002), s.43.

Doğrudan destekler ise ilk defa 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile hukuk sistemimize girmiştir.

a) Doğrudan Devlet Yardımları

Hazine yardımı olarak da isimlendirilen, siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımlarının uygulamada iki türü bulunmaktadır. Partilerin gündelik harcamalarını karşılamak amacıyla yapılan düzenli yıllık yardımlar ve seçim kampanyasının finansmanı amacıyla seçim dönemlerinde yapılan yardımlardır. Burada incelenecek olan 1961 Anayasası dönemindeki yardımlar, düzenli ve yıllık olarak yapılan yardım türüdür. Bu dönemde seçim kampanyalarının finansmanına dönük özel bir hazine yardımı türü getirilmemiştir.

aa) Doğrudan Devlet Yardımlarının 1961 Anayasası Döneminde Gelişimi ve Değerlendirilmesi

aaa) Siyasi Partilere Doğrudan Devlet Yardımının Hukukumuzda Girişi

Siyasi partileri demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak nitelendiren 1961 Anayasası'nın ilk şeklinde devlet yardımları ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktaydı. 1961 Anayasası öncesinde, siyasi partilerin yararlandığı, dolaylı türden devlet yardımları bulunsa da doğrudan devlet yardımları söz konusu değildi. Bakanlar Kurulu tarafından Meclise sunulan Siyasi Partiler Kanun Tasarısında ve yasanın Millet Meclisi'nde kabul edilen ilk şeklinde de, siyasi partilere yönelik herhangi bir devlet yardımı öngörülmemiştir. Tasarıda ve Komisyon raporunda devlet yardımı olarak nitelendirilebilecek tek düzenleme, partilerin seçimlerde ve ön seçimlerdeki oy pusulalarının bastırılmasıdır.

Kanun tasarısında yer almayan doğrudan devlet yardımlarını düzenleyen ifadeler Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyonu'nda geçici komisyon sözcüsünün verdiği bir önerge ile eklendi.⁷¹ Birinci bölümde belirtilen ve tüm demokrasilerde devlet yardımlarını gerekçelendirmek için kullanılan temel argümanlara dayanarak ve çeşitli tartışmalar eşliğinde, 648 sayılı Kanunun partilerin gelir kaynaklarını

⁷¹ Bu yapılan eklemenin gerekçesi komisyon raporunda şu şekilde açıklanmıştır: “*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*”. **Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu**, S.Sayı: 649, s.5.

düzenleyen 65.maddesinde, “Kanuna ve yasama meclisleri içtüzüklerine göre Devletçe sağlanan yardımlar” bir gelir kalemi olarak sayılmıştır. Ayrıca, Kanuna “Devletçe Yardım” başlıklı 74. madde eklenmiştir.⁷² Bu maddeye göre:

“Bir önceki milletvekili genel seçimlerinde muteber oyların Türkiye çapında;

- 1. Yüzde beşinden yüzde onuna kadar oy alan siyasi partilere her yıl beş yüz bin lira*
- 2. Yüzde onbirinden yüzde yirmisine kadar oy alan siyasi partilere her yıl bir milyon lira*
- 3. Yüzde yirmibirinden yüzde otuzuna kadar oy alan siyasi partilere her yıl iki milyon lira*
- 4. Yüzde otuzbirinden yüzde kırkına kadar oy alan siyasi partilere her yıl iki milyon beşyüz bin lira*
- 5. Yüzde kırkbirinden yüzde ellisine kadar oy alan siyasi partilere her yıl üç milyon lira*
- 6. Yüzde ellisinden fazla oy alan siyasi partilere her yıl üç milyon beşyüz bin lira; Hazinece ödenir.*

Bu ödemenin mali yıl başlangıcını takibeden ilk hafta içinde tamamlanması zorunludur.”

Siyasi partilere yönelik devlet yardımları ile ilgili hazırlanan tasarı Alman siyasi partiler kanununun 18. maddesinden⁷³ etkilenmişti. Buna göre, sadece seçim harcamalarının finansmanına yönelik devlet yardımları, Millet Meclisi’ndeki görüşmelerde yapılan değişiklikler ile düzenli yıllık devlet yardımları şeklini almıştır. Böylece, siyasi partilere, seçimlerde aldıkları oy oranlarına göre belirlenen dilimlerden hangilerine giriyorlar ise, o dilme göre yardım yapılmasını öngörmüştür.

Bu durumda yasanın devlet yardımından yararlanabilmek için son milletvekili genel seçimlerinden en az yüzde beş oy alma şartını benimsediğini ve yardıma hak

⁷² Millet Meclisinde yapılan görüşmelerde, düzenlemenin gerekliliği şu sözlerle savunulmuştur: “Siyasi partiler rejimini, siz tüccarların, sanayicilerin, kapitalistlerin düdüğünü çalyorsunuz bühtanından kurtarmak için bu finansman tarzı zaruridir.” Buna karşılık CHP milletvekili Ruhi Soyer devlet yardımını şu sözlerle eleştirmektedir: “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.” ABADAN, Nermin, (1966), s.64.

⁷³ Bu maddeye göre; ülke genelinde geçerli oyların % 5’ini alan veya bir seçim çevresindeki geçerli oyların % 10’nu alan siyasi partilere, sadece seçim harcamalarının finansmanı amacıyla, elde ettikleri her bir oy için 2.5 Alman Markı verilir.

kazanan partilerin alacakları yardım oranlarının da, seçimlerde aldıkları oy oranlarına göre dahil oldukları altı dilimden birisine göre belirleneceğini söyleyebiliriz. Kanun'un "İlk Devlet Yardımı" başlığını taşıyan Geçici 4. maddesi, son seçimlere katılmadığı halde Mecliste grubu bulunan partilere de yardım yapılması amaçlanarak hazırlanmıştır.⁷⁴ Bu maddeye göre:

"Bu kanunun yayımı tarihinden sonra 74 üncü madde uyarınca yapılacak ilk ödemeler, bu kanuna göre Genel Bütçe Kanununa ek ödenek konulmasına dair kanunun yürürlüğe girmesinden başlayarak bir hafta içinde tamamlanır. Yukarıdaki fıkra uyarınca bir defaya münhasır ve mahsus olmak üzere, bu kanunun yayımından önceki Genel Milletvekili Seçimine katılmamış olan ve bu kanunun yayımı tarihinde Millet Meclisinde grubu olan siyasi partilere de beşyüz biner lira ödenir."

Meclis tartışmaları sırasında bu yardımın gerekçesi, araştırma ve fikir yayma olarak belirtilse de kanun metninde böyle bir ifadeye yer verilmemiştir. Sonuç olarak, siyasi partilerin devlet yardımlarını ne şekilde ve ne tür harcamalar için kullanacaklarına dair bir sınırlama öngörülmemiştir. Böyle bir sınırlamanın öngörülmemiş olmasının, geniş seçmen kitlesine sahip büyük partiler lehine, yeni ve küçük partiler aleyhine bir durum yarattığı eleştirileri getirilmiştir.⁷⁵ Ayrıca partilere yapılacak yardımın toplam parti gelirlerinin % 50'sini aşmamasının sağlanması ve bu sayede partilerin üye aidatlarından vazgeçmeyip toplumsal tabanlarından kopmasının önlenmesi önerilmiştir.⁷⁶ Ancak, bu tür öneriler kabul görmemiştir ve bu yönde yasal düzenlemeler yapılmamıştır.

Devlet yardımına ilişkin bu düzenlemeler kısa sürede eleştiriler almaya başlamıştır. Bu eleştiriler, birinci bölümde ele alınan ve bütün dünyada devlet yardımlarına yönelik genel eleştiriler ile paralellik taşımaktaydı. Bu yardımların, Parlamentodaki siyasi partilere önemli üstünlükler sağladığı, siyasi parti sistemini

⁷⁴ 648 Siyasi Partiler Yasası'nın 74. maddesi ve 1961 yılında yapılan genel seçimler sonuçları itibarıyla Adalet Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi ve Yeni Türkiye Partisi yardıma hak kazanmışken, Geçici 4. Madde uyarınca devlet yardımından yararlanabilen tek parti Millet Partisi'dir. YÜKSEL Nahit; **Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı)**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2007, s.39.

⁷⁵ ABADAN, Yavuz (1966); "Türk Siyasi Partiler Kanunu", **AÜSBFD**, C. XXI, Sayı 3, s. 213.

⁷⁶ TİKVEŞ, Özkan (1972a), "Partilere Yapılan Devlet Yardımı", **İÜHFİM**, C.37, S.1-4, s.149.

dondurduğu ve örgütlenmesini tamamlamış ve seçimlere girmeye hak kazanmış partileri mali destekten yoksun bıraktığı söylenmiştir.⁷⁷

Buna karşılık siyasi partilere yönelik kamusal desteklerin, Türkiye'nin gerçeklerine ve siyasi partilerin demokratlaştırılma amaçlarına uygun düştüğü, siyasi partilerin bu düzenli yıllık yardımlar sayesinde sadece seçim dönemlerinde faaliyet gösteren kuruluşlar olmaktan çıkıp, devamlı bir faaliyet içerisinde toplumu siyasal konularda bilgilendirme ve politize etme fonksiyonunu icra edecekleri söylenmiştir.⁷⁸

bbb) Devlet Yardımlarının Seçimlere Girmemiş Partilere Doğru Genişletilmesi

648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun bu şekilde kabul edilmişinden sonra, 10.10.1965 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimleri sonucunda, seçime katılan altı partiden sadece Adalet Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Millet Partisi yüzde beş ve üzeri oy alarak devlet yardımlarından yararlanmaya hak kazanabilmiştir.⁷⁹ 1967 yılı başlarında yaşanan görüş farklılıkları sonucu, CHP'den ayrılan senatör ve milletvekilleri Güven Partisini kurmuştur. Bu partinin kuruluşundan altı ay sonra, 648 sayılı Kanunun 74. maddesinin değiştirilmesi için yasa teklifinde bulunulmuştur. Adalet Partisi ve Güven Partisi mensubu milletvekillerinin birlikte hazırladığı teklife göre; henüz seçimlere katılmamış olmakla beraber TBMM üye tam sayısının en az yüzde beşine sahip olmaları ve il merkezlerinin en az üçte birinde ve (merkez ilçeler dahil) ilçe merkezlerinin yine en az üçte birinde Kanun ve Parti tüzüğü hükümleri uyarınca yönetim kurullarını kuran partilere en alt düzeyde (beşyüz bin lira) yardım yapılması öngörülüyordu. Teklifin gerekçesinde, devlet yardımlarının demokratik siyasal yaşamımızda dengeli ve adil bir şekilde uygulanabilmesi, durumları kamuoyunda yeterince yerleştiklerini gösterir kıstaslara uygun olmak koşuluyla TBMM üye tam sayısının en az yüzde beşine sahip olan partilere de yardım yapılması ile mümkün olacaktır denilmiştir. Bu sayede daha hakkaniyete uygun bir

⁷⁷ ABADAN, Nermin (1966), s.97.

⁷⁸ BOSUTER (1969), s.129.

⁷⁹ Aldığı %52.87 oy oranı ile Adalet Partisi 3.5 milyon lira, % 28.75 oy oranı ile Cumhuriyet Halk Partisi 2 milyon lira, % 6.26 oy oranı ile Millet Partisi beşyüzbin lira devlet yardımı almıştır. YÜKSEL (2007), s.39.

devlet yardımı sistemi kurulacağı ve devlet yardımlarının siyasal yaşamımızı dondurucu etkisi olduğu yönündeki eleştirilerin önleneceği iddia edilmiştir.⁸⁰

Bu gerekçelere karşılık, Millet Meclisinde yapılan görüşmelerde bu düzenlemenin Güven Partisi'ne yardım yapmayı amaçladığı, eğer gerçekten devlet yardımlarından küçük partilerinde yararlanması isteniyor idiyse Türkiye İşçi Partisi (TİP) ve Yeni Türkiye Partisi (YTP)'nin de düşünülmesi gerektiği eleştirileri yöneltmiştir.⁸¹ Bütün bu eleştirilere rağmen, 23.11.1968 tarihinde Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan teklif, 22.2.1968 tarihinde 1017 numara ile yasalaşmıştır.⁸² Böylece 1017 yasa ile Meclis üye tam sayısının yüzde beşi oranında milletvekiline sahip olan partilere teşkilatlanma şartını da yerine getirmeleri halinde en alt düzeyde (beş yüzbin TL) yardım yapılmaya başlanılmıştır. Yasanın bu şekilde yürürlüğe girmesiyle, partilerin devlet yardımlarından yararlanabilmesi için; seçimlerde yüzde beş oranında oy almış olmaları veya yeterli örgütlenmeyi tamamladıktan sonra Meclis'te yüzde beş oranında temsil edilmeleri gerekecekti.

Düzenlemenin demokratik ilkelere aykırılığının yanında kendi içinde de ciddi tutarsızlıkları vardır. Eğer bir partinin parlamentoda sahip olduğu üye sayısı esas alınacaksa “parlamentoda grup kurabilme” gibi objektif bir kriter belirlenmeliydi. Ayrıca madde metninde “*Milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş*” olma şartının getirilmiş olması sadece belli bir partiye yardım edilme amacının güdüldüğü izlenimini güçlendirmektedir. Yasanın bu haliyle, daha önceki seçimlere girmemiş bir parti Mecliste yüzde beş çoğunluğa ve yeterli teşkilatlanmaya sahipse bu yardımdan yararlanabilecek iken; 1965 yılındaki seçimlere girmiş ama devlet yardımından yararlanacak oy oranına ulaşamamış bir parti, sonradan Mecliste grup kursa bu yardımdan yararlanamayacaktı.

⁸⁰ **MMTD**, Dönem 2, C.24, s.620. Bütün bu iddialara karşın, bu yardımdan yararlanmak için, o zamanki sayılar itibarıyla bir partinin en az 32 TBMM üyesine sahip olması ve en az 23 ilde ve 213 ilçede yönetim kurulunu oluşturmuş olması gerekmektedir. Bu niteliklere sahip tek parti Güven Partisi idi. YÜKSEL (2007), s.40.

⁸¹ Ayrıca, Meclis tartışmaları sırasında TİP, siyasi partilere yönelik devlet yardımlarına tümüyle karşı olduklarını belirtmiş ve “siyasi partilerin devletten bağımsız kuruluşlar olduğu ve bu alana devletin müdahaleye hakkı olmadığı” şeklinde Alman Federal Anayasa Mahkemesi kararına işaret etmiştir. YTP ise, partileri tarafından hazırlanmış ve küçük partilere de devlet yardımı yapılmasını öngören bir yasa tekliflerinin bir buçuk yıldır Komisyonunda bekletildiğini; buna karşılık, yeni teklifin hızlı bir şekilde yasalaştırılmasının kötü niyeti ortaya koyduğunu belirtmiştir. **MMTD**, Dönem 2, C.24, s.622-624.

⁸² 22.2.1968 tarih ve 1017 sayılı Kanun, **R.G.:** 29.2.1968-12839.

ccc) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarını “İlke Olarak” Anayasa’ya Uygun Bulması ve 1017 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeyi İptali

Yasanın bu şekliyle kabulünden sonra Türkiye İşçi Partisi Meclis Grubu, 1017 sayılı yasa ile yapılan değişikliğin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurdu. Davacılar, düzenlemenin *seçime katılmaya hak kazanmış siyasi partiler arasında fark gözettiği için* 1961 Anayasası’nın eşitlik ilkesini düzenleyen 12. maddesine ve *devlet, siyasi partileri mali yönden desteklerse ve böylece seçime katılan siyasi partiler arasında bu ayırım yapılırsa seçimlerin eşitliğinden söz edilemeyeceği için* seçim ilkelerini düzenleyen 55.maddesine aykırı olduğunu iddia etmişlerdi. Ayrıca, Anayasanın 56. maddesi siyasi partileri ister iktidarda isterse muhalefette olsunlar demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları saymaktadır. Buna karşılık iptali istenen yasa *iktidardaki partilere az oy almış partiler aleyhine Devlet parasıyla propaganda yapma olanağı tanıdığı için* Anayasanın 56. maddesini ihlal ettiğini ileri sürmüşlerdir.⁸³

Anayasa Mahkemesi’nin konuyla ilgili kararı, gerek kararın gerekçeler kısmında gerekse de karşıoy yazılarında Alman Siyasi Partiler Yasası ve Alman Federal Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili güncel kararından etkilenen zengin tartışmalara ev sahipliği yapmıştır. Ayrıca bu kararın gerekçesi Mahkemenin iki yıl sonra aynı konuyla ilgili vereceği kararda karşıoy yazısı olarak, bu karardaki karşıoy yazısı ise diğer kararda gerekçe olarak karşımıza çıkacağından üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacaktır.

Anayasa Mahkemesi, iptal talebini değerlendirirken, sorunu iki yönden ele almıştır. Mahkemenin belirlediği birinci sorun; *siyasi partilere Devletçe yardım edilmesinin ilke bakımından Anayasa’ya aykırı olup olmadığıdır*. Bu bakımdan Anayasa’ya aykırılık tespit edilmez ise cevaplandırılması gereken ikinci sorun; *siyasi partilere 1017 sayılı yasayla değişik 74. maddenin, öngördüğü biçimde Devletçe yardım edilmesinin Anayasa’ya aykırı bulunup bulunmadığıdır*.⁸⁴

⁸³ E.1968/26, K. 1969/14, k.t.: 18-19.02.1969, **AYMKD**, S.7, s.237-259. Davacıların gerekçesinin özeti için bkz.: **AYMKD**, S.7, s.238.

⁸⁴ **AYMKD**, S.7, s.239.

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası'nın 61. maddesine göre *“herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür”* hükmüne atıfta bulunarak, kanunlarla konulmuş mali yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılabileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda siyasi partilere devletçe yapılacak yardımın bir kamu giderini karşılamak üzere yapılıp yapılmadığını tartışarak, bu yardımların ilke olarak Anayasa'ya uygunluğunu araştırmıştır. Bu araştırmanın *siyasi partilerin ve gördükleri işlerin niteliği üzerinde durarak* yapılması gerekmektedir. Anayasa siyasi partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları kabul etmektedir ve *çok partili demokratik hayatın gerekli kıldığı ölçüde siyasi partinin yaşamasına ve gelişmesine halkın ilgisinin yeterli olmadığı hallerde Devlet de bu alanda maddi, manevi desteğini esirgerse Anayasa koyucunun ereği yerini bulmamış olacaktır* diyen Mahkeme, siyasi partilerin demokratik yaşamdaki işlevlerinin üzerinde ısrarla durmuştur. Mahkemeye göre; *Kamu yararına olan sürekli faaliyetlerin siyasi partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar durumuna getirdiğinden de şüphe edilemez.*⁸⁵

Asıl olarak siyasi partilerin önemli işlevleri sebebiyle kamu yararına çalıştıkları sonucuna varan ve bu nedenle siyasi partilere yönelik devlet yardımlarının Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna ulaşan Mahkemenin son bir gerekçesi de *“çalışmalarını üyelerinin olağan yardımıyla sürdüremeyen siyasi partilerin, paraca güçlü bir takım kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşme”* tehlikesidir.⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, bu gerekçelere dayanarak ilke bakımından devlet yardımlarının Anayasa aykırı olmadığına 7'ye karşı 8 oyla karar vermiştir.

Karşı oy yazılarında ise, temelde siyasi partilerin devletten bağımsız çalışmaları ve politika üretmeleri gerekçesine dayanarak devlet yardımlarının Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilmiştir. Demokratik bir rejimde halk, devlet iradesinin oluşumunda etkili olmalıdır. Buna karşılık halkın iradesinin oluşumunda devlet organlarının ve örgütlerinin etkisi demokratik sürece aykırıdır. Karşıoy yazarlarına göre, *Partilerin akçe ihtiyaçlarının tümünü veya üstün bir bölümünü devletin karşılaması partilere devlet sorumluluğu yükleyecek ve onların eylemli olarak devlet örgütü içine girmiş gibi bir duruma sokacaktır. Böyle bir yardımla devlet organları, halk oyunun ve*

⁸⁵ AYMKD, S.7, s.240-241.

⁸⁶ AYMKD, S.7, s.241.

iradesinin oluşumu üzerinde etkili olabilecektir.” Ayrıca, siyasi partilerin, demokrasinin vazgeçilmez unsurları olduğu için devlet tarafından desteklenmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Buna karşılık sendikalar da sosyal devletin çok önemli unsurları olmasına rağmen devlet tarafından mali yönden desteklenmemektedirler. Bu açıdan, “herhangi bir varlığın Anayasa’da vazgeçilmez bir öge olarak gösterilmiş bulunması, onun devlet yapısından bir parça olmasını ve gördüğü işlerin giderlerinin devletçe karşılanmasını gerektiren birer kamu hizmeti olmasını zorunlu kılmaz.”⁸⁷

Ayrıca siyasi partiler temelde mensuplarının çıkarlarını ön planda tutarlar ve eğer bu çalışmalarında bir kamu yararı varsa bu dolaylı yoldan gerçekleşmektedir. *“Niteliği böyle olan bir kamu yararının özel kesim fabrikalarının veya gazetelerin çalışmalarında da bulunduğu ileri sürülebilir.”* Bu sebeple karşıoy yazarlarına göre, bunların giderleri için yapacakları harcamalar nasıl kamu gideri olarak nitelendirilemeyecekse siyasi partilere yapılacak yardımların da kamu giderleri arasında yer alması söz konusu değildir. Nitekim Anayasa koyucunun siyasi partilere verdiği önemden, devlet yardımları yoluyla bir takım suni siyasi partilerin ortaya çıkarılması ya da ayakta tutulması talimatının çıkarılması mümkün değildir. Zaten Anayasa koyucu devletin belirli alanlarda tedbir almasını istediği durumlarda bunu açıkça ifade etmiştir.⁸⁸

Karşı oy yazarlarına göre, Anayasa’nın siyasi partileri devlete karşı bağımsız kılma çabasına karşılık, Anayasa’nın hiçbir hükmü siyasi partilerin mali bakımdan güçlü kişilerin, işletmelerin veya birliklerin etkilerinden korunması amacını gütmemektedir. *“Bundan başka bir takım iktisadi toplulukların, çıkarlarının siyasal alanda savunulması için kurulmuş olan partilere yardım etmeleri olağandır. Belli iktisadi görüşlerin savunulması için siyasal parti kurulması, Anayasa’nın öngördüğü ilkelerle çatışmadıkça yasak olmadığı için bu görüşleri benimseyen iktisadi çevrelerin böyle bir partiye yardım etmeleri olağan bir durum ve doğal haklarıdır.”* Nitekim, siyasi partilerin mali yönden güçlü kişilerin etkisi altında kalabileceği iddiası devlet yardımları yapılması halinde de ileri sürülebilir.⁸⁹

⁸⁷ AYMKD, S.7, s.245-246.

⁸⁸ AYMKD, S.7, s.257.

⁸⁹ AYMKD, S.7, s.246.

Ayrıca, karşı oy yazarlarına göre, siyasi partiler ülke yararına saydıkları özel, siyasi, sosyal ve ekonomik düşüncelerini uygulama alanına sokabilme ve yurt yönetimine o istikameti verebilme çabasının bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Ancak, bu fikirlerin gerçekten ülke yararına oldukları kesin değildir. Başka bazı partiler ya da vatandaşlar bu fikirlerin ülke yararına olmadığı ve hatta zararlı olduğu kanaatinde olabilirler. Bir kısım vatandaşlar ya da onların teşkil ettikleri siyasi organizasyonlar tarafından ülkeye faydasız ve hatta zararlı kabul edilen siyasi parti çalışmalarının kamu hizmeti niteliğinde görülmesi ve bunların kamu yararına olduklarının öne sürülmesi zordur. Anayasamız siyasi partilerin, doğaları gereği yurt zararına faaliyetlere de elverişli hale gelebileceklerini öngörmüş ve bu durumlarda Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmalarını öngörmüştür.⁹⁰

Son olarak, karşı oy yazarları, gerek ülkemizde gerekse de başka ülkelerde uzun yıllardan beri siyasal partilerin, üyeleri ve bağışçıları sayesinde varlıklarını ve mücadelelerini sürdürebildiklerini belirtmiş ve devlet yardımları olmazsa demokratik düzenin vazgeçilmez öğeleri olan siyasi partilerin kurulup gelişemeyecekleri tezi tarihsel tecrübelerle bağdaşmamaktadır demişlerdir.⁹¹

Anayasa Mahkemesi, siyasi partilere yönelik devlet yardımlarının *ilke bakımından* Anayasa'ya aykırı olmadıkları yönünde karar verdikten sonra 648 sayılı Kanunun 74. maddesinde 1017 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemenin Anayasa'ya uygunluğunu incelemeye geçmiştir. Mahkeme, Kanunun siyasi partileri devlet yardımları konusunda seçime girenler ve henüz seçime girmemiş bulunanlar olarak ikiye ayırdığını ve siyasi partilerin bir kısmına devlet yardımı yapılmasını sağladığı halde diğer bir bölümünü bu olanaktan yoksun bıraktığını belirtmiştir. Buna karşılık eğer devlet yardımları bir gereklilik ise bu tüm siyasi partiler için sözkonusu olan bir gerekliliktir. Siyasi partilerden bir kısmının bu yardımların kapsamı dışında bırakılmaları eşitlik ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacaktır demiştir.⁹²

Devlet yardımları konusunda siyasi partiler arasında yapılacak bu tür bir ayırım, nesnel ve değişmez ölçütler bulma zorunluluğunu gerektirecektir. Buna karşılık 1017 sayılı yasa ile getirilen düzenlemede olduğu gibi nesnel ve değişmez olmayan kriterler, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinde oyçokluğunu elde tutan topluluğun*

⁹⁰ AYMKD, S.7, s.258-259.

⁹¹ AYMKD, S.7, s.247.

⁹² AYMKD, S.7, s.241.

dilediği biçimde belirli bir siyasî partiyi kayırma veya güç duruma düşürme yahut bu iki ereği birden gerçekleştirme olanağının sağlanmasına yol acar ve Devlet yardımını keyfiliğe doğru yöneltir. Böyle bir durumun ise siyasî partiler arasında genel olarak ayırım gözetmeyen Anayasa'ya aykırılığı ortadadır.”⁹³

Mahkeme, Kanunda beşyüzbin liradan üç milyon beşyüzbin liraya kadar yükselen yardım parasının hangi esaslara göre belirlendiğinin Kanun metninde ve gerekçesinde belirtilmediğini, bu şekildeki bir aşamalandırmanın haklı gerekçelerinin açıklanmadığını ve ayrıca bu paranın harcama biçimi ve yerleri konusunda Kanunda bir açıklık bulunmadığını tespit etmiştir. Siyasi partilere Devletçe yardım yapılmasının ilke olarak Anayasa aykırı olmamasını, bu paraların kamu giderlerine harcanması ile açıklayan Mahkeme, yasanın siyasi partilerin Devlet yardımlarını kamu yararına olmayan işlerde harcaması olasılığını öngörmemesini Anayasaya aykırı bulmuştur. Son olarak Mahkeme, siyasi partilerin tümüne bu tür yardımlar yapılmasının doğurabileceği sorunlar konusunda, hiçbir sakınca Anayasaya aykırı bir tutumun sürüp gitmesini haklı kılamaz ve bu tür sakıncaları ortadan kaldırma veya hiç değilse azaltma yasa koyucunun elindedir demiştir.⁹⁴

Anayasa Mahkemesi, 5 karşı 10 oyla ve yukarıda özetlenen gerekçelere dayanarak 648 sayılı Kanunun, 1017 sayılı Kanunun 1. maddesi ile değişik 74. maddesini tüm olarak Anayasa'ya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.⁹⁵

Mahkemenin mevcut düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulan kararına karşı yazılan karşı oy yazılarında ise; tüm siyasi partiler arasında mutlak bir eşitlik olduğunun kabul edilemeyeceği ve yardımların tüm partilere eşit olarak yapılmasının mümkün olmadığı; yeterli örgütlenmeye ve toplumsal desteğe sahip olmayan partilerin sadece tabela partisi olarak kalacağı; siyasî hürriyetlerin kullanılmasında ve halk idaresinin gerçekleşmesinde rol almamış, varlıklarını hizmet partisi kertesine getirememiş olan partilerin, millî iradenin gerçekleştirilmesine ve kamu idaresinin denetlenmesine yardımcı olamayacağı ve sonuç olarak kamuya yararlı bir parti olarak kabul edilemeyeceği belirtilmiştir.⁹⁶

⁹³ AYMKD, S.7, s.242.

⁹⁴ AYMKD, S.7, s.243.

⁹⁵ AYMKD, S.7, s.243.

⁹⁶ AYMKD, S.7, s.253-254.

Nitekim partiler Parlamentoda güçleri oranında çalışmalara ve divana katılıyor, Anayasa Mahkemesine iptal dâvası açma konusunda aldıkları oy nispetinde hakka sahip olabiliyorlar. Bu haklara, parti oldukları için değil, halk denebilecek bir millet grubunu temsil ettikleri için sahip oluyorlar. 648 sayılı Kanununun 1017 sayılı Kanunla değişik 74. maddesinde belirtilen kriterler, bir partinin kişiliğine ve herhangi bir partinin özelliğine ilişkin olmadıklarına göre objektif kriterlerdir. 1017 sayılı Kanunla getirilen yeni ölçütler 74. maddenin temel nedeni olan kamu hizmetine katılma, kamuya yararlı hale gelme prensiplerine sadık kalmış ve partileri keyfilikle değil adaletle koruyan hükümler olarak kabul edilmiştir. Mahkeme kararında belirtildiği gibi bu kriterlerde bir değişmezlik aramak hukuk ve sosyal bilimin gerçekleriyle uyumsuz.⁹⁷

ddd) Devlet Yardımının 2.2.1970 Tarih ve 1219 Sayılı Yasa ile Yeniden Düzenlenmesi

648 sayılı Kanununun 74. maddesinin iptali sonrası, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerini göz önünde tutan yeni bir düzenleme hazırlıkları yapılmaya başlandı. Teklifin genel gerekçesinde yasanın daha adil, eşitlik ilkesine uygun, objektif kriterler taşıdığı ve yardımların parti faaliyetlerinde ve seçim harcamalarında kullanılması koşullarını içerdiği belirtilmekteydi.⁹⁸ Meclisteki tartışmalarda, teklif daha önceki kanuna yöneltilenlere benzer eleştiriler almış ve Anayasa Mahkemesi'nin Anayasaya aykırı bularak iptal ettiği bir kanunun tekrar çıkarıldığı iddia edilmiştir.

Kabul edilen 1219 sayılı Kanuna göre, devlet yardımından yararlanabilmek için son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların en az yüzde beşini almak gerekiyordu. Bu yüzde beşlik oran 648 sayılı Kanununun 74. maddesinde de aynı şekilde benimsenmişti. Devlet yardımlarından yararlanmaya hak kazanan partilere verilecek yardım miktarının belirlenmesinde ise yeni bir uygulama getirilmişti. Öncelikle her yıl siyasi partilere Hazinece ödenmek üzere altı milyon beşyüzbin lira ödenek bütçeye konulacaktır. Yardım için bütçeden ayrılan ödenek, her bir siyasi partinin seçimde aldığı geçerli oyların, yardıma hak kazanan siyasal partilerin Türkiye itibarıyla toplam aldıkları geçerli oylara oranına göre bölüştürülecekti. Aynı Kanuna

⁹⁷ AYMKD, S.7, s.254.

⁹⁸ MMTD, Dönem 3, C.2, S.Sayısı 19.

eklenen bir geçici madde ile 1969 mali bütçesine konmasına rağmen, 648 sayılı Kanunun 74. maddesinin iptali sebebiyle dağıtılamayan ödeneğin siyasi partilere yeni Kanundaki ilkeler uyarınca verilmesi öngörülmüştü. Devletçe yapılan bu yardımın sadece parti ihtiyaçlarında ve parti çalışmalarında kullanılabileceği de Kanunda düzenlenmişti.

eee) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarını “İlke Olarak” Anayasa’ya Aykırı Bulması

1219 sayılı Kanunun kabul edilmesinden kısa bir süre sonra Birlik Partisi, bu Kanunun iptal edilen 1017 sayılı Kanunun aynısı olduğu iddiası ve o Kanunun iptal kararındaki gerekçelere dayanarak iptal talebiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.⁹⁹

Anayasa Mahkemesi, ilk davada olduğu gibi, öncelikle devlet yardımlarının *ilke bakımından* Anayasaya uygun olup olmadığını, eğer aykırılık yok ise 1219 sayılı yasayla yapılan düzenlemenin Anayasa’ya uygun olup olmadığını tartışacağını belirtmiştir. İlk kararında siyasi partilere devletçe yardımı ilke bakımından Anayasaya uygun bulan Mahkeme, her ne kadar yeni Kanunun gerekçesinde Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerine uyulduğu belirtilse de, bu kararında içtihat değiştirmiş ve 4’e karşı 11 oyla devlet yardımlarının ilke olarak Anayasaya aykırı olduğu kararına varmıştır.¹⁰⁰

İlk karar incelenirken belirtildiği gibi, ilk kararın gerekçesi bu kararda genel olarak karşı oy yazısına, ilk karardaki karşıoy yazısı ise bu kararda gerekçeye dönüşmüş olarak karşımıza çıkmıştır. Bu sebeple Mahkeme’nin bu karardaki gerekçesi ve karşıoy yazıları kısaca belirtilecektir.

Mahkeme, siyasi partilere devletçe yapılacak yardımın bir kamu giderini karşılamak üzere yapılıp yapılmadığını tartışarak, bu yardımların ilke olarak Anayasa’ya uygunluğunu araştırmış ve bunu tespit edebilmek için siyasi partilerin ve gördükleri işlerin niteliği üzerinde durmuştur. Anayasa’nın siyasi partilere verdiği önemin, onları bir Devlet kurumu haline getirmeyeceğini belirten Mahkeme, siyasi

⁹⁹ E. 1970/12, K. 1971/13, k.t.: 2.2.1971, **AYMKD**, S.9, s.281-303. Davacıların gerekçelerinin özeti için bkz.: **AYMKD**, S.9, s.281-282.

¹⁰⁰ **AYMKD**, S.9, s.289.

partilerin Devletten bağımsız ve serbest bir biçimde çalışmaları gerektiğini söylemiştir.¹⁰¹

Mahkemeye göre, siyasi partilerin faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliğinde kabul edilmesi, mensuplarının TBMM, Hükümet ve mahalli idare seçimlerinde başarılı olup iş başına gelmeleriyle başlar ve onlar aracılığıyla gerçekleşir. Bu kişiler de zaten gördükleri bu kamu hizmetlerinin mali karşılığını almaktadırlar. Bunun dışındaki siyasi parti faaliyetlerinin kamu hizmeti sayılması mümkün değildir.¹⁰²

Son olarak, siyasi partilerin öncelikle birer insan topluluğu olduğunu belirten Anayasa Mahkemesi, partileri yaşatacak ve geliştirecek olanların da, o partinin görüşlerine inanmış olan kimseler olduğunu söylemiştir. Mahkemeye göre;

*“Anayasa'nın değer ve önem verdiği partilerin gerçek anlamda siyasî parti olmaları, yani ortak siyasî düşüncelere sahip yurttaşların samimî çabalarıyla oluşturdukları, kendi öz kaynaklarıyla ve çalışmalarıyla yaşatabildikleri birer kuruluş niteliğinde bulunmaları zorunludur. Adları siyasî parti olmakla birlikte Devlet yardımıyla ayakta durabilen, böylece yurttaş ilgisinden ve desteğinden yoksun olduklarını açığa vuran sunî kuruluşlar Anayasa'nın öngördüğü nitelikteki demokratik siyasî partiler olarak benimsenemeyeceği gibi Devlet yardımı ile siyasî parti kavramını birbiriyle bağdaştırmanın yolu da yoktur.”*¹⁰³

Bu karara karşı yazılan karşıoy yazısında, siyasi partilerin önemleri ve işlevlerine vurgu yapıldıktan sonra, bunlara yapılacak hazine yardımlarının kamu giderleri olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁰⁴

¹⁰¹ AYMKD, S.9, s.285-286.

¹⁰² AYMKD, S.9, s.287.

¹⁰³ AYMKD, S.9, s.289.

¹⁰⁴ AYMKD, S.9, s.291-296.

Üye Recai Seçkin ise kararın gerekçesinin yazılışına katılmamış ve Alman Federal Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin 1966 yılında aldığı ve Türk Anayasa Mahkemesinin kararını destekleyen kararının gerekçede yer almaması sebebiyle karşıoy yazısı yazmıştır. Bu yazıya göre; Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin devlet yardımlarını iptal gerekçeleri şu şekilde özetlenebilir. Halk iradesinin oluşumu ile devlet iradesinin oluşumu birbirinden ayırt edilmelidir. Bu iki iradenin oluşumu konusunda karşılıklı olarak birbirlerini sınırlandırma söz konusudur. Anayasa, halk iradesinin (kamuyunun) açık ve serbest bir biçimde oluşumunu öngörmüş olduğuna göre, bu oluşum ancak halkın iradesinin devlet organları üzerinde etkili olup devlet iradesinin halk iradesi üzerinde herhangi bir etkisi olmamasını, daha açıkçası, devlet iradesinin halk iradesini etkilemesinin yasaklanmasını zorunlu kılar. Bu açıdan Anayasal devlet organları ile siyasi partiler arasındaki ilişki, halk iradesinin serbestçe ve açıkça oluşumunun kural olarak devlet etkisi dışında bırakılması gerektiği yollu Anayasa buyruğuna bağlıdır. Bu sebeple, devlet siyasi partilerin kamuoyunun ve halk iradesinin oluşumunu

Türk Anayasa Mahkemesi'nin, önce 1917 sayılı Kanun ile ilgili başvuruda devlet yardımlarını ilke olarak Anayasa'ya uygun bulup yardımın esaslarının eşitlik ve adalet ilkelerine aykırılığına karar vermesi ve sonrasında 1219 sayılı Kanunla ilgili başvuruda devlet yardımlarını ilke olarak Anayasa'ya aykırı bulup iptal etmesi yasama organını, devlet yardımları konusunda yasal düzenlemelerden vazgeçip, bu konuyu Anayasal düzenleme ile sonuçlandırma yoluna itmiştir.

fff) Devlet Yardımlarının Anayasal Güvenceye Kavuşması

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrası 1971 yılında siyasi partilere devlet yardımı yapılamamıştı. Bunun üzerine yardımlara Anayasal dayanak oluşturma çalışmaları başlatılmış ve Millet Meclisine bir teklif sunulmuştur. Teklif son seçimlerde geçerli oyların yüzde beşini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisinde grup kurabilecek kadar milletvekiline sahip olan partilere yardım yapılmasını öngörüyordu. Teklifin gerekçesinde¹⁰⁵, Anayasa Mahkemesi'nin son iptal kararında özellikle vurguladığı “siyasi partilerin devletin müdahalesinden uzak tutulması gerekliliğine” atıf yapılmış ve siyasi partilerin varlıklarını engelleyici denetim araçlarından kaçınılması ile işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli olanakların sağlanması arasında bir denge kurulması gerektiği belirtilmiştir. Siyasi partilerin işlevleri ve önemlerinin onlara yapılacak yardımlara kamu yararı niteliği katacağı söylenmiştir.

Anayasa değişikliği taklifinin gerekçesinde, devlet yardımının amacı ve gerekçesi bu şekilde belirtildikten sonra yardımdan yararlanmanın kriterleri konusu ele alınmıştır. Buna göre gerekçede, tüm siyasi partilerin eşit kabul edilerek hepsine eşit miktarda yardım yapılmasının mümkün olmadığı, çünkü; eşitlik ilkesinin farklı

etkileme yolundaki türlü maddi olanaklarını, akçalı yardımlarla veya başka tedbirlerle destekleme yükümü altına sokulamaz.

Alman Mahkemesine göre, partilere devlet yardımı yapılmadığı takdirde, onların toplumsal görevlerini yerine getiremeyeceklerini düşüncesi dahi bu yardımı haklı kılmaz. Böyle bir düşünce, vatandaşları siyasal iradenin oluşması ve açığa vurulması için zorunlu bulunan örgütleri kurma ve yaşatma yeteneğinden yoksun görme anlamına gelir ve bu durum Anayasanın demokrasiye bağlı devlet düzeni için öngördüğü temeller üzerinde kuşkuya düşülmüş olur. Demokrasilerde siyasal iradenin yurttaşların ayırt etme gücüne ve çalışmasına bırakılmış olmasından doğabilecek tehlike göze alınmış ve bu konuda Anayasa bir tedbir öngörülmemiştir.

Son olarak Alman Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mali yönden güçlü kişilerin etkisi altına girebileceği iddiasının da, devlet yardımlarını haklı göstermeyeceğini belirtmiş ve gerekçe olarak, Anayasa'nın siyasi partilere devlete karşı özgürlük sağladığını, bu özgürlüğün özel kişilere, şirketlere yada birliklere karşı olmadığını söylemiştir. **AYMKD**, S.9, s.297-303.

¹⁰⁵ **MMTD**, Dönem 3, C.14, s. 341.

durumları ve özellikleri ortadan kaldırmadığı söylenmiştir. Nitekim 1961 Anayasası da, siyasi partiler arasında Anayasa Mahkemesine başvurma ya da Mecliste grup kurabilme gibi konularda ayırım yapmış ve bazılarını bu hakları tanıırken diğerlerine tanımamıştır. Bu bakımdan Mecliste grup kuran partilere tanınan bazı öncelikler, devlet yardımından yararlanma konusunda da örnek alınabilecektir. Devlet yardımından yararlanma konusunda TBMM’de grup kurabilme bir ölçü olarak kabul edilmiş ancak bu ölçüt “son seçimlerde Millet Meclisinde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunmak olarak” ifade edilmiştir. Başka bir ifade ile seçimler arası dönemlerde kurulan gruplara yardım yapılmayacağı gibi seçim sonuçlarına göre grup kurabilen bir parti, sonradan milletvekili sayısındaki eksilme nedeniyle grubunu kaybetse dahi yardım almaya devam edecektir. Milletvekili transferleri yoluyla kurulan gruplar suni ve şekli oluşumlar olarak kabul edildiğinden bunlara yardım öngörülmemiştir.

Son seçimlerde yüzde beş oranında oy almış olmak, siyasi partinin seçmen üzerinde önemli bir etki bıraktığı ve vatandaşlara kendisini yeterince kabul ettirdiği anlamına geleceğinden yardım için aranan bir diğer kriter olarak kabul edilmiştir.

Teklif, bu haliyle ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal ettiği hükümlerin tekrar hayata geçirilmeye çalışıldığı ve eşitlik ilkesine uyulmadığı eleştirilerine rağmen 30.06.1971 tarih ve 1421 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun olarak kabul edilmiştir.¹⁰⁶ Kanunun, yardıma hak kazanma için iki kriter belirleyen ancak yardımın yapılış şeklini Siyasi Partiler Kanununa bırakan, Anayasanın 56. maddesine eklediği son fıkra şu şekildedir;

“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.”

¹⁰⁶ 30.06.1971 tarih ve 1421 sayılı Kanun, **R.G.:** 02.07.1971-13863. Devlet yardımlarının Anayasal güvenceye kavuşturulması yolunda TBMM’nin yaptığı bu Anayasa değişikliğinin, Anayasa Mahkemesi kararına karşı bir tepki niteliğinde olduğu ve bunları etkisizleştirme amacı taşıdığı belirtilmiştir. TEZİÇ, Erdoğan; (1991) **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1991, s.323 ve ÜNSAL, Artun; (1980) Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, **“Siyasal Sistem” Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1980, s.303. EROĞUL da benzer şekilde Anayasa Mahkemesi’nin verdiği iki iptal kararı ile parlamenterleri çıkarlarını korumak için ellerindeki son silaha, Anayasa değişikliği silahına sarılmalarına -herhalde istemeden- yol açmıştır demektir. EROĞUL, Cem; (1974) **Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1974, s.152.

Bu Anayasal düzenlemeye uygun olarak 648 sayılı Kanunda yapılmaya çalışılan düzenlemeler, kanun teklifine verilen 832'ye varan değişiklik önermeleri sebebiyle bir türlü yasalasamadı.¹⁰⁷ 1973 yılına gelindiğinde ise içerisinde Anayasanın beş maddesinde değişiklik ve iki tane yeni geçici maddenin yer aldığı bir düzenleme gündeme geldi. Kabul edilen 14.03.1973 tarih ve 1699 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanunla ile 1961 Anayasasına eklenen Geçici 22. madde devlet yardımlarının kapsamını son seçimlere girmemiş olmakla birlikte Mecliste grubu bulunan partilere doğru genişletmekteydi. Bu 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 olan siyasi partilere de Anayasanın 56’ncı maddesindeki şartlar aranmaksızın, kanunun öngördüğü ölçüye göre Devletçe yardım yapılır.”¹⁰⁸

Böylece ilk defa 1971 yılında Anayasal güvenceye konu olan devlet yardımları, henüz yasal düzenlemeye kavuşup uygulama imkanı bulmadan Anayasa’da yeni değişikliklere uğramıştır. Bu durum devlet yardımlarının Türkiye uygulamasında karşılaşılan yanlış uygulamaların bir başka halkasını oluşturmuştur. Nitekim bu geçici maddenin aradığı koşulları taşıyan tek parti Demokrat Parti idi.¹⁰⁹ Bu sebeple Meclis’deki partilerden Türkiye İşçi Partisi ve Milli Selamet Partisi’nden bir çok eleştiri almış ve kapsamının seçimlere katılma hakkı kazanan tüm partilere doğru genişletilmesi istenmiştir.¹¹⁰

ggg) Yeni Anayasal Düzenlemeler Uyarınca Yapılan Yasal Düzenleme

1961 Anayasası’nda yapılan düzenlemelerin uygulanabilmesi 14.03.1973 tarih ve 1802 sayılı Kanunun çıkarılması ile mümkün olmuştur.¹¹¹ Anayasa’da devlet yardımlarından yararlanabilmek için son milletvekili genel seçimlerinden yüzde beş oranında oy almak veya Mecliste grup kurabilecek sayıda milletvekilliği kazanmış olmak ölçütleri belirlenmişken; yardıma hak kazanan partilere bu yardımın ne şekilde yapılacağı ve miktarı belirlenmemişti. İşte 1802 sayılı Kanun ile 648 sayılı

¹⁰⁷ YÜKSEL (2007), s.62.

¹⁰⁸ 14.03.1973 tarih ve 1699 sayılı Kanun, R.G.: 20.03.1973 – 14482.

¹⁰⁹ YÜKSEL, (2007), s.63.

¹¹⁰ MMTD, Dönem 3, C.33, s. 794.

¹¹¹ 30.04.1974 tarih ve 1802 sayılı Kanun, R.G.: 09.05.1974 – 14881.

Siyasi Partiler Kanununun 74. maddesine eklenen hükümlerle bu sorular cevaplandırılmıştır. 74. maddenin yeni şekli şu şekildedir;

“Son milletvekili genel seçimlerine katılan ve Türkiye itibariyle toplam geçerli oy sayısının en az % 5’ini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisinde grup kuracak sayıda Milletvekilliği kazanmış bulunan siyasi partilere her yıl hazinece ödenmek üzere, o yılki genel bütçe gelirleri “(B) cetveli” toplamının beşbinde 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 takibeden on gün içinde tamamlanması zorunludur.

Bu yardım, sadece parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılır.”

Görüldüğü üzere yeni düzenleme, yardımlardan yararlanabilmek için iki kriterden birisini sağlamayı yeterli görmüştür. Birincisi Anayasa Mahkemesi’nin iptal ettiği düzenleme de olduğu gibi seçimlerde geçerli oyların %5’ini almış olmak; ikincisi ise, bu seçimlerin sonucuna göre Mecliste grup kuracak kadar milletvekilliği elde etmiş olmaktı. Kanun yardımdan yararlanmak için aranan ölçütleri saydıktan sonra, siyasi partilere ödenecek yardım miktarını önceki kanundan farklı olarak maktu şekilde belirlememiş ve her yılın bütçe büyüklüğüne endekslemiştir. Buna göre her yılın bütçe gelirleri (B) cetveli toplamının beşbinde biri siyasi partilere devlet yardımı olarak dağıtılacaktı. Böylece 1970 yılına kadar siyasi partilere yapılacak yardım miktarı maktu olarak belirlenmişken, 1974 yılından itibaren bütçenin (B) cetvelinin büyümesi oranında siyasi partilere yapılan yardımlar da her yıl artış kaydetmiştir. Bu düzenleme siyasi partilere yapılacak yardımların enflasyon karşısında erimesine karşı bir önlem olmuş ve bundan sonra günümüze değin bu şekilde uygulanmaya devam etmiştir.

Belirlenen bu yardım miktarının, yardıma hak kazanan siyasi partiler arasında paylaşılması konusunda ise, 1219 sayılı Kanunla benzer bir düzenleme

getirilmiştir. 1802 sayılı Kanununun 1. maddesi ile 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 74. maddesine eklenen ilk fıkraya göre; bütçeye konan ödenek yardıma hak kazanan siyasi partiler arasında, son milletvekili genel seçimlerinde Türkiye itibariyle alınan geçerli oy sayısının, yardım almaya hak kazanan tüm partilerin aldıkları geçerli oyların oranına göre paylaşılacaktı. Partilerin alacakları yardım oranları seçim sonuçlarına göre belirleneceğinden, partilerin milletvekili sayısında meydana gelmesi muhtemel değişiklikler yardım oranlarını değiştirmeyecektir. Burada dikkat çeken bir diğer husus, bir partinin alacağı yardım oranının belirlenmesinde; son seçimlerde aldığı oyların seçimlerde kullanılan toplam geçerli oylara oranına değil, yardım almaya hak kazanan siyasi partilerin toplam olarak aldıkları geçerli oylara oranının esas alınmasıdır. Bir siyasi partinin aldığı oy sayısının yardıma hak kazanan partilerin aldıkları toplam oylara oranı, seçimlerde kullanılan geçerli oylara oranına göre daha yüksek olduğu için bu düzenleme partilere yapılacak yardım miktarını artıracak bir uygulamadır. Ancak, önceki Kanundaki partilerin aldıkları oyları altı kademeye ayırıp, yardımı buna göre dağıtan sisteme göre, partilerin oy oranına göre yardım yapılacak olmasının daha adil bir uygulama getirdiğini söyleyebiliriz.

1802 sayılı Kanununun 2. maddesi ile 648 sayılı Kanuna eklenen Geçici 6. madde, 14.9.1973 yılında yapılan milletvekili genel seçimleri dolayısıyla ortaya çıkması muhtemel karışıklıkları gidermek maksadıyla, 1973 yılına ait devlet yardımının dağıtım şeklini bu yılı ikiye bölerek düzenlemiştir.¹¹² Yapılan bu son düzenlemelerle birlikte 1971 ve 1972 yıllarında Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sebebiyle yapılamayan devlet yardımları tekrar siyasi partilere verilmeye başlanmış ve 1980 yılına kadar devam etmiştir.

1965 ve 1980 yılları arasındaki süreçte siyasi partilere yapılan toplam yardım miktarı 431,4 milyon TL'nı bulmuştur. Bu süre zarfında partilere ödenen toplam yardım miktarı 7.5 milyon TL'ndan 141 milyon TL'na, yani neredeyse yirmi katına ulaşmıştır. Bununla birlikte yıllar itibariyle enflasyon ya da bütçe büyüklükleri gibi değişkenler gözönüne alınarak bakıldığında devlet yardımının çok fazla artmadığını söyleyebiliriz. Yapılan bir çalışmaya göre siyasi partilere yapılan yardımların genel

¹¹² Buna göre 1973 mali yılı bütçesi (B) cetveline göre belirlenecek devlet yardımı, 1 Mart 1973 - 14 Ekim 1973 ve 15 Ekim 1973 - 28 Şubat 1974 dönemleri esas alınarak ikiye bölünecek ve ilk döneme yardımları 1969 yılı seçim sonuçlarına göre, ikinci dönem yardımları ise 1973 yılı seçim sonuçlarına göre yapılacaktı.

bütçe gelirleri içindeki oranı 1965 yılında beşbinde 2,8 iken; 1980 yılında beşbinde 0,8'de kalmıştır. Toplam yardım miktarının gayri safi milli hasıla içerisindeki oranı ise 1965 yılında beşbinde 0,49 iken 1980 yılında beşbinde 0,13 olarak gerçekleşmiştir.¹¹³ Ayrıca bu dönemde devlet yardımı uygulanmaya başlanmasından kısa bir süre sonra siyasi partilerin en önemli gelir kalemlerinden birisi haline gelmiştir. Yardımdan yararlanan bir çok partinin gelirleri içerisinde devlet yardımı en büyük paya sahip olarak vazgeçilmez bir hal almıştır.¹¹⁴

Bu dönemde siyasi parti sisteminde oluşan parçalanmaya ve ortaya çıkan yeni ve küçük bir çok yeni partiye karşılık yardımlardan daha ziyade büyük ve yerleşik partiler yararlanmıştır.¹¹⁵ Yardımlardan yararlanmak için aranan yüzde beşlik sınırının altında kalan ve çoğunlukla 1965 ve 1969 seçimlerinde yüzde üç civarında oy alabilen bir çok küçük parti, bu dönemde devlet yardımı alma imkanına sahip olamamıştır. Bu açıdan 1961 Anayasası döneminde yardımlardan yararlanmak için aranan kriterler, 1982 Anayasası dönemine göre daha düşük olmasına rağmen bu dönemde de sistemin büyük ve yerleşik partiler lehine işlediğini söyleyebiliriz.¹¹⁶ Ancak, bu dönemde devlet yardımlarının siyasal sistem üzerindeki etkilerini tam olarak tespit edebilmek bir takım siyasi ve ekonomik nedenlerle oldukça güçtür. Yaşanan terör olayları, ağır ekonomik krizler, askeri müdahaleler ve parti kapatma gibi sebepler, devlet yardımlarının parti sistemini nasıl etkilediğinin net olarak

¹¹³ Yardım tutarlarını Kesin Hesap Yasaları ve Kesin Hesap Yasa Tasarıları ile Maliye Bakanlığı verilerinden; genel bütçe gelirleri verilerini www.gelirler.gov.tr adresinden ve gayri safi milli hasıla rakamlarını Türkiye İstatistik Kurumu (eski adıyla Devlet İstatistik Enstitüsü) verilerinden derleyen ve bu rakamların oranlarını hesaplayan ve nakleden YÜKSEL (2007), s.173, Ek.3.

¹¹⁴ TİKVEŞ (1972a), s.153. Örneğin Adalet partisinin 1966 yılında elde ettiği 4.245.630 TL'lık gelirin 3.500.000 TL'lık kısmı yani %82'si hazine yardımudur. SPMD Kararı, Mali Denetim No: 1966/1, K.1980/1, k.t.: 14.02.1980, **AYMKD**, S.18, s.439. Millet Partisi'nin 1966 yılına ait – önceki yıldan devreden varlıklar dışında kalan- toplam geliri 520.00 TL'dır ve bunun 500.000 TL'sı yani %96'sı hazine yardımudur. SPMD Kararı, Mali Denetim No: 1966/VI-13, K.1976/2, k.t.: 11.05.1976, **AYMKD**, S.14, s.464. Aynı partinin gelirleri içerisinde hazine yardımının oranı 1967 yılında % 82 ve 1968 yılında % 88 olarak gerçekleşmiştir. SPMD Kararı, Mali Denetim No: 1967/VI-10, K.1978/1, k.t.: 15.2.1977 ve 28.3.1978, **AYMKD**, S.16, s.399-408 ve SPMD Kararı, Mali Denetim No: 1967/VI-10, K.1978/2, k.t.: 28.3.1978, **AYMKD**, S.16, s.409-417.

¹¹⁵ Bu dönem boyunca sadece Adalet Partisi ve Cumhuriyet Halk Partisi bütün yıllar boyunca hazine yardımı almışken, Milli Selamet Partisi ve Cumhuriyetçi Güven Partisi yedi, Millet Partisi beş, Demokrat Parti dört, Milliyetçi Hareket Partisi üç ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi ise sadece bir yıl bu yardımdan yararlanabilmiştir. Bu süreçte Cumhuriyet Halk Partisi 171.6 milyon TL, Adalet Partisi 164 milyon TL, Milli Selamet Partisi 38.1 milyon TL, Milliyetçi Hareket Partisi 18.2 milyon TL, Demokrat Parti 14.4 milyon TL, Cumhuriyetçi Güven Partisi 8 milyon TL, Millet Partisi 2.5 milyon TL, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi ve Yeni Türkiye Partisi 1'er milyon TL'sı devlet yardımı almışlardır. Kaynak; Anayasa Mahkemesi siyasi parti mali denetim kararları, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergileri.

¹¹⁶ GENÇKAYA (2000), S.169-170.

gözlenmesine izin vermemektedir. Bu sebeple bu konuda kesin yargılara ulaşmak oldukça zordur.

bb) 1982 Anayasası Döneminde Doğrudan Devlet Yardımlarının Gelişimi

1982 Anayasası'nın ilk şeklinde siyasi partilere devlet yardımı yapılmasını öngören bir hüküm bulunmamaktaydı. Anayasa tasarısının Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında 1961 Anayasası'ndaki siyasi partilere yardım yapılmasına ilişkin hükmün yeni Anayasaya da konması teklif edilmişse de, kabul görmemiştir. Anayasa Tasarısının görüşülmesi sırasında Anayasa Komisyonu ve Genel Kurul siyasi partilere devlet yardımı yapılması konusundaki önerileri reddetmiş ve Milli Güvenlik Konseyi de bunu onaylamıştır. Anayasaya konulamamış olması, devlet yardımlarının siyasi partiler kanunu tasarısına girmesine de engel olmuştur.¹¹⁷

Siyasi partiler kanununun hazırlanması sırasında, en çok tartışılan konulardan biri siyasi partilere devlet yardımudur. Danışma Meclisine sunulan tasarının ilk şeklinde devlet yardımlarına, Anayasa Mahkemesi'nin bu konuyla ilgili 2.2.1971 tarihli kararında belirtilen gerekçelerine dayanarak yer verilmemişti.¹¹⁸

Bununla birlikte Danışma Meclisi Genel Kurulu'nda tasarıyla ilgili yapılan görüşmeler sırasında, siyasi partilere devlet yardımı yapılması konusunda bir çok teklif sunulmuştur. Teklif sahipleri partilerin yeni baştan kurulacağını, seçimlere katılmak için aranan 34 ilde örgütlenme koşulunu ve seçimlere hazırlık için fazla zaman kalmadığını ileri sürerek tekliflerini gerekçelendirmişlerdir. Bunun üzerine, 62. maddeye siyasi partilerin gelirleri başlığında “devletçe yardım” Kanuna eklenmiştir. Bundan sonra devlet yardımlarının nasıl yapılacağını gösteren bir çok önerge verilmişse de hiçbiri kabul görmemiştir.¹¹⁹ Bunun üzerine SPK tasarısı siyasi partilerin gelir kalemleri arasında devlet yardımlarını sayan fakat bu yardımların ne şekilde yapılacağı konusunda herhangi bir düzenlemeye yer vermeyen şekliyle Danışma Meclisi'nde benimsenmiştir. Buna karşılık Milli Güvenlik Konseyi, 62.

¹¹⁷ YÜKSEL (2007), s.69.

¹¹⁸ 14.2.1983 tarihli 55. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı:333, s. 32-33. **DMTD**, C. 14.

¹¹⁹ Devlet yardımlarının nasıl uygulanacağını göstermek üzere, 68. maddeden sonra gelmek üzere tasarıya ayrı bir madde eklenmesi amacıyla verilen fakat reddedilen önergelerin ve bu konudaki tartışmaların ayrıntıları için bkz. YÜKSEL (2007), s.73.

maddede yer alan “Devletçe Sağlanan Yardım” başlıklı bendi yasadan çıkarmış ve Tasarı bu haliyle yasalaşmıştır. Sonuç olarak, 2820 sayılı Siyasi Partiler Yasası, ilk şekliyle siyasi partilere yönelik herhangi bir doğrudan devlet yardımı öngörmeyen bir şekilde yürürlüğe girmiştir.

Bu dönemde siyasi partilere sağlanan doğrudan devlet yardımlarının gelişimi de, 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi bir istikrar kazanamamış; devamlı yasal değişikliklere ve Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olmuştur. Bunun en önemli sebebi, Meclis çoğunluklarının bu yardımları, birer siyasi manevra aracı olarak değerlendirmeye devam etmeleri ve siyasi rakiplerine karşı kullanma amacı gütmeleridir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi’nin devlet yardımları karşısındaki tavrı, önceki döneme göre değişikliğe uğramış ve bu dönemde verdiği tüm kararlarında hem ilke olarak devlet yardımlarını Anayasa uygun bulmuş, hem de mevcut yasal düzenlemeler hakkındaki eşitlik, hukuk devleti ve demokratik devlet ilkelerine aykırılık iddialarını reddetmiştir.

aaa) Doğrudan Devlet Yardımlarının 3032 Sayılı Yasayla SPK’ya Girişi

2820 sayılı SPK, devlet yardımlarına yer vermeyen ilk haliyle kabul edildikten ve 1983 yılında seçimler yapıldıktan sonra oluşan TBMM’de grubu olan siyasi partiler, 1984 yılında bu konuda ortak bir yasa teklifi vermişlerdir. Teklif sahipleri, siyasi partilerin demokratik yaşamdaki önemlerini ve işlevlerini vurguladıktan sonra; bu işlevlerin yerine getirilmesinin önemli mali kaynaklar gerektirdiğini, bunun üye aidatlarıyla sağlanamayacağını, bağış toplanması konusunda iktidardaki siyasi partilerin avantajlı oldukları ve devlet yardımlarının partileri yüksek gelir sahibi kişilerin baskısından kurtaracağını belirtmişlerdir. Yardım yapılırken parti enflasyonuna sebep olunmamasına dikkat edileceği de vurgulanmıştır.¹²⁰

Kanun teklifi TBMM’de kabul edilerek yasalaşmış ve tekrar devlet yardımlarını hukuk sistemimize sokmuştur.¹²¹ Kanunun birinci maddesi devlet yardımlarının, siyasi partilerin gelir kaynaklarını tek tek sayan SPK’nın 62. maddesine eklenmesini öngörmekteydi. Kanunun 2. maddesi devlet yardımlarından yararlanmaya ilişkin esasları düzenlemek üzere SPK’ya bir ek madde (SPK Ek 1. Madde) konulmasını

¹²⁰ Plan ve Bütçe Komisyon Raporu için bkz.: 27.6.1984 tarihli 84. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı:88, s.1-2. **TBMMTD**, Dönem17, C. 4.

¹²¹ 27.6.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanun, **R.G.:** 9.7.1984 / 18453.

içermekteydi. Buna göre; siyasi partilerin devlet yardımından yararlanabilmeleri için milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını aşmış olmaları gerekiyordu. Yasa bu partilere TBMM’de elde ettikleri sandalye sayısına göre bölüştürülmek üzere bütçe gelirleri (B) Cetveli toplamının beşbinde biri oranında bir ödeneğin her yıl bütçeye konulacağını belirtmiştir.

Bu Kanunla birlikte devlet yardımları, üç yıllık bir aradan sonra tekrar hukuk sistemimize girmiştir. Yardımdan yararlanabilmek için partilerin genel seçimlerde ülke barajını aşmaları yani % 10 oranında oy almaları gerekir. 1961 Anayasası döneminde bu oran % 5 olarak belirlenmişti. Başka bir ifade ile, yardımlardan yararlanmak için belirlenen kriter iki katına çıkarılmıştır. Bu durumun, yardımdan yararlanacak partilerin sayısını azalttığı ve büyük partiler lehine bir eşitsizlik yarattığı açıktır.

Kanunla yardımın siyasi partiler arasında bölüştürülmesinde partilerin aldıkları oy oranı değil TBMM’de elde ettikleri sandalye sayıları esas alınmıştır. Ülkemizde milletvekili genel seçimlerinde uygulanmakta olan % 10’luk seçim barajı ve seçim sistemi, siyasi partilerin seçimlerde aldıkları oy oranlarından çok daha yüksek oranlarda TBMM’de temsil edilmelerine sebep olmaktadır. Bu açıdan, seçimlerde elde ettikleri toplumsal destekten daha yüksek sayıda Meclis’te sandalye kazanan siyasi partilerin, devletten alacakları yardımın belirlenmesinde ölçüt olarak Mecliste kazandıkları sandalye sayıları yerine, seçimlerde aldıkları oy oranlarının tercih edilmesinin daha adil olacağına şüphe yoktur.¹²²

Yasanın üçüncü maddesinde ise; SPK’ya eklenen Geçici 11. madde ile, yapılacak ilk milletvekili genel seçimlerine kadar geçerli olmak üzere devlet yardımı için 1983

¹²² Partilerin seçimlerde aldıkları oy oranları ile Mecliste kazandıkları sandalye sayıları arasındaki fark, yüksek ülke barajı uygulaması ve tercih edilen seçim sisteminden dolayı bazı zamanlar ciddi oranlara ulaşmıştır. Bunun en açık örneği; % 10 barajının yanında aynı yıl içerisinde getirilen yeni seçim sisteminin de etkisiyle, 1987 seçimleridir. Bu seçimlerde ANAP % 36,31 oy oranı ile 292, SHP % 24,74 oy oranı ile 99 ve DYP % 19,14 oy oranı ile 59 milletvekilliği kazanmış; barajı geçemeyen partilerden DSP % 8,53 ve RP de % 7,16 oranında oy almıştır. 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 almaya hak kazanmıştır. Siyasi partilerin Mecliste sahip oldukları sandalye sayısının, seçmen destekleri ile bu kadar orantısız olduğu ortadayken, devlet yardımlarının dağıtılma ölçütü olarak sandalye sayılarının kullanılıyor olması ciddi adaletsizliklere sebep olmaktaydı. 1987 yılı seçim sonuçları ve partilerin kazandıkları milletvekili sayıları için bkz.: <http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=10> Erişim tarihi: 3.8.2008.

tarihli Milletvekili Genel Seçimi ve 1984 tarihli Mahalli İdareler Seçimleri sonuçlarına göre bir bölüştürme usulü getirilmiştir.¹²³

bbb) Devlet Yardımından 9.4.1987 Tarih ve 3349 Sayılı Kanun ile TBMM’de Grubu Olan Partilerin de Yararlanması

12 Eylül Askeri müdahalesi ve sonrasında getirilen bazı yasaklamalar yerleşik bir siyasi yapının oluşumunu geciktirmişti.¹²⁴ 1983 yılında yapılan seçimlerden sonra oluşan TBMM’de, 1987 yılına kadar siyasi partilerin üye sayılarında ve gruplarında önemli değişiklikler olmuştur. Bazı partiler Türk siyasi hayatını terkederken, bazı partiler 1986 ara seçimleri sonucu TBMM’de grup kurma imkanına kavuşmuştur.¹²⁵ Bu sebeple Mecliste yeni grup kuran partilerin de devlet yardımından yararlanmalarının önünü açmak için yasa teklifi verilmiştir. Teklif 1983 ve 1984 seçimlerine katılmamış olsalar bile Mecliste grubu bulunan partilere¹²⁶ 100 milyon liradan az olmamak kaydıyla devlet yardımı yapılmasını öngörmekteydi. Ayrıca, bu yardımın siyasi partilere yardım amacıyla konulan “beşbinde bir”lik ödenekten değil bütçedeki yedek ödenekten karşılanması öngörülmüştü. Meclisteki çoğu partinin desteklediği teklifin görüşülmesi sırasında 100 milyon liralık en az yardım miktarı 150 milyon liraya çıkarılmıştır. Teklife ilişkin verilen diğer bazı önergeler¹²⁷ reddedilmiş; ancak yardım miktarının seçim yıllarında üç katına çıkartılması yönündeki önerge kabul görmüş ve teklif yasalaşmıştır.¹²⁸

¹²³ Buna göre; devlet yardımı olarak konulan ödeneğin % 70’lik kısmı 1983 yılı milletvekili genel seçimleri sonuçlarına göre Mecliste grubu bulunan siyasi partilere, aldıkları geçerli oyların grubu olan partilerin aldıkları toplam oylarının oranına göre; ödeneğin diğer % 30’luk kısmı ise 1984 mahalli idareler seçimlerine katılan partiler arasında ve partilerin kazandıkları il genel meclisi üyeliği sayısına göre dağıtılacaktı. Devlet yardımının dağıtımı için başvurulan ölçüt konusunda biraz önce getirilen eleştiri, bu Geçici 11. maddede; % 30’luk kısmının dağıtımı için öngörülen İl Genel Meclisi üyeliği sayısı için de geçerlidir. Mahalli idareler seçimlerinde partilerin aldıkları oylar ile kazandıkları il genel meclisi üyelikleri arasında farklılıklar olabilmektedir. Bu durumun yarattığı adaletsizliğe bir örnek, 1984 yılı mahalli idareler seçimlerinde Halkçı Parti, Milliyetçi Demokrasi Partisi’nden daha fazla oy almasına rağmen daha az sayıda il genel meclisi üyeliği kazanmıştır. Bu sebeple, kendisinden daha az oy alan MDP’den daha az devlet yardımı alabilmiştir. Bu durum karşısında Milletvekili İsa Vardan; *“Milli irade, seçmenlerin partilere verdikleri oyların toplamı mı, yoksa bu oyların kazanılan üyeliklere yansımaları mı? Kanunca milli irade, seçmenlerin partilere verdikleri oyların toplamıdır”* demiştir. Bu konudaki diğer tartışmalar ve eleştiriler için bkz. **TBMMTD**, Dönem 17, C. 4, s.568-570.

¹²⁴ GENÇKAYA (1999), s. 177.

¹²⁵ Halkçı Parti ve Milliyetçi Demokrasi Partisi siyasi mücadeleden çekilirken, Demokratik Sol Parti ara seçimlerde aldığı % 8’lik oy ile TBMM’de grup kurabilme başarısı göstermiştir. YÜKSEL (2007), s.77.

¹²⁶ Bu durumda olan ve değişiklik sayesinde yardım alabilecek tek parti Demokratik Sol Partidir.

¹²⁷ Teklife ilişkin verilen önergeler ve tartışmalar için bkz.: **TBMMTD**, Dönem 17, C. 39, s.108-119.

¹²⁸ 9.4.1987 tarih ve 3349 sayılı Kanun, **R.G.:** 22.4.1987 / 19439.

Sonuçta 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun Geçici 11. maddesine eklenen fıkralara göre; seçime katılmamış bile olsalar TBMM’de grubu bulunan partiler Devlet yardımından faydalanabileceklerdi ve bu miktar 150 milyon liradan az olamazdı. Ayrıca Siyasi Partiler Kanununun Ek 1. maddesindeki beşbinde bir oranındaki yardım miktarı yapılacak ilk milletvekili genel seçimi için üç misline çıkarılacak ve bu miktar kanun kabul edildiği tarihteki TBMM’nde grubu bulunan siyasi partilere milletvekilleri sayılarına göre ödenecekti.

1965 yılında hukukumuzaya giren Devlet yardımlarının, seçim yapılan yıllarda üç misline çıkarılması uygulaması önemli bir yeniliktir. Siyasi partilere yönelik doğrudan devlet yardımları, partilerin gündelik ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan düzenli yıllık yardımlar ve seçim kampanyalarının finansmanı için yapılan yardımlar olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Ülkemizde 1987 yılına kadar bu yardımların sadece düzenli ve yıllık olarak yapılan türü mevcuttu; ancak bu yeni Kanun ile birlikte devlet, siyasi partilerin seçim kampanyalarının finansmanını da desteklemeye başlamıştır. Böylece bu düzenlemeyle birlikte doğrudan devlet yardımlarının ikinci türünün de hukukumuzaya girdiğini söyleyebiliriz.

Yeni düzenleme ile TBMM’de grubu bulunan partilere de devlet yardımlarından yararlanma imkanının tanınması ve bu durumda olan sadece bir partinin bulunması, bu parti aracılığıyla muhalefetin bölünmesinin desteklenmek istendiği iddialarını gündeme getirmiştir.¹²⁹ Bu durum siyasi partilere yönelik bu yardımların büyük partiler lehine işleyeceği ve çoğunluk partilerinin bu uygulamaları kendi çıkarları için kullanacakları şeklindeki iddiaları güçlendirmiş¹³⁰; 1961 Anayasası döneminde görülen, siyasi partilerin bu yardımları siyasi manevralarında kullanmak amacıyla sık sık ve kolayca yasal ve Anayasal düzenlemelere başvurma alışkanlıklarının 1982 Anayasası döneminde de devam edeceğinin işaretini vermiştir.

¹²⁹ Bu yardımdan sadece Demokratik Sol Partinin yararlanabiliyor olması, Sosyal Demokrat Halkçı Partinin oylarının bölünmesinin amaçlandığı iddialarını gündeme getirmiştir. Nitekim, Sosyal Demokrat Halkçı Parti, kısa süre sonra yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

¹³⁰ GENÇKAYA (1999), s. 177. TEZİÇ’e göre; bu yasal düzenlemeler, iktidar partisi tarafından devlet yardımlarının siyasi hesaplarına göre bazı partileri “kayıma” ve bazılarını “geriletme” işlevi gördüğünün bir başka örneğini oluşturmuştur. Bu düzenlemelerin amacı kamu yararı değil muhalefetin bölünmüşlüğüne körüklemektir. TEZİÇ (1991), s.323-324. TANÖR, bunun biraz da bu kurumun özünde olan bir sakınca olduğunu; çünkü devlet yardımlarının biçiminin belirlenmesi Anayasadan çok yasal düzenlemeyi gerektirmektedir ve yasal düzenlemenin yapılmasında iktidar partisinin etkisi yadsınamaz demektir. TANÖR (1990), s.200.

ccc) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımını Anayasaya Uygun Bulması

Siyasi Partiler Kanununun devlet yardımlarını düzenleyen Ek 1. maddesine iki fıkra eklenmesi hakkındaki 3349 sayılı Kanunla, 2820 sayılı Kanunun Geçici 11. maddesine eklenen fıkralardan birincisinde yer alan *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle”* ibaresinin ve ikinci fıkrasında yer alan *“bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk milletvekili genel seçimi yılı için”* ibaresi ile *“bu Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildiği tarihte”* ibaresinin Anayasa’nın 2., 5., 10. ve 68. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle Anamuhalefet Partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti iptal davası açmıştır.¹³¹

Dava dilekçesinde, hukuk devleti ilkesinin, kanunların genel ve objektif nitelikli kurallar halinde düzenlenmesini ve kanunlara adalet anlayışının hakim olmasını gerektirdiğini, oysa ki iptali istenen düzenlemelerde, hangi partilerin devlet yardımından yararlanacağı, yapılacak ilk milletvekili genel seçim yılı için üç misli artırılan devlet yardımından hangi partilerin istifade edeceği açıkça bellidir denilmiştir. Dava konusu Kanun hükümleri ile sağlanan imkandan sadece TBMM’de grubu bulunan dört partinin (Anavatan Partisi, Sosyaldemokrat Halkçı Parti, Doğru Yol Partisi ve Demokratik Sol Parti) yararlanabileceği ve bu dört parti dışında Mecliste grup oluşturabilecek diğer partilere bu olanağın tanınmadığı için hukuk devleti ilkesine ve partilerin kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık olduğu iddia edilmiştir.¹³²

Davacılar, devlet yardımlarının “ilke olarak” Anayasa’ya aykırılığını iddia etmemişler ve Mahkeme de, bu davada ilke olarak devlet yardımlarının Anayasa’ya uygunluğunu tartışmaksızın dava konusu hükümlerin Anayasa’ya uygunluğunu incelemiştir. Anayasa Mahkemesi, *“getirilmiş bulunan bir yasa kuralının kimleri ilgilendirdiği ya da hangi menfaati koruduğu hususunun belirlenebilirliği, bunların*

¹³¹ E.1987/14, K. 1988/1, k.t.: 5.1.1988, **AYMKD**, S.24, s.1-19.

¹³² Davacıların gerekçelerinin özeti için bkz.: **AYMKD**, S.24, s.1-2.

Anayasa Mahkemesi öncelikle iptali istenen yasanın, yürürlüğe girişini izleyen ilk milletvekili genel seçimi için uygulanabilir olması ve 29 Kasım 1987 tarihinde bu seçimin yapılmış olması sebebiyle hükmünü icra etmiş ve artık uygulanamayacak duruma düşmüş, başka bir ifade ile tükenmiş olduğu iddiasını incelemiştir. Mahkeme, bu konuda daha önce vermiş olduğu istikrarlı kararlarına koşturarak, bir kanun kaldırılmadıkça veya Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmedikçe hükmünü icra etmiş ve tükenmiş olsa bile yürürlükte, yürürlükte olan bir kanunun iptali istenebilir sonucuna varmıştır. Anayasa’ya aykırılık ya da uygunluğun saptanmasında en azından Anayasal ve hukuksal yarar gören Anayasa Mahkemesi, bu davada da esasın incelenmesi gerektiği görüşünü benimsemiştir. **AYMKD**, S.24, s.4-5.

objektif ve genel nitelikli kurallar olmadığı sonucuna varılmasını haklı kılamaz.” dedikten sonra araştırıldığında çoğunlukla yasaların kimlere hitap ettiğinin tespit edilebileceğini belirtmiştir. Bu yüzden siyasî partilere yardım konusunda getirilen hükümlerin objektif ve genel olma niteliklerinden yoksun bulunduğu ve bu hususun Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesiyle çeliştiği yolundaki iddiaları yerinde görmemiştir.¹³³

Yasa koyucunun devlet yardımından tüm siyasi partilerin yararlanmasını önlemek maksadıyla siyasi partiler arasında ayırım yaptığını kabul eden Mahkeme, bazı kişilerin başka hükümlere tabi tutulmaları *haklı bir nedene* dayanmakta ise kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlal edilmesinden söz edilmez demiştir. Çünkü; kanun önünde eşitlik tüm vatandaşların her yönden aynı hükümlere tabi tutulmaları demek değildir. O halde burada önemli olan devlet yardımından yararlanmaları konusunda siyasi partiler arasında yapılan ayırımın haklı bir nedene dayanıp dayanmadığını araştırmaktır.¹³⁴

Mahkeme, 1961 Anayasası döneminde de seçmen nezdinde ciddi bir etki bırakmış olmayı devlet yardımından yararlanmak için gerekli ölçü olarak kabul edildiğini, bu açıdan seçimlerde yüzde beş oy almış veya Mecliste grup kuracak sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan partilere bu imkan tanınmışken; kendisini vatandaşa yeterli düzeyde kabul ettirememiş partiler yardım dışı bırakılmıştır demiştir. “*Siyasî partileri sağlam tutmak, bölünmelerini ve çoğalmalarını önlemek gibi düşüncelerin Devlet yardımının belirli nitelikteki partilere yapılmasını gerekli kıldığı gözden uzak tutulmamalıdır.*” dedikten sonra bu hükümlerin partiler arasında bir eşitsizliğe neden olmadığını söylemiş ve iptal istemini reddetmiştir.¹³⁵

¹³³ **AYMKD**, S.24, s.7. ÖDEN, Anayasa Mahkemesi'nin bu gerekçesinin “geleneksel kanun önünde eşitlik” anlayışını dile getirdiğini, bunun “şekli eşitlik” veya “şekli kanuni eşitlikten” öteye geçmediğini, oysa bu yorumun 1982 Anayasası'nın 10. maddesinde öngörülen çağdaş eşitlik ilkesi ile bağdaşmadığı gibi, kanunların içerikleri yönünden eşitlik ilkesine uygunluğunun araştırılmasında yararlanılabilecek bir denetim ölçütü de sağlamadığını ifade etmiştir. Ayrıca ÖDEN, bir kanunun sadece genel ya da soyut olmasının eşitlik ilkesine uygun olduğu anlamına gelmeyeceğini, kanun koyucunun belli bir kişiye ya da adları dahi bilinebilecek bazı kişilere uygulanabilecek bir kanun hükmünü genel ve soyut bir şekilde formüle ederek bir takım haklar ve yetkiler tanınması mümkündür demiştir. Kanunun uygulanacağı kişiler açısından eşit olması, o kanunun içerik bakımından eşit olduğu anlamına gelmeyecektir. ÖDEN, Merih; **Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.s.169-170.

¹³⁴ **AYMKD**, S.24, s.8-9.

¹³⁵ **AYMKD**, S.24, s.9.

Karşioy yazılarında ise, siyasi partilere devlet yardımı yapılması yolundaki SPK metninde bulunan hükümlerin, Milli Güvenlik Konseyi'nce metinden çıkarıldığı, Anayasa'da bu yardımlara olanak tanıyan bir hükmün 1961 Anayasasının aksine bulunmadığı ve bunun Anayasa Mahkemesi'nin 1971 tarihli iptal kararını geçerli duruma getirdiği ileri sürülmüştür. Ayrıca, iptali istenen düzenlemenin kurulmuş olan partiler ile kurulacak olan partiler arasında ayırım yaptığı ve bunun ağır bir haksızlık ve eşitsizlik olduğu söylenmiştir. Anayasa Mahkemesinin 1971 yılında verdiği kararın gerekçelerinden alıntıyla, kamu kaynakları kamu giderlerini karşılamak için kullanılabilir ve siyasi partilerin önemleri ve işlevleri ne olursa olsun devlet organı ya da bu nitelikte bir kuruluş olarak kabul edilemezler. Bu sebeple bunların giderlerini kamunun karşılaması beklenemez demiştir.¹³⁶

Ayrıca, karşioy yazarlarına göre ulusal irade devlet organlarının dışında belirmeli ve siyasi partiler aracılığıyla devlete ulaşmalıdır. Siyasi partilere yapılacak devlet yardımları, onları devletin etkisine sokacak ve ulusal irade üzerinde devlet baskısına ve yönlendirmesine sebep olacaktır. Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının denetlenmesi mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partiler üzerindeki mali denetimi, bir çok sebepten dolayı yeterince etkin olmadığından denetimsiz devlet yardımı gereksizdir.¹³⁷

ddd) Devlet Yardımının 7.8.1988 Tarih ve 3470 Sayılı Yasa ile Seçimlerde En Az % 7 oy Alan Partilerin Yararlanacağı Şekilde Genişletilmesi

1987 yılında yapılan milletvekili genel seçimleri¹³⁸ ve Anayasa Mahkemesi'nin devlet yardımları konusunda verdiği Anayasa'ya uygunluk kararı sonrasında, 25.5.1988 tarihinde TBMM Başkanlığı'na SPK'nın devlet yardımlarını düzenleyen Ek 1. maddesine iki fıkra eklenmesini öngören bir tasa teklifi sunulmuştur. Teklif, seçimlerde geçerli oyların % 5'ini alan siyasi partilere, en az devlet yardımı alan siyasi partinin almış olduğu yardım ve seçimlerde aldığı toplam oy sayısı esas alınarak, kazandığı oyla orantılı bir şekilde yardım yapılmasını öngörmekteydi.

¹³⁶ AYMKD, S.24, s.11-12.

¹³⁷ AYMKD, S.24, s.12-14.

¹³⁸ Bu seçimlerin sonucuna göre % 10'luk ülke barajını aşip TBMM'nde temsil edilen ANAP, SHP ve DYP devlet yardımlarından yararlanmaya devam edeceklerdi. Ancak % 8,53 oy oranına sahip DSP ve % 7,16 oy oranına sahip RP, % 10'luk barajı aşamadıkları ve yardımlardan yararlanmak için aranan Mecliste grup kurma koşulunu da sağlayamadıkları için yardım alamayacaklardı. 1987 yılı seçim sonuçları ve partilerin kazandıkları milletvekili sayıları için bkz.: <http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=10> Erişim tarihi: 8.8.2008.

Ayrıca, teklif devlet yardımlarının milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıllarda üç, mahalli idareler seçimlerinde iki ve her iki seçimin bir arada yapıldığı yıllarda ise üç katına çıkarılmasını içermekteydi.

Gerekçesinde, devlet yardımlarından yararlanmak için aranan % 10 barajının yüksek olması sebebiyle; % 5'lik ayrı bir ölçü getirilmek istendiği belirtilen teklifin Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmelerinde, çeşitli öneri ve tartışmalarla beraber bu oran % 5'den % 7'ye çıkarılmıştır.¹³⁹

Bu eleştiriler ve reddedilen bir çok öneriden sonra teklif kabul edilmiş ve yasalaşmıştır.¹⁴⁰ Kanun, toplam geçerli oyların % 7'sinden fazlasını alan siyasi partilere de devlet yardımı yapılmasını ve bu yardımın en az yardım alan partinin ikinci fıkra gereğince aldığı yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak hesaplanmasını ve 350 milyon TL'den az olmamasını hükme bağlamıştır. Buna göre, en az % 7 oranında oy alan partinin alacağı yardım, % 10 barajını aşarak en az yardım alan partinin oy oranı ve yardım tutarına göre belirlenecekti. Örneğin, en az yardım alan partinin oy oranı % 14 ve aldığı yardım miktarını bir milyar lira kabul edersek; oy oranı bu partinin yarısına ulaşarak % 7 olan partinin alacağı yardım miktarı da bu partinin yarısı kadar, yani 500 milyon lira olacaktır.

Ayrıca, Kanun 1 Ocak 1988'den geçerli olmak üzere devlet yardımı milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı yıllarda üç katına, mahalli idareler seçimlerinin yapıldığı yıllarda iki katına, her iki seçimin aynı yılda yapılması durumunda ise üç katına çıkarılmasını öngörmekteydi.

Böylece seçim kampanyalarının finansmanına yönelik devlet yardımları mahalli idareler seçimlerini de içerisine alacak şekilde sürekli hale gelmiştir. Buna karşılık;

¹³⁹ Komisyondaki görüşmelerde, devlet yardımının siyasi partilerin seçimlerde aldıkları oy oranlarına göre hesaplanması gerektiği, referandum durumlarında da devlet yardımı yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bazı üyeler ise, yardımın eşit ve hakça yapılmış olabilmesi için seçime katılma hakkı kazanan tüm partilere aldıkları oy oranında yardım yapılması savunmuşlardır. DYP temsilcisi, yardımın hali hazırda parlamentoda temsil edilen partilere sandalye sayıları oranında dağıtılmakta iken, parlamento dışında kalan partiler için oy oranlarının esas alınmasının tutarsızlıklara sebep olduğunu ve tüm partilerin oy oranlarına göre yardım alması gerektiğini belirtmiştir. SHP temsilcisi de yardımın kapsamının genişletilmesinin olumlu olmasına rağmen, parlamentodaki sandalye sayısına göre dağıtılmasından doğan büyük adaletsizliklere işaret edip yardımın seçime katılan tüm partilere ve aldıkları oy oranında yapılması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca bu teklifin SHP'nin oylarını bölme amacını taşıdığını da iddia etmiştir. **TBMMTD**, Dnem 18, Cilt: 13, s. 85.

¹⁴⁰ 7.8.1988 tarih ve 3470 sayılı Kanun, **R.G.:** 13.8.1988 / 19898.

yasada bu yardımların kullanım şekillerine ilişkin düzenlemeler ve sınırlamalar getirilmemiş olması bir eksiklik olarak varlığını devam ettirmiştir. Çünkü; siyasi partilerin seçim masraflarının devlet yardımları ile finanse edilmesinin gerekçelerinden en önemlisi siyasi partilerin seçimde yapacakları kampanyalar vasıtasıyla siyasal katılımı ve çoğulculuğu sağlamaları ve bu sayede demokrasinin daha etkin ve güçlü bir şekilde işleyişine destek olmalarıdır. Bu temel gerekçelere dayanılarak yapılan yardımların tamamen siyasi parti yönetimlerinin inisiyatifine bırakılmaları yerinde değildir.

eee) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarını Bir Kez Daha Anayasaya Uygun Bulması

Kanunun kabulünden hemen sonra Anamuhalefet Partisi (SHP) yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.¹⁴¹ Önceki iptal davasındaki benzer gerekçelere dayanan davacı parti, düzenlemenin siyasi partilere yapılacak yardım konusunda makul ve kabul edilebilir herhangi bir gerekçeye dayanmaksızın partiler arasında farklılıklar, eşitsizlik ve ayrıcalık yarattığı iddia etmiştir. Ayrıca, yasanın TBMM’nde grubu bulunan dört partiye devlet yardımlarından yararlanma imkanı tanıırken; sonradan grup kurabilecek partilere bu imkanın tanımamasının Anayasaya aykırı olduğunu iddia etmiştir.¹⁴²

Mahkeme, bu davada 1961 Anayasası döneminde devlet yardımları ile ilgili baktığı iki davada olduğu gibi, öncelikle devlet yardımlarının *ilke olarak* Anayasa’ya uygunluğunu tartışmış; sonrasında eğer devlet yardımlarını Anayasaya uygun bulursa mevcut yasal düzenlemeyi inceleyeceğini söylemiştir. Anayasa Mahkemesi, devlet yardımlarının “ilke bakımından” Anayasaya uygunluğu konusunu incelerken, 1961 Anayasası döneminde verdiği kararlarında tartıştığı hususları bu kararında tartışmıştır. Anayasa’nın siyasi partilere verdiği önemi belirttikten sonra; SPK’nın tarif ettiği siyasi partilerin ülke çapında teşkilatlanması ve faaliyet yürütmesi gerektiğini; bunun da ciddi miktarlarda mali kaynak gerektirdiğini belirtmiştir. Ayrıca Mahkemeye göre; siyasi partilerin paraca güçlü kişi ve kuruluşların etkisine girmesini

¹⁴¹ E. 1988 / 39, K. 1989 / 29, k.t.: 6.7.1989, **AYMKD**, S.26, s.17-36.

¹⁴² **AYMKD**, S.26, s.17-19.

önlemek ve bu sayede parti içi çalışmaların demokrasi esaslarına uygun olmasını sağlamak amacıyla devlet yardımı yapılmasında kamu yararı olduğu açıktır.¹⁴³

Son olarak, Mahkemeye göre Anayasanın 69. maddesinde siyasi partilerin bazı kaynaklardan aynı ve nakdi yardım alamayacakları açıkça belirtilmişken, siyasi partilere devletçe yardım yapılmasını yasaklayan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Eğer Anayasakoyucu siyasi partilere devletçe yardım yapılmamasını öngörmüş olsaydı; bunu açıkça yasaklayan bir hükme yer verirdi. Bütün bu sebeplerden dolayı, Anayasa Mahkemesi devlet yardımlarının ilke olarak Anayasaya aykırılığının iddia edilemeyeceği sonucuna varmıştır.¹⁴⁴

İptali istenen istenen hükümlerin Anayasanın eşitlik ilkesini düzenleyen 10. maddesine aykırılığını inceleyen Mahkeme, bir yıl önce verdiği karardaki gerekçelerin aynısını tekrarlayarak; eşitlik ilkesinin haklı nedenlerin bulunması durumunda kişiler arasında farklı uygulamalara olanak veren bir ilke olduğunu ve seçimlerde daha fazla oy alarak daha fazla seçmenin güvenine mazhar olduğunu gösteren siyasi partilere devlet yardımları konusunda ayrıcalık getirilmesinin haklı bir nedene dayandığının açık olduğunu belirlemiştir. “... *seçimlere katılabilme koşullarını sağlayamayan ve seçimlere katıldığı halde aldığı oyla yeterli oranda seçmen kitlesinin güvenini kazanmadığı anlaşılan bir siyasî partinin millî iradenin oluşmasına, daha büyük seçmenin güvenini kazanan güçlü partiler gibi katkıda bulunacağı düşünülemez. Dava konusu düzenlemeyle partiler arasında bir ayırım yapılmamış, büyüklük ve güçlerine göre sağladıkları kamu yararı gözönünde tutularak farklı davranılmıştır. Bu durum Anayasa'nın 10. maddesine aykırı değildir.*”¹⁴⁵

Mahkemeye göre, dava konusu hükümle seçimlerde geçerli oyların % 7'sinden fazlasını alan partilere yardım yapılacağı belirtilmesi ve bu objektif kriteri sağlayan bütün partilere mali yardım olanağından yararlanma imkanı tanınmasının Anayasanın ikinci maddesine ve hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır. Çünkü siyasî partilere devlet bütçesinden yardım yapılabilmesi,

¹⁴³ AYMKD, S.26, s.23-24.

¹⁴⁴ AYMKD, S.26, s.25.

¹⁴⁵ AYMKD, S.26, s.27-28.

ancak faaliyetleri ile kamu hizmetinin görülmesi ve kamu yararının sağlanmasına katkıda bulunulması durumlarında mümkün olmaktadır.¹⁴⁶

Siyasî partilerin kamu yararına işlevler görüp görmedikleri konusuna ilişkin olarak bir önceki milletvekili seçimine girmiş ve o seçimde kullanılan toplam geçerli oyların yüzde yedisinden fazlasını kazanmış olmak gibi objektif koşul ve ölçünün öngörülmüş olmasının, Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez. Çünkü, partilerin her seçim sonunda aldıkları oy yönünden seçim tablosundaki yerleri değişebilir, önce az oy alanlar sonraki seçimlerde daha çok oy almak suretiyle tablonun üst kısmına geçebilecekler ve böylece 3470 sayılı Yasa'nın 1. maddesindeki maddi yardımı alma olanağını sağlayacaklardır. Bu sebeple, Anayasa'nın 5. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine ve devletin demokrasiyi koruma işlevine aykırılık bulunmamıştır diyen Mahkeme, iptal talebini bir kez daha reddederek devlet yardımlarının hukuk sistemimiz içerisindeki yerini sağlamlaştırmasına imkan vermiştir.¹⁴⁷

Karşıoy yazılarında bir yıl önceki kararda yazılan karşıoy yazılarının dayandığı gerekçeler tekrarlanmış ve Anayasa Mahkemesinin 1971 yılında verdiği iptal kararının gerekçelerine atıf yapılmıştır.¹⁴⁸

fff) Devlet Yardımlarının 31.10.1990 Tarih ve 3673 Sayılı Yasayla 10 veya Daha Fazla Milletvekili Olan Siyasi Partilere Doğru Genişletilmesi

TBMM'ye ilk sunulduğunda siyasi partilere yapılacak bağışlara ilişkin üst sınırlar ile yerel seçimlerde radyo ve televizyonda propaganda konularına ilişkin olan bir yasa teklifinin görüşmeleri sırasında devlet yardımlarını genişleten bir önerge¹⁴⁹ verilmiş ve tartışılmaksızın kabul edilerek şu metin Geçici 16. madde olarak SPK'ya eklenmiştir¹⁵⁰:

“Geçici Madde 16- 31.10.1990 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan siyasi partilere, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk genel seçimlere kadar,

¹⁴⁶ AYMKD, S.26, s.28.

¹⁴⁷ AYMKD, S.26, s.28-29.

¹⁴⁸ AYMKD, S.26, s.30-36.

¹⁴⁹ TBMMTD, Dönem 18, C. 50, s.384-385.

¹⁵⁰ 31.10.1990 tarihli ve 3673 sayılı Kanun, R.G.: 2.11.1990 / 20683.

Siyasi Partiler Kanununun 'Ek Madde 1'de öngörülen esaslar dairesinde en az Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan devlet yardımı kadar, Devlet yardımı yapılır.'"

Devlet yardımlarını geçici bir düzenleme olarak, 31.10.1990 tarihinde 10 ve daha fazla milletvekiline doğru genişleten bu düzenlemenin de Meclis aritmetiğinde oluşan bir takım değişikliklerle ilgili olduğu belirtilmiştir.¹⁵¹

Bu arada devlet yardımları konusunda beklenmedik bir gelişme yaşanmıştır. 20 Ekim 1991 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda iktidarın el değiştirmesi üzerine, 1992 yılının ilk üç ayında uygulanmak üzere çıkarılan geçici bütçe Kanununun¹⁵² TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında verilen önerge ile devlet yardımları konusunda geçici ama önemli bir değişiklik yapılmıştır.¹⁵³ Buna göre SPK'nın Devlet yardımlarını düzenleyen Ek 1. maddesinde yer alan "beşbinde bir" oranının 1992 Mali yılında "beşbinde iki" olarak uygulanması; yani yardım miktarının iki katına çıkarılması öngörülmüştür. Bu yasadan sonra 1992 Mali Yılı Bütçe Yasası¹⁵⁴, yardımın miktarını iki katına çıkaran geçici bütçe uygulamasını 1992 yılının bütününde uygulanır kılmıştır.

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının toplam miktarı, yardımların ilk uygulanmaya başlandığı 1965 yılında maktu olarak belirlenmişti. 1973 yılına değin süren bu uygulamadan sonra, ilk defa 1973 yılında yapılan bir düzenleme ile siyasi partilere yapılacak devlet yardımı miktarı bütçe gelirleri (B) cetveli toplamının beşbinde biri olarak tespit edilmişti. Böylece bu miktar her yıl bütçe büyüklüğüne göre yeniden değerlendiriliyor ve enflasyon karşısında erimesi engelleniyordu. Ancak bütün bunlara rağmen ve devlet yardımlarının yetersiz olduğuna ilişkin herhangi bir tatmin edici gerekçe sunulmaksızın yardım miktarı iki katına çıkarılmıştır. Devlet yardımları konusunda yapılan bu tür keyfi ve temelsiz düzenlemeler, bu alanın siyasi

¹⁵¹ GENÇKAYA (1999), 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'yi kurmuşlar ve yapılan yasal düzenleme, bu gelişmeler dikkate alınarak hazırlanmıştır. Nitekim bu yasal düzenlemeye dayanarak, HEP Anayasa Mahkemesince kapatılana kadar iki yıl boyunca devlet yardımı almıştır.

¹⁵² 21.12.1991 tarihli ve 3765 sayılı 1992 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun, **R.G.:** 27.12.1991 - 21094.

¹⁵³ YÜKSEL (2007), s.95.

¹⁵⁴ 25.03.1992 tarihli ve 3790 sayılı 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu, **R.G.:** 29.03.1992 – 21186.

partiler açısından “kendileri için yasa”¹⁵⁵ şeklinde nitelendirilmesini haklı kılmaktadır.

ggg) Devlet Yardımlarının 24.3.1992 Tarih ve 3789 Sayılı Yasayla 3 veya Daha Fazla Milletvekili Olan Siyasi Partilere Doğru Genişletilmesi

Önceki yasal düzenlemelerde olduğu gibi, 1991 tarihli milletvekili genel seçimleri sonrası TBMM’de oluşan artimetik¹⁵⁶, devlet yardımlarının uygulanmasında yeni değişikliklerin yolunu açmıştır. İktidardaki partilerin (DYP ve SHP) TBMM Başkanlığına sundukları teklifle, TBMM’nde 3 veya daha fazla milletvekili ile temsil olunan siyasi partilere de yardım yapılması öngörülmüştü. Teklifin gerekçesinde¹⁵⁷, devlet yardımı alan DSP’nin 7 milletvekiline karşılık, MÇP’nin 19 milletvekiline sahip olduğu, ancak yardım alamadığı belirtilmiş ve ayrıca DSP’nin aldığı yardım miktarının da az olduğu ifade edilmiştir.¹⁵⁸ Bu sebeplerle seçimlere girecek şekilde örgütlenmiş siyasi partilere TBMM’de sahip oldukları milletvekili sayısına göre bir yardım önerilmektedir.

Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, teklife 10’dan az olmakla birlikte 3 veya daha fazla milletvekiline sahip olan siyasi partilere belli bir miktarda yardım yapılacağı yönünde bir fıkra eklenmiştir. Bütçe Kanunu ile 1992 yılı için geçici olarak “beşbinde bir”den “beşbinde iki”ye yükseltilecek yardım miktarı, bu kanunla sürekli bir şekilde “beşbinde iki” olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, genel barajı aşan siyasi partilere yapılacak yardım miktarının, eğer barajı aşmamış olsaydı izleyen fıkralara göre genel seçimlerde aldığı oy oranına göre alabileceği yardımdan az

¹⁵⁵ SAĞLAM (1999), s.28.

¹⁵⁶ Bu seçimler sonucunda DYP, ANAP, SHP, RP ve DSP % 10’luk ülke barajını aşmış TBMM’nde temsil edilme imkanına kavuşmuşlardır. <http://www.belgenet.net/ayrinti.php?yil_id=11> Erişim tarihi: 16.10.2008

Ancak seçim sonrasında RP’den ayrılan kimi milletvekilleri Milliyetçi Çalışma Partisi (MÇP) ve İslahatçı Demokrasi Partisi (IDP)’ne; SHP’den ayrılanlar ise Halkın Demokrasi Partisi (HADEP)’ne katılmışlardır. Bu tarih itibarıyla, SPY’ye göre; siyasi partilerin devlet yardımından yararlanabilmesi için, genel seçimlerde % 10’luk ülke barajını aşmaları veya % 7’den daha fazla oy almış olmaları veya TBMM’nde 10 veya daha fazla milletvekiline sahip olmaları gerekmektedir. İşte seçimlerden sonra RP ve SHP’den ayrılmalar sonucu TBMM’nde sandalye elde eden siyasi partiler (MÇP, IDP, HADEP), bu kriterlerden hiç birisini sağlayamadıkları için yardım alamayacaklardı.

¹⁵⁷ 24.3.1992 tarihli 60. Birleşim tatanağı sonuna ekli S. Sayısı: 57. **TBMMTD**, Dönem 19, C. 8, s.187.

¹⁵⁸ 1991 seçimlerinde DSP %10,75 oy oranına karşılık TBMM’nde 7 milletvekilliği kazanmıştı. Bir karşılaştırma için, SHP % 20,75 oy oranı ile 88 milletvekilliği elde etmişti. SHP bu seçimlerde DSP’nin hemem hemen iki katı oy almasına rağmen 12 katından daha fazla milletvekilliği elde etmiştir. Bu adaletsiz dağılım sadece SHP ve DSP için değil diğer partiler için de söz konusudur. Bu sonuçlar, devlet yardımlarının milletvekili sayısına değil elde edilen oy oranına göre belirlenmesi gerekliliği bir kez daha açıkça ortaya konulmuştur.

olamayacağı belirtilmiştir. Bu cümle DSP'nin durumu göz önüne alınarak konulmuştur. Son olarak, yardımların sadece parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılacağı hükme bağlanmıştır. (24.3.1992 tarih ve 3789 sayılı Kanununun 1. maddesi ile değiştirilen 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Ek 1. madde) Sonuç olarak teklif şu şekilde yasalaşmıştır¹⁵⁹:

“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 Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardımın ¼’ü tutarında Devlet yardımı yapılır.”

Değişikliğin bu şekilde yasalaşması ile birlikte bir siyasi partinin devlet yardımlarında yararlanabilmesi için şu dört kriterden birisini sağlaması gerekecekti:

- Milletvekili genel seçimlerinde ülke barajını (% 10) aşmak,
- Milletvekili genel seçimlerinde % 7 oy almak,
- Seçimlere girecek biçimde örgütlenmiş ve TBMM’nde 10 ya da daha fazla temsilcisi olmak,
- Seçimlere girecek biçimde örgütlenmiş ve TBMM’nde 10’dan az fakat 3 ya da daha fazla temsilcisi olmak.

Devlet yardımlarının uygulanmasında, eşitlik ya da adalet gibi ilkelerin yerine siyasi hesapların öne çıkarılması, herhangi bir makul gerekçesi olmayan böylesine karmaşık ve tutarsız bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yardıma hak kazanmak için seçimlerde alınacak % 10 oranı gibi bir ölçü belirlendikten sonra; bunu kaldırmaksızın yanına % 7 oy oranı ölçüsünün getirilmesi anlamsızdır. Benzer şekilde, ilke olarak seçimlerde alınan oy oranı belirlenmişken; seçimlerde yeterli desteği bulamadığı halde TBMM’de temsil şansı elde eden partilerden 10 veya 3’den fazla üye ile temsil edilen partilere de yardım yapılması sorunu daha da artırmıştır.

¹⁵⁹ 24.03.1992 tarih ve 3789 sayılı Kanun **R.G.:** 28.03.1992 / 21185.

Bu dört kriter, 2005 yılında devlet yardımlarının kapsamında yapılacak daraltmaya kadar uygulanmaya devam etmiştir. Yardım alacak partilerin, alacağı yardım miktarının belirlenmesinde ise; 1999 yılına kadar seçimlerde aldıkları oy oranları yerine TBMM’de sahip oldukları sandalye sayısı esas alınmaktaydı.

hhh) Devlet Yardımına 23.7.1995 Tarih ve 4121 Sayılı Yasa ile Anayasal Güvence Sağlanması

1982 Anayasası üzerindeki en kapsamlı değişikliklerden birisi, 1995 yılında gerçekleştirilmiştir.¹⁶⁰ Bu değişikliklerde Anayasanın siyasi partileri düzenleyen 68. ve 69. maddeleri ciddi oranda etkilenmiştir. Bu değişikliklerle 68. maddenin son fıkrasına şu hüküm eklenmiştir:

“Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabii olduğu esaslar kanunla düzenlenir.”

Böylece 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi; ilk başta yasal düzenlemelere dayanarak yapılan devlet yardımları, sonradan Anayasal dayanağa kavuşmuştur. İki dönem arasındaki fark; 1961 Anayasası döneminde AYM’nin yasal düzenlemeleri iptal kararları üzerine devlet yardımlarına Anayasal güvence sağlanması iken; 1982 Anayasası döneminde bu yönde bir AYM kararı olmamasına rağmen bu düzenlemenin yapılmasıdır. Ayrıca Anayasa koyucu, sadece siyasi partilere devlet yardımı yapılacağını belirtmekle yetinmemiş; ilk defa bu yardımların uygulanması ile ilgili iki ilke benimsemiştir. Bu iki ilke; devlet yardımlarının “*yeterli düzeyde ve hakça*” yapılacağı şeklindedir. Anayasa Mahkemesi, bu iki ilkenin anlamını 2007 ve 2008 yıllarında konuyla ilgili bir kararında tartışmıştır. Bu konudaki tartışmayı bu kararlar ilgili başlıkta yapacağımızdan, bu iki ilkeyle ilgili değerlendirmeyi ileriye, AYM’nin kararıyla ilgili kısma bırakıyoruz.

ııı) Devlet Yardımının Paylaştırılmasında 12.8.1999 Tarih ve 4445 Sayılı Yasa ile “Oy Oranı” Ölçüsüne Geçilmesi

Siyasi partilerle ilgili Anayasa’da 1995 yılında yapılan bu değişikliklere uyum sağlayabilmek için 2820 sayılı SPK’nın de değiştirilmesi gerekiyordu. Bu amaçla

¹⁶⁰ 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun

hazırlanan bir teklif, ancak 1999 yılı seçimlerinden sonra TBMM'ye sunulabilmiştir. Yapılan düzenlemeyle SPK'nın devlet yardımlarını düzenleyen Ek 1. maddesinde kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan birincisi, Ek 1. maddenin 2.fıkrası değiştirilmek suretiyle Devlet yardımının partiler arasında milletvekili sayısı yerine oy oranına göre bölüştürülmesi prensibi belirlenmesidir. Buna göre yeni fıkra şu şekildedir:

“Bu ödenek yukarıdaki fıkra gereğince Devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, bu partilerin genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulunca ilan edilen toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir.”

Ayrıca yardım miktarının hesaplanmasında karışıklıklara sebep olan 3. fıkra¹⁶¹ kaldırılmış ve mali hükümlerle ilgili bir yaptırım olarak Devlet yardımından kesinti yapılmasına ilişkin şu hüküm eklenmiştir:

“Bu Kanununun 76 ncı 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 bölüştürülmesi konusunda, TBMM'deki sandalye sayısı ölçütünden vazgeçilip milletvekili genel seçimlerinde alınan oy oranına geçilmesi yerinde olmuştur. Özellikle % 10'luk ülke barajı ve kısmen de seçim sistemi sebebiyle, partilerin TBMM'deki temsil oranlarının aldıkları oy oranından fazla olduğu ve bazen arada ciddi farkların olduğu görülmektedir. İşte bu sebeple devlet yardımının Meclisteki sandalye sayısına göre verilmesini öngören eski uygulamanın doğurduğu açık adaletsizlikler yukarıda belirtilmişti. Nitekim bu adaletsizliklerden birisi; bir partinin ülke barajını aşmasına rağmen kazandığı milletvekili sayısı az olduğu için alacağı yardım miktarının, barajı aşamayıp da oy oranına göre yardım alsaydı alacağı yardım miktarından aşağıda

¹⁶¹ 1992 yılında 3789 sayılı yasayla eklenen 3. fıkranın hükmü şudur; “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.”

kalmasıdır. İşte yapılan değişiklikle, bu sakıncayı önlemek için konulan Ek 1. maddenin 3. fıkrasındaki hükme gerek kalmadığı için, bu fıkra bu düzenleme ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Siyasi Partiler Kanununun 76. maddesine göre; gelir ve giderleri konusunda, SPK'nın öngördüğü hükümlere aykırılıklar tespit edilen siyasi partilerin, bu gelir ya da giderleri hazineye irad kaydediliyor ve taşınmaz malları da Hazine adına tescil ediliyordu. Başka bir ifade ile, kanuna aykırı elde edilen gelir ya da giderlerin Hazine'ye gelir kaydedilmesi dışında siyasi parti tüzel kişiliğine başka bir müeyyide uygulanmamaktaydı. Ancak, bu değişiklik ile Ek 1. maddeye eklenen bir fıkra ile sadece Hazine'ye irad kaydetme ile yetinilmeyip, partiye yapılacak devlet yardımından Hazineye gelir kaydedilen miktarın iki katı kesilir hükmü getirilmiştir. Böylece devlet yardımından yapılacak kesintinin bir yaptırım olarak hukukumuza girişi bu düzenleme ile olmuştur. Şüphesiz bu yaptırım siyasi partilerin SPY'nin mali hükümlerine aykırı eylemleri nedeniyle maruz kaldıkları bir yaptırımdır ve Anayasaya aykırı eylemlerin işlendiği bir odak haline gelmiş siyasi partiler için öngörülen hazine yardımından yoksun bırakma yaptırımından farklıdır. Bu konu, siyasi partilerin mali denetimi başlığında daha ayrıntılı tartışılacağından burada üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

iii) Siyasi Partilerin Devlet Yardımından Yoksun Bırakılması Yaptırımının Türk Hukukuna Girişi

2001 yılında Avrupa Birliğine uyum genel gerekçesiyle bir Anayasa değişiklik paketi gündeme gelmiş ve bu çerçevede Anayasanın siyasi partileri düzenleyen 68. ve 69. maddelerinde 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır.¹⁶² Anayasanın 69. maddesinde yapılan bu değişiklikle, siyasi partilerin Anayasaya aykırı eylemleri sebebiyle kapatılmaları için aranan “odak olma” olma kavramı tanımlanmış ve eklenen bir yeni fıkra ile devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımı Anayasaya girmiştir. Buna göre, 69. maddeye eklenen 7. fıkra şu şekilde düzenlenmiştir:

¹⁶² 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun, **R.G.**: 17.10.2001 – 24556.

*“Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki fıkralara göre temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir.”*¹⁶³

Anayasa’da yapılan bu değişikliklere uyum sağlanması amacıyla 2002 yılında kapsamlı bir yasa çıkarıldı.¹⁶⁴ 26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı bu Kanunun 4. maddesi Devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımını ile ilgili olarak Anayasada yapılan değişikliğe SPK’da uyum sağlanmasını amaçlıyordu. 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 verebilir.”

Böylece Anayasanın 69. maddesinde tanımlanan 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. Kanun Anayasa Mahkemesinin devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımını konusundaki takdir yetkisini alt ve üst sınırları belirleyerek kısıtlamıştır. Bu tanımlamanın, Anayasa’nın Anayasa Mahkemesine tanıdığı takdir yetkisini önemli ölçüde sınırlandırdığı ve bu açıdan Anayasaya aykırı eylemlerin odağı haline gelmiş bir parti için Devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımının yetersizliğini ortaya koyduğu ileri sürülmüş ve Anayasaya aykırı olduğu belirtilmiştir.¹⁶⁵ Nitekim Anayasa Mahkemesi, Siyasi Partiler Kanununun 101. maddesine eklenen “yarısından az olmamak kaydıyla”

¹⁶³ Her ne kadar maddede kapatma yerine Devlet yardımından yoksun bırakma ifadesi kullanılmışsa da; Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakmanın, Anayasa’ya aykırı eylemlerin odağı olmuş bir partiye kapatılma yerine uygulanabilecek bir yaptırım olmadığı belirtilmektedir. ÖDEN, Merih (2003); **Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Anayasaya Aykırı Eylemleri Nedeniyle Kapatılmaları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003, s.93 – 96 ve SAGLAM, Fazıl (2003); “Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakkı, Siyasi Partilerle İlgili Hükümler, Dilekçe Hakkı”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Yayınları, Ankara 2003, s.130.

¹⁶⁴ 26.03.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun, **R.G.:** 09.04.2002 – 24721.

¹⁶⁵ ÖDEN (2003), s.98 - 99 ve 170 - 72.

ibaresini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁶⁶ Bu düzenlemeleri tamamlayabilmek için, 2.3.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanun ile Siyasi Partiler Kanununda Devlet yardımından yoksun bırakma ile ilgili bir düzenleme daha yapılmıştır.¹⁶⁷ Bu Kanun ile 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 104. maddesinin, Anayasanın 69. maddesinde 2001 yılında yapılan değişikliğe uygun duruma getirmek amaçlanmıştır.

jjj) Devlet Yardımının Kapsamının 29.4.2005 Tarih ve 5341 Sayılı Yasa ile Daraltılması

TBMM aritmetiğinde 2005 yılı başlarında, partiler arası milletvekili geçişleri yoluyla gerçekleşen bir takım değişiklikler sonucu, yeni bazı partiler TBMM’de temsil edilme ve devlet yardımından yararlanma imkanına kavuşmuştur.¹⁶⁸ Geçmişte olduğu gibi, bu değişiklikler devlet yardımları konusunda yeni yasal düzenlemeleri tetiklemiştir. İktidar ve Anamuhalefet partileri, kendilerinden istifalar sonucu TBMM’de temsil imkanı bulan ve bu sayede devlet yardımı almaya hak kazanan partilere karşı kısa sürede harekete geçmişlerdir. Amaç, seçimlerde yeterli oyu alamadığı halde en az 10 veya daha fazla ve en az üç 3 veya daha fazla milletvekili ile TBMM’nde temsil edilen partilere devlet yardımını öngören, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun Geçici 16. maddesini kaldırmaktı. Anamuhalefet Partisine mensup 11 milletvekilinin imzasını taşıyan ve Geçici 16. maddenin kaldırılmasını

¹⁶⁶ 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 Anayasa Mahkemesine Anayasa tarafından verilen yetki kısıtlanmıştır” gerekçesine dayanarak bu ibarenin iptaline karar vermiştir. E. 2002/104, K. 2003/72, k.t.: 16.07.2003, R.G.: 06.12.2005 / 26015.

¹⁶⁷ Düzenleme ile siyasi partilerin SPK’nın 101. maddesi dışında kalan emredici hükümleri ve diğer kanunların emredici hükümlerine aykırılık bulunması durumunu düzenleyen 104. maddenin 2. fıkrası şu şekilde 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 Mahkemesine re’sen dava açabilir.”

¹⁶⁸ 3 Kasım 2002 yılında yapılan seçimler sonucunda; iki parti (AKP ve CHP) %10’luk ülke barajını aşarak ve TBMM’nde temsil edilerek; üç parti ise (DYP, MHP ve Genç Parti) ise % 7’den yüksek oranda oy alarak devlet yardımından yararlanmaya hak kazanmıştır. <<http://www.belgenet.com/secim/3kasim.html>> Erişim tarihi: 9.11.2008.

2005 yılının başlarında AKP ve CHP’den ayrılan bazı milletvekillerinin, ANAP ve SHP’ye katılmaları sonucu bu partilerin de SPK’nın Geçici 16. maddesi uyarınca devlet yardımından yararlanma imkanları doğmuş oldu. 2005 yılı Mart ayının sonlarında DYP ve ANAP’ın 6 ve SHP’nin Mecliste 5 milletvekili vardı.

içeren bir kanun teklifi Mecliste yaşanan yoğun tartışmalar ve eleştiriler¹⁶⁹ eşliğinde Genel Kurul'da kabul edilmiştir.¹⁷⁰ Bu değişiklik sonucunda oluşan mevcut sisteme göre; Devlet yardımlarından yararlanabilmek için % 10 barajını aşmak veya % 7'den daha fazla oy almış olmak gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı, Anayasanın siyasi partilere yeterli düzeyde ve hakça yardım yapılmasını emrettiğini, “*örgütlenmesini tamamlamış olmakla birlikte seçimlere katılamamış, seçimlere katılmakla birlikte yeterli oy alamamış ya da seçimlerden sonra kurulmuş ve belli sayıda milletvekilinin katılmasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde ulusal istencin oluşumuna katkıda bulunma olanağına kavuşmuş siyasal partilerin, büyüklük ve güçlerine göre farklı oranlarda da olsa, Devlet yardımı ile desteklenmeleri Anayasal kuralların ve kamu yararının gereğidir*” diyerek kanunu TBMM'ye iade etmiştir.¹⁷¹ Ancak, Cumhurbaşkanının iade ettiği kanun teklifi, değişiklik yapılmadan TBMM'de aynen kabul edilmiş ve 5341 sayılı Kanun olarak yasalaşmıştır.¹⁷²

Bu yasal düzenleme sonucu, 2006 yılı ve sonrasında Geçici 16. maddedeki nitelikleri taşıyan partilerin Devlet yardımı alma olanağı kalmamıştır. Ancak, ANAP kendisine Devlet yardımı yapılması istemiyle Maliye Bakanlığına yaptığı başvurunun reddedilmesi üzerine Ankara İdare Mahkemesine dava açmıştır. Mahkeme, ANAP'ın 17.03.2005 tarihi itibarıyla Geçici 16. maddede öngörülen üç milletvekiline sahip olma koşulunu yerine getirdiğini ve bu sebeple yardıma hak kazandığını belirttikten sonra; bu hakkın seçimlerin yenilenmesine veya beşinci yılda

¹⁶⁹ CHP Grup Başkanvekili'ne göre; partilerinden istifa edip başka partiye geçen milletvekillerinin, geçtikleri partinin devlet yardımı almasını amaç edinmektedirler ve bu durum siyasal ahlakla bağdaşmamaktadır. Milletten desteğini alamayıp Meclise giremeyen partiler milletvekili transferleri ile Mecliste temsil şansı elde etmişler ve bu sayede devlet yardımı almışlardır. Bunların yardım alması büyük adaletsizliktir. Buna karşılık teklife karşı olan temsilciler ise, Geçici 16. maddeye göre yardımdan yararlanabilmek için sadece 3 milletvekiline sahip olmanın yeterli olmadığını ayrıca seçimlere girecek şekilde örgütlenmiş olmak gerektiğini ve İktidar ile Anamuhalefet Partilerinin bu konuda anlaşıp hızlı bir şekilde hareket etmesini yadırgadıklarını belirtmişlerdir. Bu tartışmalar için bkz.: **TBMMTD**, Dönem 22, C. 79, s. 85-102. Ayrıca, tartışma ve görüşlerin özeti için bkz.: YÜKSEL (2007), s.109-113.

Teklif sahibi milletvekillerinden birisinin, devlet yardımından yararlanmak amacıyla milletvekillerinin siyasi partilerini değiştirmesine ilişkin verdiği şu örnek gerçekten çarpıcıdır. CHP milletvekili Osman Özcan, 2002 yılında kurulan Toplumcu Demokratik Partinin, teşkilatlanmasını tamamladıktan sonra kendisine üç milletvekilinin geçtiğini ve bu sebeple devlet yardımı almak istediğini ama altı ay önce kongresini yapmadığı gerekçesiyle bu partiye yardım yapılamadığını ve bunun üzerine bu milletvekillerinin Özgürlük ve Demokrasi Partisi (ÖDP)'ne katıldıklarını bu sayede bu partinin bir trilyon liradan fazla yardım aldığını belirtmiştir. **TBMMTD**, Dönem 22, C. 79, s. 86.

¹⁷⁰ 29.03.2005 tarih ve 5325 sayılı Kanun

¹⁷¹ 29.4.2005 tarihli 92. Birleşim tutanağına ekli S. Sayısı: 876, s.3. **TBMMTD**, Dönem 22, C. 82.

¹⁷² 29.04.2005 tarih ve 5341 sayılı Kanun, **R.G.:** 07.05.2005 / 25808.

yapılacak milletvekili genel seçimlerine kadar devam edeceğini ve partinin bu tarihe kadar SPK hükümlerine göre devlet yardımından yararlanması gerektiğine hükmetmiştir. Ayrıca Mahkeme, davacı siyasi parti, devlet yardımından yararlanma koşullarını taşıdığı sürece, her yıl gerekli ödemenin yapılması gerektiğini belirtmiş ve davalı idarenin “devlet yardımı ödememe” işleminin iptaline karar vermiştir.¹⁷³

İdare, davacı ANAP’a Mahkeme kararı gereği gerekli devlet yardımını yapmış ve Danıştay’a temyize gitmiştir. Danıştay 10. Dairesi, Geçici 16. maddenin kaldırılmasına ilişkin Kanunda, açıkça Geçici 16. maddeden yararlanan siyasi partilerin Hazine yardımından yararlanmaya devam edeceklerine dair geçici bir hükme yer verilmemesi nedeniyle, sonraki yıllarda Hazine yardımı yapılmasının yasal dayanağı bulunmadığını ve dava konusu olayda kazanılmış haktan söz edilemeyeceğini belirtmiş ve Ankara 1. İdare Mahkemesi kararını bozmuştur.¹⁷⁴

kkk) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarının Kapsamının Daraltılmasını Anayasaya Uygun Bulması

Seçimlerde yeterli oyu alamadığı halde, TBMM’de en az 3 veya en az 10 milletvekili ile temsil edilen partilere de devlet yardımı yapılmasına imkan tanıyan Geçici 16. maddenin kaldırılmasından sonra Ankara 15. İdare Mahkemesi, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Mahkemenin başvuru kararının gerekeçesinde; siyasi partilerin kendi bağımsızlığını koruyarak ve etki altında kalmadan, çıkar grupları tarafından baskı görmeden siyasal mücadele sergilemelerinin amaçlandığı, halkın siyasi partilere gösterdiği ilginin her seçimde değiştiği, buna dayalı olarak da partilerin aldıkları yardımların farklılaştığı, çok oy almış partinin yüksek yardım alarak, sonraki seçimlere daha iyi hazırlandığı ve bunun adaletsiz sonuçlar yaratabileceği, yeterli seçmen kitlesinin güvenini kazanan ve kamu yararının oluşmasına daha çok katkıda bulunacak siyasi partiler bakımından ödemede bir ayırım yapılabileceği, fakat yeterli örgütsel yapıya ve etkinliğe sahip olmayan oluşumlara da devlet yardımlarının yapılmaması gerektiği, bunun yanında, örgütlenme koşulunu sağlamasına rağmen seçimlere katılmayan ya da katılmakla birlikte az oy aldığı halde, belirli milletvekili sayısı ile Mecliste temsil edilen

¹⁷³ Ankara 1. İdare Mahkemesinin 12.7.2006 tarihli ve E.2006/628, K.2006/1737 sayılı kararı. Kaynak: <<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>> Erişim tarihi: 3.8.2008.

¹⁷⁴ Danıştay 10. Dairesinin 25.4.2007 tarihli ve E. 2006/5584, K.2007/2223 sayılı kararı. Kaynak: <<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>> Erişim tarihi: 3.8.2008.

partilerin farklı oranlarda devlet yardımından yararlanmasının kamu yararının bir sonucu olduğu, dolayısıyla bu partilerin yardımdan yoksun bırakılmasının Anayasa'nın 2., 5. ve 68. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin kuruluşlarından başlayarak, örgütlenmeleri, toplumla iletişim kurabilmeleri, siyasal programlarını topluma aktarabilmeleri, gerekli personeli çalıştırabilmeleri ve toplumsal talepleri alabilmeleri için mali kaynaklara ihtiyaç duyduklarını ve bu ihtiyaçları dikkate alındığında devlet yardımlarının özellikle iktidara gelme mücadelesi sırasında ve öncesinde ortaya çıkabilecek harcamalara dönük olduğunu belirtmiştir. Anayasanın 68. maddesinde devlet yardımı ile devlet yönetimine ya da yasama faaliyetlerine katılan siyasi partiler arasında bir ilgi kurulmaksızın, sadece demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partilere yardım yapılacağı belirtilmiştir. *“Dolayısıyla yardımın temel amacı, siyasi parti mensuplarının milletvekili ya da bakan olarak devlet iktidarı kullanımına katılmasının ödüllendirilmesi olamayacağından, bu yönde bir anayasal zorunluluğun bulunduğu söz edilemez.”*

Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin yardım alabilmesi için TBMM'de temsil edilmelerinin, Anayasal zorunlu bir ölçüt olarak kabul edilemeyeceğini belirttiğinden sonra; devlet yardımlarının uygulanması konusunda yasa koyucunun takdir yetkisini sınırlayan m.68'deki yeterli düzeyde ve hakça ifadelerinden ne anlaşılması gerektiğini açıklamıştır.

Mahkeme, öncelikle *yeterli düzeyde* ifadesinin, toplumsal desteğe ulaşmak isteyen siyasi partilerin, yapması gereken siyasi faaliyetleri karşılamaya elverişli oranda parasal miktarla ilgili olduğunu belirlemiştir. Bundan sonra devlet yardımları ile ilgili iki tehlikeye dikkat çekmiş ve bunlar arasında bir denge oluşturulması gerekliliğine işaret etmiştir. Bu tehlikelerden birincisi, partilerin üye aidatları ya da bağışlar gibi klasik kaynaklarla harcamalarını finanse edememeleri durumunda paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etkisi altına girmesi tehlikesi; ikincisi ise partilerin tüm harcamalarının devlet bütçesinden karşılanması sonucu toplumla ilişkilerinin koparak ulusal iradenin oluşumuna katkı sağlayamamalarıdır. İşte yeterli düzeyde devlet yardımı, bir taraftan siyasi partileri paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etkisinden koruyacak ve diğer taraftan tüm harcamalarını karşılayacak miktara ulaşarak toplumla bağlarını koparacak düzeye çıkmayacaktır. Son olarak Mahkeme, yeterli

düzydeki parasal yardım miktarının, ülkenin ekonomik, siyasal ve sosyal koşullarına göre değışeceğini ve bunun yasa koyucu tarafından somutlaştırılacağını belirtmiştir.

Mahkeme, *hakça* ifadesini hangi siyasal partilere ve ne oranda yardım yapılacağını belirlenmesindeki temel ölçüt kabul etmiştir. “*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.*” demekle yetinen Mahkeme, belirli bir örgütlenme yaygınlığı ya da belirli bir toplumsal onaya mazhar olma ifadelerini somutlaştırma yoluna gitmemiştir.

Anayasa Mahkemesi, iptali istenen yasal düzenleme öncesi SPK Ek 1. maddedeki genel kurala ayırık bir düzenleme getirilerek Geçici 16. madde ile en az 3 veya en az 10 milletvekiline sahip partilere yardım yapılyorken; yasa koyucunun bu düzenlemeyi yürürlükten kaldırarak, sadece % 7 ve üzeri oranında oy almış partilere yardım yapılmasında Anayasaya aykırı bir yön bulmamış ve iptal istemini reddetmiştir.¹⁷⁵

Karşıoy yazılarında, “parti” kimliğini kazanabilmek için gerekli Anayasal ve yasal koşullara uyan her siyasal örgütlenmenin parti olarak kabulü ve siyasal parti statüsünün gerektirdiği görev ve sorumluluklar kadar, haklardan da aynı şekilde yararlanmaları Anayasal bir zorunluluktur denilmiş, Devlet yardımlarının amacının parti tüzel kişiliğinin mal varlığını artırmak değil, vatandaşlara partiler aracılığıyla siyasal yaşama daha kolay katılım olanağı sağlamak olduğu ve hakça kavramının partilerin büyüklüklerine bakılmaksızın eşitlik ve sosyal adalet anlayışı içinde desteklenmesini gerektirdiği iddia edilmiştir. Hakça sözünün, “büyük ve güçlü olana çok, küçük ve güçsüz olana hiç” yardım şeklinde kabulü olanaksızdır. Diğer taraftan, Anayasada Meclise milletvekili gönderebilmeyi “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerine, Devlet yardımı alabilmeyi ise “yeterli düzey” ve “hakça” gibi, tamamen farklı esaslara bağlanmıştır. Başka bir ifadeyle, milletvekili çıkarabilmek için gerekli olan barajı aşabilmenin Anayasal dayanağı, mali yardım yönünden

¹⁷⁵ E.2007/59, K.2007/75, k.t.: 30.7.2007, R.G.: 26.1.2008 – 26768.

geçerli değildir. Yönetimde istikrar ilkesinin gereği olan, belli oranda oy almak ile mali yardım arasında Anayasada bir ilişki kurulmadığı açıktır. Son olarak, parlamentoda her milletvekilinin ayrı bir önemi ve ağırlığı vardır ve az sayıda milletvekili de iyi işleyen bir demokraside yapıcı ve değerli siyasal katkı sağlayabilir. Bu sebeple parlamentoda temsilci bulundurma devlet yardımlarından yararlanmanın ölçütü olmaktan çıkarılması demokratik ilkelerle bağdaşmaz.

Diğer karşoy yazısında ise; mali kaynağa her partinin ihtiyacı olduğu kabul edilmekle birlikte, küçük partilerin topluma ulaşma bağlamında daha fazla korunmaya muhtaç olduğu, yüksek oy potansiyeli olan partilerin zaten diğer gelir kalemlerinden yararlanma imkanlarının çok daha fazla bulunduğu ve bu sebeplerle seçimlere girmiş ve önemli miktarda oy almasına rağmen yasal sınıra ulaşamamış partilerin yardımdan mahrum bırakılmasının Anayasaya aykırı olduğu belirtilmiştir.

III) Anayasa Mahkemesinin Devlet Yardımlarından Yararlanma Kriterlerini Düzenleyen Ek 1. Maddeyi Anayasaya Uygun Bulması

Son olarak, Liberal Demokrat Parti tarafından 2002 yılı genel seçimlerinde Partilerinin aldığı oy ile orantılı olarak hak kazandıklarını ileri sürdükleri Hazine yardımının, yasal faiziyle birlikte ödenmesi için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne yaptıkları başvurunun reddi yolundaki işlemin iptali ile yoksun kalındığı ileri sürülen Hazine yardımının ödenmesi istemiyle açılan davada, davacının Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Mahkeme, itiraz konusu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.¹⁷⁶ Davacılar, Anayasanın 68. maddesinde devlet yardımlarının yeterli düzeyde ve hakça yapılacağına ilişkin hükümlerin, bütün siyasi partilere yardım yapılmasını gerektirdiğini; yardımın tabii olduğu esasları düzenleyecek yasal düzenlemenin, yapılacak yardım miktarlarına ve yardımın partiler arasında nasıl dağıtılacağına ilişkin olduğunu ileri sürmüşler ve yardım yapılmasının şartlarının daraltılarak geçerli oyların % 7'sinden fazlasını alamayan partilere yardım yapılmamasının Anayasaya aykırı olduğunu iddia etmişlerdir.

AYM, yeterli düzeyde ve hakça kavramlarını bir önceki kararında olduğu gibi, hemen hemen aynı ifadelerle açıklamış ve Yasama organının, haklardan yararlanma

¹⁷⁶ E.2008/42, K.2008/167, k.t.:20.11.2008, R.G.: 18.3.2009/27173

konusunda objektif ve makul nedenlerle ve ölçülü olarak farklılık yaratabileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda, yasada devlet yardımından yararlanma konusunda seçimlere katılmış ve % 7 oranında oy almış partiler ile bu şartları sağlayamayan partiler arasında ayırım yapılmıştır. Seçimlere katılarak aldığı oy oranı ile yeterli düzeyde seçmenin desteğini sağlayan partilerle, seçmenin bu oranda güvenine sahip olmayan partiler arasında yapılan bu ayırımın objektif ve makul olmadığı ileri sürülemez. Yüksek Mahkeme, bu gerekçelerle 20.11.2008 günü Siyasi Partiler Yasası Ek 1. maddenin 1. ve 4. fıkralarının iptal istemini esastan inceleyerek reddetmiştir.

Devlet yardımları ile ilgili ülkemizdeki tartışmaları ciddi olarak etkileyeceğinden şüphe duyulmayan, ancak; henüz sonuçlanmamış bir süreç de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde devam etmektedir. Devlet yardımları hakkında Özgürlük ve Demokrasi Partisi'nin (ÖDP) Türkiye'de 1998 yılında başlattığı ve 2002 yılında Danıştay'da sona eren yargısal süreci, 2003 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine taşınmasıyla konunun boyutu değişmiştir. Davayı incelemeye başlayan ve Türkiye'den devlet yardımı uygulamasının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1 numaralı ek protokolünün serbest seçim hakkıyla ilgili 3'üncü maddesine uyumluluğu hakkında görüş isteyen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi henüz bu konuda bir karar vermiş değildir.¹⁷⁷

cc) Doğrudan Devlet Yardımlarının Uygulanması

Görüldüğü gibi 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, 1982 Anayasası döneminde de devlet yardımları ciddi tartışmaların, yasal düzenlemelerin ve Mahkeme kararlarının konusu olmaya devam etmiştir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi, bu yardımların siyasi partilerin kendileri için geçerli ve kendileri tarafından belirlenen bir alan olması ve parlamento çoğunlukları tarafından siyasi manevra aracı olarak kullanılabilmesidir. Bu yardımlar üzerine yürütülen tartışmalar ve keyfi yasal düzenlemeler, adil ve eşit bir ortamda yürütülmesi gereken siyaset yarışını bakımından hayati önem taşıyan devlet yardımlarının, demokrasiye olan inancı ve güveni yıpratmasına neden olmaktadır. Adalet ve eşitlik tartışmalarının hiç sona ermediği bu tartışma süreci sonunda, yasada yapılan son

¹⁷⁷ <<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/417889.asp>> Erişim tarihi: 23.8.2007.

değişiklik ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı sonrası siyasi partilere devlet yardımları uygulaması şu şekilde gerçekleşmektedir.

aaa) Devlet Yardımlarının Hukuksal Düzenlemesi

Devlet yardımları 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde yer almazken; 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile “*Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar.*” cümlesi 68. maddeye eklenmiş ve devlet yardımlarına Anayasal güvence sağlanmıştır. Benzer şekilde Kanunun ilk şeklinde yer almayan devlet yardımlarının 2820 sayılı SPK'ya girmesi de 1984 yılında mümkün olmuştur. Önce siyasi partilerin gelirlerini düzenleyen 61. maddeye bir bend olarak eklenmiş ve nasıl uygulanacağı Ek 1. maddede açıklanmıştır. Geçici 13. ve 16. madde ile getirilen kimi istisnai ve farklı hükümler sonradan kaldırılmış ya da bir defa uygulanmak suretiyle tükenmiştir. Hukukumuzda yer verilen doğrudan devlet yardımları, hem düzenli yıllık olan türü hem de seçim kampanyalarının finansmanı türünü kapsamaktadır. Düzenli olarak yapılan yardımlar, yerel seçimlerin olduğu yıllarda iki katına ve milletvekili genel seçimlerinin olduğu yıllarda üç katına çıkartılmak suretiyle siyasi partilerin seçim harcamalarının finansmanı amaçlanmaktadır.

bbb) Devlet Yardımı Yapılacak Partilerin Belirlenmesi ve Yardımın Partiler Arasında Paylaştırılması Konusundaki Kriterler

1961 Anayasası ve ilk şeklinde 1982 Anayasası'nda devlet yardımlarının dağıtılması konusunda herhangi bir kriter öngörülmediği gibi, bu kriterlerin hangi ilkeler çerçevesinde belirleneceği de belirtilmemiştir. Bu eksikliğe rağmen Anayasa'daki eşitlik, hukuk devleti ve demokratik devlet gibi genel ilkeler ve siyasi partilerle ilgili hükümlerin bu konuda yasa koyucuya yol gösterdiğini söyleyebiliriz. Ancak; devlet yardımlarının Anayasal güvenceye kavuştuğu 1995 yılında, bu yardımların dağıtılması konusunda iki ilke benimsemiştir. Anayasa'nın 68. maddesine göre; devlet yardımları *hakça ve yeterli düzeyde* yapılacaktır.

Bu ilkelerden birisi yardımların “*yeterli düzeyde*” yapılacağıdır. Bu ilke siyasi partilere yapılacak yardım miktarına ilişkin bir ilkedir. Genel olarak siyasi partilerin alacağı toplam yardım miktarı ve özelde tek tek siyasi partilerin alacağı yardım miktarı belirlenirken gözetilmesi gereken bir ilkedir. Bu ilkeye göre, siyasi partilere yapılacak yardım miktarı, partilerin demokratik sistem içerisindeki işlevlerini yerine

getirebilmelerini sağlayacak oranda değildir. Ancak; bu ilke, devlet yardımlarının siyasi partilerin tüm siyasi faaliyetlerini finanse etmesi gerektiği şeklinde anlaşılabilir. Özellikle hem Anayasa’da hem de SPK’da siyasi partilerin diğer gelir kalemlerinden açıkça bahsedilmişken bu sonuca varmak mümkün değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, bu ilkeyi tartışırken, iki tehlikeden bahsetmiş ve bunlar arasında bir denge kurulması gerektiğini belirtmiştir.¹⁷⁸ Bunlardan birincisi; partilerin üye aidatları ya da bağışlar gibi klasik kaynaklarla harcamalarını finanse edememeleri durumunda paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etkisi altına girmesi tehlikesi; ikincisi ise partilerin tüm harcamalarının devlet bütçesinden karşılanması sonucu toplumla ilişkilerinin koparak ulusal iradenin oluşumuna katkı sağlayamamalarıdır. Mahkemeye göre, *yeterli düzeyde devlet yardımı*, bir taraftan siyasi partileri paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etkisinden koruyacak ve diğer taraftan tüm harcamalarını karşılayacak miktara ulaşarak toplumla bağlarını koparacak düzeye çıkmayacaktır.

Gerçekten de, siyasi partilere seçmenle ilişki kurabilmelerini sağlayacak düzeyde devlet yardımı yapılmalıdır. Ancak, bu yardımın siyasi partilerin adeta tek gelir kaynağı haline gelerek, bağış ve üye aidatlarına ihtiyacının kalmaması; partinin üyelerinden ve toplumdan ekonomik olarak uzaklaşması anlamına gelecektir. Bu durum, siyasi partilere toplumla ilişki kurabilmeleri amacıyla yapılan yardımların, amaçlananın tersi sonuç doğurması anlamına gelecektir. Mali açıdan toplumdan uzaklaşan partilerin, toplumla ilişkileri de zayıflayacaktır. Bu durumda, yeterli düzeyde ifadesini, diğer gelirleri ile birlikte devlet yardımlarının siyasi partilerin faaliyetlerini yürütebilmesini sağlayacak miktarda olması gerektiği şeklinde anlayabiliriz. Bunu sağlayabilmek için, siyasi partilerin devlet yardımı sayesinde diğer gelir kaynaklarına ihtiyaç duymayan bir mali yapıya kavuşmaları önlenmelidir. Bu çeşitli yöntemlerle sağlanabilir. Bunu gerçekleştirecek en iyi yöntem, Almanya örneğinde olduğu gibi, siyasi partilere yapılacak devlet yardımlarının bağışlar ve üye aidatları gibi gelir kaynaklarına endekslenmesidir. Özellikle bir partiye yapılacak devlet yardımı toplamının, bağış ve üye aidatlarından elde edilecek gelir kaynaklarını

¹⁷⁸ E.2007/59, K.2007/75, k.t. 30.7.2007, **R.G.:** 26.1.2008 – 26768.

aşamayacağı şeklindeki bir yasal düzenleme, siyasi partileri devlet yardımına bağımlılıktan kurtaracaktır.¹⁷⁹

Eğer siyasi partilerin devlet tarafından finansmanının sebeplerinden birisi, partilerin demokratik düzende üstlendikleri işlevler ise, yapılacak yardımın da bu işlevlerle sınırlı olması gerekecektir. Özellikle siyasi partilere, siyaset üretme ve seçmene ulaşma gibi temel fonksiyonlarını aşacak düzeyde harcama yapma imkanı sağlayacak bir yardım yapılması, sistemin özüne aykırı olacaktır. Başka bir ifade ile devlet yardımı miktarı, siyasi partilerin *amaçlarıyla uyumlu ihtiyaçları* gözönünde tutularak belirlenmelidir. Son olarak, yeterli düzeyde yardım, ülkenin sosyo-ekonomik koşulları gözönüne alınarak tespit edilecektir.

Hakça ifadesi ise devlet yardımlarından yararlanabilecek partilerin belirlenmesinde başvurulacak olan ilkedir. Başka bir ifade devlet yardımı alabilmenin kriteri hakça ilkesi çerçevesinde belirlenecektir. Burada cevaplandırılması gereken iki soru vardır. Hangi partilere yardım yapılacak ve yardım partiler arasında nasıl dağıtılacak? Öncelikle birinci sorudan başlayacak olursak, devlet yardımını alacak partilerin hangi kriterlere göre belirleneceğini cevaplamamız gerekir. Mutlak bir eşitlik ve adalet düşüncesi, aldığı oy oranı ne olursa olsun tüm partilere yardım yapılmasını gerektirecektir. Ancak bu noktada sırf bu yardımdan yararlanabilmek için siyasi partilerin kurulacağı, tabela partilerinin ortaya çıkacağı ve parti enflasyonunuyla karşılaşılacağı itirazları gelmektedir. Bu sebeple tüm demokratik ülkelerde bu yardımlardan yararlanmak için bir takım örgütlenme ya da seçimlerde elde edilen oy oranına bağlı toplumsal destek kriteri getirilmiştir. Ancak, bu kriterin de büyük ve yerleşik partileri koruyucu; siyasi parti sistemini dondurucu olmaması gereklidir. Aksi takdirde devlet yardımlarına yöneltilen yeni ve küçük partilerin sisteme girişini engellediği yönündeki temel eleştiriyi karşılamak olanaksızdır. O halde, belirlenecek kriterin parti enflasyonunu körükleyecek kadar düşük; küçük partileri önemli oranda dışlayacak kadar da yüksek olmaması gerekir. Demokratik ülkelerde, bu iki endişeyi gözeterek yardım alacak partileri belirleyen çeşitli kriterler benimsenmiştir. Bu kriterler, çoğunlukla

¹⁷⁹ Bu yönde bir Anayasal düzenleme önerisi için bkz.: **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007, s.96-97. Anayasa Önerisinin 45. maddesine göre: “Bir partinin alacağı yıllık devlet yardımı, üye aidatları ve kanuni bağışlardan edindiği yıllık geliri aşamaz.”

seçimlerde elde edilen belirli bir oy oranıdır ve bunun ortalaması da seçimlerde % 3 civarında oy almaktır.

Türkiye’de de devlet yardımından yararlanacak partilerin belirlenmesinde, seçimlerde alınan oy oranları göz önünde bulundurulmaktadır. Devlet yardımları ilk defa uygulanmaya başladığında 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu uyarınca, devlet yardımı alabilmek için genel seçimlerde % 5 oranında bir oy alma şartı aranırken, bu oran 1982 Anayasası döneminde önce % 10 ve sonrasında % 7 olarak tespit edilmişti. Sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle 10 veya daha fazla ve 3 veya daha fazla milletvekiliyle TBMM’de temsil edilen siyasi partilere de yardım yapılacağı öngörülmüştü. Ancak, 2005 yılında seçimlerde yeterli oyu alamadığı halde, 3 veya daha fazla ve 10 veya daha fazla milletvekiline sahip partilere de yardım yapılacağına ilişkin 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Geçici 16. madde Kanundan çıkarılmıştır. Özellikle küçük partileri devlet yardımı alabilmek için bir takım pazarlıklara iten ve milletvekili transferlerine sebep olan bu uygulamaya son verilmesi ve sadece oy oranı ölçütüne başvurulması yerinde olmuştur.¹⁸⁰ Böylece bir siyasi partinin devlet yardımı alabilmesi için, seçimlerde en az % 7 oranında oy almış olması gerekir.

Devlet yardımı alabilecek partiler, en son değişiklikler göz önüne alındığı takdirde 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Ek 1. maddeye göre iki kategoridedir:

- Milletvekili genel seçimlerinde genel barajı (% 10) aşmış olan siyasi partiler,
- Genel seçimlerde % 7’den fazla oy alan, ancak TBMM’de temsil edilemeyen partiler.

Devlet yardımına ilişkin genel ilkeyi düzenleyen Siyasi Partiler Kanunu Ek 1. maddede, “2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33 üncü maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere” yardım yapılacağı öngörülmüştür. 2839 sayılı Kanunun 33. maddesinde seçim barajı % 10 olarak tespit edilmiştir. Buna göre, 2839 sayılı Kanundaki seçim barajında yapılacak yasal değişiklikler, devlet yardımı alacak partileri belirleyen temel kriterde de değişiklik anlamına gelecektir. Buna göre, seçim barajının % 7’nin altına indirilmesi durumunda Siyasi Partiler Kanunu Ek madde

¹⁸⁰ AYDIN, Mesut; “Türkiye’de Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, **AÜHFĐ**, C.54, S.4, 2005, s.261.

1/4'de öngörölmüş olan % 7 ve üzerinde oy alan partilere de yardım yapılacağına ilişkin hükmün uygulanma imkanı kalmayacaktır.

Anayasa Mahkemesi, Siyasi Partiler Kanunu Geçici 16. madde'yi kaldıran Kanun hakkında 2008 yılında verdiği kararında hakça ilkesi gereğince *belirli örgütlenme yaygınlığına ulaşmış ve belirli toplumsal onaya mazhar olmuş partilerin, seçimlerde elde ettiği başarı düzeylerine göre* devlet yardımı alabileceklerini belirtmiştir. Ancak, Mahkeme örgütlenme yaygınlığının ve toplumsal onayın ne düzeyde olması gerektiğini daha fazla somutlaştırma yoluna gitmemiş; bu konudaki sistem ve yöntem tercihinin yasakoyucunun tercihine bağlı olduğunu belirtmiştir.¹⁸¹

Bir siyasi partinin devlet yardımı alabilmesi için genel seçimlerde alınması gereken en az % 7'lik oran, devlet yardımına yer veren diğer demokratik ölkelerde belirlenen kriterlere göre hayli yüksektir. Bu oran, Avrupa ölkelerinde % 3'ün altındadır ve hatta bir çok ölkede küçük ve yeni partilerin korunabilmesi ve seçim yarışında adaletin sağlanabilmesi için yardımın bir kısmı eşit olarak dağıtılmaktadır. Bazı ölkelerde ise; seçimlere hiç katılmamış olsa bile, belli sayıda seçim çevresinde aday göstermiş siyasi partilere dahi yardım yapılmaktadır. Bu uygulamalar göz önüne alındığında; siyasi partiler arasındaki rakebeti ciddi oranda bozan bu % 7'lik oranın çok yüksek olduğu açıktır. Bu sebeple bu oranın en azından 1961 Anayasası dönemindeki gibi % 5'e ve hatta % 3 gibi daha makul bir orana düşürölmesi gerekmektedir.¹⁸² Gerçekten de seçmen sayısının 48 milyonu¹⁸³ aşığı gözönüne alınırsa, % 3 oranında oy alan bir parti 1,5 milyona yakın seçmenin desteğini almış demektir. Bu oy miktarı, o partinin ciddi bir toplumsal desteğe mazhar olduğunu, sadece bir tabela partisi olmadığını ve kendisine yapılacak devlet desteğinin çoğulculuğun zorunlu bir gereğı olduğunu ispatlamaktadır.

Nitekim Barolar Birliğı adına bir grup bilim adamının hazırladığı Anayasa Önerisi'nde, bu % 7'lik oranın demokratik mücadelede fırsat eşitliğini ihlal ettiği gerekçesiyle, siyasi partilerin devlet yardımlarından yararlanabilmesi için genel seçimlerde geçerli oyların *yüzde üçü* veya üzerinde oy almalarının aranması gerektiğı

¹⁸¹ E.2008/42, K.2008/167, k.t.:20.11.2008, **R.G.:** 18.3.2009/27173, s.

¹⁸² Devlet yardımı yapılacak siyasi partilerde aranan genel seçimlerde % 7 oranındaki oy oranı şartının çok yüksek olduğu ve bu oranın % 1'e indirilmesini yolundaki bir görüş için bkz.; AYDIN (2005); s.260.

¹⁸³ 29 Mart 2009 seçimleri itibariyle Türkiye'deki toplam seçmen sayısının 48.265.644 olduğuna dair Yüksek Seçim Kurulu Başkanı'nın basın açıklaması için bkz.: <<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/467318.asp>> Erişim Tarihi: 30.11.2008.

önerilmiştir. (“Siyasi partilerin uyacakları esaslar” başlıklı 45. madde) Ayrıca aynı maddede partinin alacağı devlet yardımı miktarının, üye aidatları ve bağışlardan elde ettiği geliri aşamayacağı da belirtilmiştir.¹⁸⁴

Devlet yardımı alacak partiler belirlendikten sonra, cevaplandırılması gereken ikinci soru; devlet yardımının bu partiler arasında nasıl paylaşılacağıdır. Bu konuda iki yöntem uygulanabilir. Birincisi, mutlak eşitlik düşüncesiyle partilerin oy oranlarına bakılmaksızın tüm partilere eşit olarak dağıtım yapılmasıdır. İkincisi ise; paylaşımda partilerin oy oranları ya da parlamentodaki sandalye sayılarının esas alınmasıdır. Birinci yöntem, düşük oy alan partilerin yüksek oy alan partilerle aynı miktarda yardım almasını sağlayacaktır ve bunun adil olmadığı eleştirileri gelecektir. Buna karşılık ikinci yöntemde ise, büyük partilerin hep daha çok yardım alarak seçimlerde daha avantajlı olacakları ve bu sayede küçük partiler aleyhine bir sistem oluşacağı ileri sürülmektedir. Ancak, toplumsal desteği daha güçlü olan partilerin daha fazla yardım almasının, devlet yardımının amacıyla daha uyumlu olduğu açıktır.

Devlet yardımının partiler arasında paylaşılması konusunda, 1999 yılında yapılan yasal düzenleme ile birlikte siyasi partilerin en son genel seçimlerde aldıkları *oy oranı* esas alınmaktadır. Değişiklik öncesi barajı aşan partilerin TBMM’de sahip oldukları sandalye sayısına göre bir dağıtım yapılmaktaydı. Oy oranı % 7’yi aşmış olan partilerin alacakları yardım, barajı geçerek en az devlet yardımı almış olan partinin aldığı yardım ve elde ettiği oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak belirlenmektedir. Başka bir ifade ile her iki gruba verilecek yardım miktarı da seçimlerde aldıkları oy oranına göre yapılacaktır. Bu ilke devlet yardımlarının paylaşılmasında seçmen desteğinin esas alınması gerektiği düşüncesine uygundur. Bu açıdan devlet yardımlarının uygulamasının – yardıma hak kazanmış partiler arasında – adil olduğunu söyleyebiliriz. Genel seçimlerde uygulanan % 10 oranındaki yüksek barajın da etkisiyle, partiler seçimlerde aldıkları oy oranlarını çok aşan miktarda Mecliste milletvekili oranına ulaşmaktadır.¹⁸⁵ Bu sebeple 1999 yılında

¹⁸⁴ **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2007, s.96-97. Maddenin gerekçesinde, Alman Anayasa Mahkemesi’nin devlet yardımları ile ilgili içtihatlarında üzerinde durduğu, siyasi partilerin devletten bağımsızlığı ilkesi, partilerin toplumsal ve siyasal alanda kök salan ve serbestçe oluşmuş örgütler oluşu ve iktisadi ve örgütsel açıdan da toplumdan kopmaması gerektiği konularına vurgu yapılmıştır. Bu gerekçelerle devlet yardımlarının, siyasi partilerin kendi kaynaklarından elde ettikleri gelirleri geçemeyeceği şeklinde bir öneri getirilmiştir.

¹⁸⁵ Bu dengesizliğin en çarpıcı bir şekilde orataya çıktığı seçimlerden birisi de 2002 Milletvekili Genel Seçimleridir. Bu seçim sonuçlarına göre AKP % 34.28 oy oranıyla 363 milletvekili kazanarak Mecliste % 66’lık bir çoğunluğa ulaşmıştır. CHP % 19.39 oy oranıyla 178 milletvekili kazanarak

yapılan yasal düzenlemeyi değerlendirdiğimiz bölümde belirttiğimiz gibi yardımın siyasi partiler arasında paylaşılmasında Meclisteki sandalye sayısı yerine oy oranının benimsenmesinin daha adil olduğu açıktır.

ccc) Devlet Yardımlarının Miktarı, Verilme Zamanı ve Yardımın Yapılacağı Parti Organı

Devlet yardımlarının miktarınının sabit bir miktar olarak belirlendiği ülkeler olduğu gibi, enflasyona karşı korumak için her yıl yeniden değerlendirilecek şekilde bir sistem geliştirenler ya da partiye kayıtlı üye sayısı veya partinin elde ettiği üye aidat toplamı gibi değişkenlere endeksleyenler de bulunmaktadır. Ülkemizde devlet yardımları ilk yapılmaya başlandığında siyasi partiler aldıkları oylara göre dilimlere ayrılmış ve her dilime verilecek yardım miktarı sabit olarak belirlenmişti. Buna göre yardım miktarları her yıl yeniden belirlenip artırılmamaktaydı. Ancak devlet yardımlarının 1971 yılında Anayasal güvenceye kavuşması sonrası 1974 yılında yapılan yasal düzenleme ile yardımların *genel bütçe gelirlerinin (B) cetveli toplamının beşbinde biri* oranında olacağı hükme bağlanmıştır. Böylece bütçedeki büyümeye paralel olarak siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının toplamı da her yıl artış kaydetmiştir.

1982 Anayasası döneminde de, Siyasi Partiler Kanununa göre devlet yardımlarının miktarı genel bütçe gelirleri (B) cetvelinin beşbinde biri olarak belirlenmişti. Ancak önce 1992 yılı bütçe yasasına göre o yıl için “beşbinde bir” ifadesi “beşbinde iki” şeklinde uygulanması kararlaştırılmış ve sonrasında aynı yıl yapılan bir yasal düzenleme ile bu değişiklik Siyasi Partiler Kanununa eklenmek suretiyle kalıcı hale getirilmiştir. Böylece siyasi partilere yapılacak toplam devlet yardımı miktarı, bir yıl içinde reel olarak iki katına çıkmıştır. Yardım miktarının yerel seçimlerde iki ve milletvekili genel seçimlerinde üç katına çıkartılması ise yardımların miktarınının daha da artmasına sebep olmuştur.¹⁸⁶

Meclis'te % 32'lik bir temsil şansı yakalamıştır. Görüldüğü üzere, partiler seçimlerde elde ettikleri oy oranlarının neredeyse iki katı oranında TBMM'de sandalye kazanmışlardır. Eğer bu partilere devlet yardımları, aldıkları oy oranı yerine TBMM'deki temsil oranlarına göre yapılıyorsa yardım miktarları iki katına yaklaşabilirdi.

¹⁸⁶ Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarındaki bu çarpıcı artışa işaret eden bir örnek yerel ve genel seçimlerin bir arada yapıldığı 1999 yılında yaşanmıştır. Bu yıl siyasi partilere yapılan 22 trilyon TL'lik toplam yardım miktarı, 1984-1998 dönemindeki onbeş yıl boyunca tüm partilere yapılan toplam yardım miktarına ulaşmıştır.

Siyasi partilere yapılan devlet yardımlarındaki bu ciddi artışlar, partileri üyelik ve milletvekili aidatları ve bağış toplamaktan uzaklaştırmış; parti harcamalarında ciddi artışlara sebep olmuştur. Bunun sonuçlarını profesyonel parti çalışanları, sık sık başvuru kamuyu yoklamaları ve pahalı propaganda yöntemleri olarak görmek mümkündür. Devlet yardımları sayesinde bu imkanlara kavuşan partilere karşılık, yardım alamayan partilerin rekabet şanslarının azaldığını söylemek zor olmayacaktır.

Devlet yardımlarının uygulanması konusunda cevaplandırılması gereken bir diğer soru yardımların *ne zaman* yapılacağıdır. Düzenli devlet yardımları, yabancı ülkelerde yıl başında veya giderlerin fatura karşılığı ilgili makamlara bildirilmesinden sonra yapılmaktadır. Seçim kampanyalarının desteklenmesi amacıyla yapılan yardımlar ise, özellikle mali yönden zayıf partilerin seçmenlere ulaşabilmeleri için seçimlerden önce partilere verilmektedir. Ülkemizde ise her iki tür doğrudan yardım da yardıma hak kazanan partilere herhangi bir koşul aranmaksızın mali yıl başında, 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 m.1/2) ve seçim yıllarında yapılacak katkı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulunun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen on gün içinde yapılır. (EK m.1/5)

Devlet yardımının partilere nasıl verileceği demokratik işleyiş ve özellikle parti içi demokrasi açısından önem taşımaktadır. Devlet yardımlarına yöneltilen eleştirilerden birisi de; siyasi parti merkezlerini ve parti bürokrasisini güçlendirdiği, parti yönetimlerini tabanları ve taşra örgütlerine karşı yabancılaştırdığı iddiasıdır. Bu iddianın dayanaklarından birisi, devlet yardımları ile giderlerini karşılayan partilerin üye aidatlarına ve bağışlara ihtiyaç duymaması; diğeri ise yardımların doğrudan parti genel merkezlerinin tasarrufuna verilmesidir. Bu ikinci sorunu ortadan kaldırmak amacıyla çoğu demokratik ülkede, devlet yardımlarının hangi amaçlarla ve ne şekilde kullanılabilceğine ilişkin bazı kayıtlar konulmaktadır. Bazı ülkelerde yardımlar partilerin eğitim ve araştırma yapan yan kuruluşlarına yapılmakta; bazılarında ise devlet yardımı, parti teşkilat kademeleri arasında paylaştırılmaktadır.

Ülkemiz uygulamasında ise, bu konuda bir düzenleme yoluna gidilememiş, yardımların sadece parti ihtiyaçları ve çalışmalarında kullanılacağı belirtilmiştir. (SPK EK madde 1/3) Bu sebeple 1965 yılından beri yardımlar doğrudan parti genel

merkezlerine yapılmış ve bunların kullanılması konusunda kayıt konulmamıştır. Siyasi parti tüzükleri ise bir kaç dışında devlet yardımları konusunda yasal düzenlemeyi tekrarlamış ve yardımın parti içerisinde değerlendirilmesi konusuna girmemiştir.¹⁸⁷ Uygulamada özellikle seçim dönemlerinde partiler, teşkilat kademelerine mali yardım yapmaktadır. Ancak bunlar yasal bir zorunluluğa dayanmadığından genel merkezlerin istediği zaman kesebileceği bir lütuf olarak kalmakta ve parti merkezlerini teşkilata karşı daha da güçlendirmektedir.

dd) Türkiye’de Devlet Yardımları Uygulamasının Değerlendirilmesi

Ülkemiz uygulamasında devlet yardımlarına daha yakından bakıldığı takdirde bazı noktaların öne çıktığı görülmektedir. Bunlardan birincisi; *Devlet yardımı alan partilerin aldıkları yardımlar, sadece miktar olarak değil, aynı zamanda reel olarak da artmaktadır.* Bu artışı, aynı zamanda genel bütçe gelirleri ve gayri safi milli hasıla içerisindeki oranları itibariyle de açık bir şekilde gözlemek mümkündür.¹⁸⁸ Ülkemizde özellikle son yıllarda yüksek oranlarda büyüyen bütçelere paralel olarak devlet yardımı miktarları da çok yükselmiştir. Bunun üzerine seçimlerde yardım miktarlarının iki ve üç katına çıkarılıyor olması yardım alan partilere çok ciddi oranlarda mali imkanlar sağlamaktadır. Hatta siyasi partilere yapılan bu yardımların, partilerin temel giderlerini karşılayıp, üzerine çıkan miktarlara ulaştığı da söylenebilir. Devlet yardımı alan partilerin genel merkez gelirleri yakından tahlil edildiğinde; partilerin çok yüksek oranlarda önceki yıllardan devreden nakit

¹⁸⁷ AKP Tüzüğüne göre devlet yardımlarının en az % 30’u il ve ilçelerdeki teşkilat kademelerine gönderilir. (m.138) ANAP Tüzüğü ise devlet yardımlarının her yıl MKYK tarafından belirlenecek bir kısmının gençlik ve kadın kolları faaliyetlerine ayrılacağını hükme bağlamıştır. (m.86/son)

¹⁸⁸ Yardım oranının genel bütçe gelirleri (B) cetvelinin beşbinde biri oranından, beşbinde ikisine çıkarılması ve seçim zamanlarında yapılan artışlar bunun en önemli sebebidir. 1982 Anayasası döneminde yardımların yapılmaya başlandığı 1984 yılından itibaren incelendiğinde, devlet yardımlarının ilk yıllarda genel bütçe gelirleri (B) cetvelinin beşbinde 1’i civarında iken sadece seçim yılları olan 1987 ve 1991 yıllarında beşbinde 3’ü geçebilmiştir. Bu oran 2000’li yıllarda her yıl beşbinde ikinin üzerinde gerçekleşmiş ve seçim yılları olan 2002 ve 2007’de beşbinde 8’i fazlasıyla aşmıştır. Devlet yardımlarının gayrisafi milli hasıla içerisindeki oranları ise yardımların yapıldığı ilk yıllarda beşbinde 0.13 ile 0.17 arasında iken bu oran seçim yılları olan 1987’de 0.41 ve 1991’de 0.56 olarak gerçekleşmiştir. 2000’li yıllarda ise beşbinde 0.57 ile 0.88 arasında değişkenlik göstermiş ve seçim yılı olan 2007’de 2.57’ye çıkmıştır. Kaynak: Kesin Hesap Yasaları ve Maliye Bakanlığı verilerinden derleyen YÜKSEL (2007), EK. 6, s.176. Görüldüğü üzere siyasi partilere yapılan yardımlar yirmi yıllık süre içerisinde reel olarak beş katına kadar artış göstermiştir. Başka bir araştırmaya göre siyasi partilere yapılan devlet yardımları miktarı tüketici fiyatları endeksinin çok üzerinde seyretmekte ve yardım miktarlarının artış hızı dolar kurunun artış hızından 27 kat daha fazladır. GENÇKAYA (1999), s.181. Yazarın araştırmasına göre; 1965-1980 yılları arasında siyasi partilerin seçmen başına devlete maliyeti 50 cent iken, 1984-1998 döneminde 60 cent’e yaklaşmıştır. Bu miktar 2006 yılında 2 Dolara ulaşmış, seçim yılı olan 2007’de ise 6 doları aşmıştır.

mevcuduna ve banka mevduat gelirlerine sahip oldukları görülmektedir.¹⁸⁹ Bu gelir kalemleri, partilere yapılan yardımların giderlerinden daha fazla olduğunu ve hatta partilere birikim yapıp, faiz geliri şeklinde düzenli gelir elde etme imkanı sağladığını göstermektedir.

Parti gelirlerindeki bu gelişme, yardım alan partiler ile alamayan partilerin gelirleri arasında ciddi uçurumlar yaratmıştır. Bu uçurumu bir partinin yardım aldığı yıl ile alamadığı yıl arasındaki gelirlerinin toplam miktarı arasındaki farkta da görebiliriz. Bu fark, siyasi partilere yapılan yardımların tartışılmasına ve giderek daha fazla eleştirilmesine sebep olmaktadır.¹⁹⁰ Devlet yardımlarındaki bu artışlar siyasi partileri, bağış ya da üyelik aidatı gibi klasik gelir kaynaklarından uzaklaştırmış ve partilerin genel merkezlerinin toplam gelirlerinin neredeyse tamamının bu kaynaktan sağlanmasına sebep olmuştur. Bu dönüşüm bizi devlet yardımları konusundaki ikinci tespitimizi yapmaya götürmektedir.

Bu ikinci olgu ise *siyasi partilerin gelirleri içerisinde, devlet yardımları ciddi oranlara ulaşarak dünya ortalamalarını aşmış olmasıdır*. Son yıllarda partilerin genel merkez gelirleri içerisinde aidat ve bağış gelirleri neredeyse yok denecek kadar azdır. Ayrıca, genel merkez ve teşkilatların toplam gelirleri değerlendirildiğinde dahi, aidat ve bağışların toplamı devlet yardımlarının çok gerisinde kalmaktadır. Devlet yardımlarına yer veren yalnızca bir kaç ülkede, siyasi partilerin gelirlerinin % 90'na yakını bu kaynaktan sağlanmakta ve Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda bu oran % 50 civarında veya altında gerçekleşmektedir. Ülkemizde devlet yardımı alan partilerin genel merkez gelirleri içerisinde yardımların oranı 1990'lı yıllarda % 50 ile % 90 arasında değişiklikler göstermekte iken¹⁹¹, 2000'li yıllarda daha yüksek seviyelere

¹⁸⁹ Bu konudaki çarpıcı örneklerden birisi; CHP'nin 2003 ile 2006 yılları arasındaki gelirlerinin % 22.5 ile % 45'lere varan oranlarda önceki yıldan devreden nakit mevcudu ve banka mevduat gelirlerinden oluşmasıdır. Kaynak: SPMD Kararı, E.2004/22, K.2006/7, k.t.: 27.1.2006, **R.G.:** 17.3.2006-26111; SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930.

¹⁹⁰ Bu eleştiriler özellikle her yeni mali yıl öncesinde bütçe görüşmeleri sırasında, siyasi partilere yapılacak toplam yardım miktarının belli olmasından sonra yoğunlaşmaktadır. Bu konuda çıkan gazete haberlerinden bazıları için bkz.: "Siyasi partilerin kasası dolacak" başlıklı haber, **Akşam Gazetesi**, 2.11.2001; Yalçın Doğan, "Partilerin Zengin Yılı" **Hürriyet Gazetesi**, 18.9.2006; "Memura yüzde 3+3 verdiler, partilere yardıma yüzde 300 zam yaptılar" **Hürriyet Gazetesi**, 19.9.2006; "Yerel seçim var diye 3 parti 162.4 milyon YTL yardım alacak" **Hürriyet Gazetesi**, 21.9.2008.

¹⁹¹ GENÇKAYA (1999), s.181.

çıkılmış ve bir çok ülkedeki oranları geçmiştir.¹⁹² Devlet yardımlarından yararlanan partilerin, gelirlerinin neredeyse tamamına yakınının bu yardımlardan kaynaklanıyor olması partilerin ciddi yapısal dönüşümlere girmesine sebep olmakta ve seçim kampanyalarını etkilemektedir. Parti üyelerinin mali desteğine ihtiyacı kalmayan siyasi partiler, daha da merkezileşmekte, parti bürokrasisi ve liderliği güçlenmekte ve zaten zayıf olan parti içi demokrasi zedelenmektedir. Bu profesyonelleşme seçim kampanyalarını da etkilemekte, partiler kamuoyu araştırmalarına, uzman reklamcılık hizmetlerine daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Ayrıca çok pahalı olan yazılı ve görsel basın aracılığıyla yapılan reklamlar, yardım alamayan ve bu sebeple kampanya bütçeleri nispeten daha küçük partiler aleyhine ciddi bir rekabet dezavantajı yaratmaktadır.

Ülkemizdeki devlet yardımları uygulamasına ilişkin bir diğer olgu; *devlet yardımlarının siyasi parti sistemi üzerindeki etkisinin tespit edilmesinin, çeşitli siyasal ve ekonomik sebeplerle çok zor olmasıdır*. Devlet yardımları konusunda gözetilmesi gereken temel ilkeler bu yardımların adil ve eşit kriterlere göre dağıtılması ve siyasi partiler arasındaki iktidar yarışında rekabetin korunmasıdır. Bu açıdan Türkiye'deki devlet yardımları uygulamasına bakıldığında devlet

¹⁹² Son yıllarda yardımlardan yararlanan başlıca partilerin gelirleri içerisinde, devlet yardımları %80'lerin üzerinde ve hatta bazı yıllar % 90'larda olmuştur. Örneğin AKP'nin 2004, 2005, 2006, ve 2007 yıllarında aldığı devlet yardımlarının gelirleri içerisindeki oranı sırası ile % 85.2, %86.9, %88,1 ve %89.2 olarak gerçekleşmiştir. Burada bir diğer önemli nokta; partinin devlet yardımları dışında kalan gelir kalemlerinden birisi olan ve toplam gelirler içerisindeki oranı % 2 ile % 10 arasında değişen parti mal varlığından elde edilen gelirler de genellikle devlet yardımı ile oluşan birikimlerden kazanılmıştır. Kaynak: partinin www.akp.org.tr adlı resmi sitesi.

2002 yılından beri Anamuhalefet Partisi sıfatına sahip CHP'de devlet yardımının, toplam parti gelirleri ve genel merkez gelirlerine oranı şu şekildedir:

	<u>Toplam parti gelirine oranı</u>	<u>Genel Merkez gelirine oranı</u>
2003 yılı	% 46	%59
2004 yılı	%41	%57
2005 yılı	%31	%42
2006 yılı	%46	%66

Görüldüğü üzere CHP'de parti gelirleri içerisinde devlet yardımlarının oranı ortalama % 50 civarındadır. Ancak, bu durum partinin devlet yardımı dışında kalan gelirlerinin üye aidatları ya da bağışlardan elde etmesinden kaynaklanmamaktadır. Partinin devlet yardımı dışında beyan ettiği en önemli gelir kaynakları; banka mevduat gelirleri ve önceki yıldan devreden nakit mevcududur. Eğer partinin gelirleri içerisinde, önceki yıldan devreden nakit mevcudu ve devlet yardımlarının sağladığı birikimle elde edilen banka mevduat gelirlerini arındırırsak; CHP'de de devlet yardımlarının, parti toplam gelirleri ve Genel Merkez gelirlerinin % 80'ini bulduğunu görürüz.

Kaynak: SPMD Kararı, E.2004/22, K.2006/7, k.t.: 27.1.2006, **R.G.:** 17.3.2006-26111; SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930.

yardımlarının siyasi partiler arası yarışı olumsuz yönde etkilediğini ya da parti sistemini yeni ve küçük partilere kapadığını tespit etmek konusunda çeşitli zorluklar mevcuttur. Bunun en önemli sebebi, sık sık yaşanan ciddi ekonomik krizlerin, terör olaylarının, askeri müdahalelerin ve parti kapatmaların siyasal sistemde yarattığı derin etkilerin, devlet yardımlarının parti sistemine etkilerini görmemizi zorlaştırmasıdır. Devlet yardımları dışındaki bu nedenlerle, partilerin oyları seçimlerde beklenmedik oranda yükselebilmekte veya dramatik bir şekilde düşebilmektedir. Yeni kurulmuş partilerin ya da yıllardır ciddi bir varlık gösterememiş küçük partilerin büyük sıçramalar yapması ya da uzunca bir süredir TBMM’de temsil edilen, iktidarda ya da muhalefette varlık gösteren partilerin eriyerek iddiasız küçük partiler haline gelmesi, Türk siyasal hayatının bir gerçeği olmaya başlamıştır. Siyasi ortamın bu kadar değişken olduğu bir ortamda devlet yardımlarının etkilerini gözlemlemek gerçekten hayli zordur.¹⁹³

Devlet yardımlarının etkilerinin açıkça gözlenmesinde bu tür sorunlar bulunsa da; *devlet yardımlarının, Meclis çoğunlukları ve iktidarlar tarafından günlük siyasal mücadelede bir araç olarak kullanıldığı açıktır.* Devlet yardımlarının tarihsel süreci anlatılırken belirttiğimiz gibi, 35 yıllık uygulamada devlet yardımları ile ilgili istikrarlı bir sistem kurulamamış ve 1965 yılında ilk devlet yardımları yapılmaya başlanmasından itibaren yasalarda defalarca değişiklik yapılmıştır.¹⁹⁴ Bu değişikliklerin çoğunluğunda eşitlik veya adalet gibi herhangi bir ilke gözetilmemiş, genellikle gündelik siyasi gerekçelerle hareket edilmiştir. Bu gerekçeler, çoğunlukla devlet yardımlarının muhalefet ya da küçük partilere karşı bir silah olarak kullanılmasıdır. Gerçekten de, bu konuda yapılan yasal düzenlemelerin çoğunluğunu tetikleyen Meclis aritmetiğinde gerçekleşen değişimlerdir. Bazen muhalefet

¹⁹³ Bunun en çarpıcı örneği, 1999 seçimlerinde % 22.19 oranında oy alarak iktidar olan DSP’nin, 2002 yılı seçimlerinde sadece %1.22 oranında oy alabilmesidir. DSP’nin bu ciddi oy kaybının, devlet yardımlarının büyük partiler lehine siyasi parti sistemini dondurduğu tezini doğrulamadığı açıktır. Çünkü 1999 – 2002 yıllarında aldığı oy oranına paralel olarak en çok devlet yardımını DSP almıştır. Ayrıca, bu seçimle TBMM’ye girebilen iki partiden AKP, ağırlıklı olarak kapatılmış bir partiden kopan üyelerin ve milletvekillerinin kurduğu yeni bir partidir. İkinci parti olan CHP ise 1999 seçimlerinde baraj altında kalmış ve en alt düzeyde devlet yardım alabilmiştir. Ayrıca, bir çok siyasal gözlemci, 1999 ve 2002 yılındaki seçimlerin sonuçlarının terörle mücadele ve yaşanan ağır ekonomik kriz ile ilişkili olduğunu belirtmektedir.

¹⁹⁴ 1961 Anayasası döneminde, 1965 yılında devlet yardımları ilk defa hukukumuzda girdikten sonra yasada 3 kez değişiklik yapılmış; 1971 yılında Anayasaya hüküm konulmuş ama hüküm 1973’te tekrar değiştirilmiştir. 1984 yılında tekrar hukukumuzda giren devlet yardımları ile ilgili yasa hükümleri, tam 10 kez değiştirilmiş ve 1995 yılında da Anayasal güvence tanınmıştır. Topluca değerlendirecek olursak 1965 yılından beri devlet yardımları ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerin sayısı 18’e ulaşmıştır.

partisinin oylarını bölmek amacıyla, muhalefet partisiyle aynı seçmen kitlesine sahip partilere ya da doğrudan muhalefet partisinden ayrılan milletvekillerinin kurdukları partilere yardım yapılması hedeflenmiş; bazen de muhalefet partilerinin yardım alamaması için düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir.

Bu tür uygulamaların önüne geçebilmek için öncelikle, çok daha fazla partinin yararlanabileceği ve adil olduğu konusunda genel bir kabulün oluşabileceği bir sistem oluşturulmalıdır. İkinci olarak; yasal düzenlemelerle kolayca değiştirilebilmesi karşısında, bu sistemin temel unsurları Anayasa'da düzenlenmelidir. Özellikle, mevcut Kanundakinden daha düşük bir yardımdan yararlanma kriteri belirlenmeli ve bu kriter Anayasa'da güvence altına alınmalıdır.

Devlet yardımlarının uygulanış yöntemi, *siyasi partilerin karışıkları yolsuzluklar ve siyasete güvensizlik yaratan diğer bir çok sebeple birlikte toplumda bu yardımlara karşı bir tepki oluşmasına sebep olmuştur*. Nitekim, bu konuda yapılan bir kamuoyu araştırmasına¹⁹⁵ göre, yabancı ülkelerin çoğunluğunda olduğu gibi, Türk toplumunun da % 78'i bu yardımların yapılmasına karşıdır. Bu muhalefetin yanında yardımların yapılış şekline ilişkin de toplumda ciddi bir tereddüt olduğu gözlenmektedir. Buna göre, yardımların bütün partilere yapılması gerektiğini düşünenlerin oranı % 45 iken, mevcut uygulamada olduğu gibi belli bir oy oranına ya da milletvekili sayısına sahip partilere yardım yapılmasını doğru bulanların oranı % 53'dür. Yardım alacak partilere, yardımın dağıtılma ölçütü konusunda ise eşit uygulamanın daha çok tercih edildiği gözlenmektedir. Tüm partilere eşit miktarda yardım yapılmalı diyenlerin oranı % 59, büyük partilere daha çok çok küçüklere daha az yardım yapılmalı diyenlerin oranı % 32 ve tam tersini yani küçüklere daha çok büyüklere daha az yardım yapılmalı diyenlerin oranı % 5'dir. Sonuç olarak, mevcut sisteme ilişkin toplumda bir görüş ayrılığı görülmektedir.

b) Dolaylı Kamusal Destekler

Siyasi partilere sağlanan dolaylı devlet yardımları kendi içerisinde bir çok farklı türü bulunmaktadır. Ülkemizde, dolaylı desteklerin en yaygın olanlarından kamuya ait kitle iletişim araçlarından yararlanma ve vergi muafiyetleri uygulamaları, 1961 Anayasası öncesine kadar uzanmaktadır. Bunlar 1961 Anayasası döneminde de

¹⁹⁵ Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması, Cilt 1, TÜSİAD, İstanbul, 2001, s.73-77.

uygulanmaya devam etmiş; diğer dolaylı destek türleri ise siyasi parti gelirleri içerisinde çok sınırlı düzeyde kalmıştır.

1982 Anayasası döneminde de, siyasi partilerin faydalandıkları dolaylı kamusal desteklerin başında; kamusal kitle iletişim araçlarından ücretsiz yararlanma gelmektedir. Partilere sağlanan bazı vergi avantajları ise, çok sınırlı kalmakla birlikte dolaylı destekler içerisinde yerini almaktadır. Ayrıca, seçim yasalarında yer alan bazı düzenlemeler, siyasi partilere sunulan bir takım dolaylı devlet destekleri olarak değerlendirilebilir. Birçok demokratik ülkede siyasi partilerin eğitim ve araştırma amaçlı çalışan yan kuruluşlarına sağlanan destekler ülkemizde halen uygulanmamaktadır.

aa) Kamuya Ait Kitle İletişim Araçlarından Yararlanma

Kamu tüzel kişilerinin elindeki kitle iletişim araçlarından ve özellikle radyo ve televizyon yayınlarından yararlanmanın etkili bir propaganda yolu olduğu ve ülkemizde bu destek türünün 1961 Anayasası'nın öncesinde de uygulandığı belirtilmişti. İlk olarak 24 Mayıs 1949 tarih ve 5392 sayılı Basın Yayın Turizm Genel Müdürlüğü Yasası, siyasi partilere seçim kampanyalarında radyodan yayın yapma imkanı tanımış; bu yasadaki sonradan 1950 yılında çıkarılan 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu'nun "Radyo ile propaganda" başlığını taşıyan 45. maddesi siyasi partilere, devlet radyosundan yayın yapma hakkını küçük partilere doğru genişletmiş; ancak 1950'li yıllarda basını kontrol altına almaya çalışan iktidar, Basın Kanununda bu amaçla yaptığı bazı değişikliklerden sonra radyodan propagandayı düzenleyen yasa hükümlerini kaldırmış ve siyasi partilerin bu dönemde devlet radyosundan siyasi propaganda yapma imkanına son vermiştir. Sonrasında ise radyoyu tamamen iktidarın propagandasını yürüten bir araç haline dönüştürmüştür.

1950 ile 1960 yılları arasında yaşananlara bir tepki olarak, kamuya ait yayın organlarını iktidar partisinin tekelinden kurtarmak amacıyla 1961 Anayasası, radyo ve televizyon istasyonlarının idaresinin özerk kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu ve her türlü radyo ve televizyon yayımlarının tarafsızlık esaslarına göre yapılmasını emretmiş (m.121); kişilerin ve siyasi partilerin, kamu tüzel kişileri elindeki basın dışı haberleşme ve yayın araçlarından faydalanma hakkına sahip olduğunu ve bu faydalanmanın şartları ve usullerinin, demokratik esaslara ve hakkaniyet ölçülerine

uygun olması gerektiğini, halkın bu araçlarla haber almasını, düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamu oyunun serbestçe oluşumunu engelleyici kayıtlamalar konamayacağını (m.26) hükme bağlamıştır. 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile siyasi partilere ve topluma sağlanan bu güvenceler “Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, insan haklarına dayanan milli, demokratik, laik ve sosyal Cumhuriyetin, milli güvenliğin ve genel ahlakın korunması” çerçevesi içerisine alınmıştır. (m.26)

Bu Anayasal düzenlemeler dayanarak kabul edilerek, 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı Seçim Kanunu siyasi partilerin radyodan yararlanma imkanlarını 1960 öncesinde olduğu gibi korumuştur. Kanuna göre; partiler, radyodan propagandayı düzenleyen özel yasalardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla seçim tarihinden önceki 15. günden başlayarak 4. gün saat 21’e değin, ilk gün 20 ve daha sonraki günler 10 dakikayı aşmayacak biçimde radyodan propaganda yapabilirler.(m.52) Siyasi partilerin radyodan yayın zaman ve sıraları ad çekme usulüyle tespit edilir.(m. 54) Yapılan bu konuşmalar Yüksek Seçim Kurulu’nun görevlendireceği bir kurul üyesi tarafından kayda alınır ve bu kayıtlar Kurul tarafından saklanır. Konuşmalar bir dava konusu olduğu takdirde ilgili mercilere verilir ve suç teşkil eden konuşmaları yapanlar hakkında kanunen belli olan cezalar yarısından bir misline kadar artırılarak hükmolunur. (m. 55)

Siyasi partilerin radyodan yapacakları yayınlar uzun bir süre bu esaslar dahilinde yürütüldükten sonra, 1973 yılı erken seçimleri öncesi, radyodan yapılacak propaganda dönemi yeniden düzenlenmiştir. 26.6.1973 tarih ve 1783 sayılı Kanunla 298 sayılı yasanın 52. maddesinde yapılan değişiklikle; radyo ile propaganda, oy verme gününden önceki 12. gün başlayıp, oy vermeden önceki gün 18:00’de bitecek ve ilk gün 20, izleyen günler 10 dakika halinde partiler için eşit olarak uygulanacaktır. Yasada 1980 öncesi yapılan son düzenleme ise 17 Mayıs 1979 tarih ve 2234 sayılı Kanunla getirilen “radyo ve televizyonda seçim propagandalarının eş zamanlı yayınlanması” uygulamasıdır.¹⁹⁶ Yayın dönemi ve süreler değişmemiş; ancak, yayınların önceden kamuoyuna duyurulması ve haberlerde partilere eşit zaman tanınması ilkeleri benimsenmiştir. (298 sayılı Kanun m.52)

¹⁹⁶ GENÇKAYA (1999), s. 173-174.

Devlet yardımlarının uygulanması konusunda siyasi partilerin ilkesel davranmayıp, bunları birer politik manevra aracı olarak kullandıkları yönündeki eleştiriler bütün kamusal destekler için söz konusu olabilmektedir. Özellikle kamuya ait radyo ve televizyonlardan yararlanmanın, devlet yardımlarında olduğu gibi sık sık yasal düzenlemelere ve mahkeme kararlarına konu olması ve hakkındaki tartışmaların hiç sona ermemesi bu durumun en somut göstergesidir. Kısa sayılamayacak bir uygulamaya sahip olmasına rağmen bu konudaki uygulama istikrarlı bir hale kavuşamamıştır.

Yukarıda değinildiği üzere, 1961 Anayasasının ilk şeklinde radyo ve televizyon istasyonlarının idaresi *özerk kamu tüzel kişiliği* olarak düzenlenmişken, 1971 yılında Anayasada yapılan değişiklikle bu ifade "*tarafsız kamu tüzel kişiliği*"ne çevrilmiştir. 1982 Anayasasının "Radyo ve Televizyon İdaresi ve Kamuyla İlişkili Haber Ajansları" başlığını taşıyan 133. maddesinde kurumun tarafsız kamu tüzel kişiliği niteliğini ve radyo ve televizyon istasyonları kurmak konusundaki devlet tekeli korumuştur. Ancak, Anayasada 1993 yılında 3913 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, özel kişi ve kurumların da radyo ve televizyon kurabilecekleri ve kamuya ait radyo ve televizyon kurumu ile kamu tüzelkişilerinden yardım gören haber ajanslarının özerkliği ve tarafsızlığı kabul edilmiştir.

Siyasi partilerin kamuya ait kitle iletişim araçlarından yararlanması konusunda 1982 Anayasası dönemine baktığımızda, önemli farklılıklar olmadığı görülmektedir. 1982 Anayasasının "Kamu tüzel kişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından yararlanma hakkı" başlıklı 31. maddesi bu konuyu şu şekilde ifade etmektedir:

"Kişiler ve siyasî partiler, kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkına sahiptir. Bu yararlanmanın şartları ve usulleri kanunla düzenlenir.

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."

1982 Anayasasındaki bu düzenleme ile 1961 Anayasasının aynı konuyu düzenleyen 26. maddesi arasında önemli bir farklılık bulunmamaktadır.

Devlete ait radyo ve televizyonlardan siyasi partilerin propaganda yapmalarına ilişkin esaslar, 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi temelde 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri Hakkında Yasada yer almaktadır. Bunun yanında diğer seçim yasaları, Siyasi Partiler Kanunu ve TRT Kanununda da çeşitli hükümler bulunmaktadır. Buna göre 298 sayılı yasanın 52. maddesinde, 10.06.1983 tarih ve 2839 sayılı yasayla¹⁹⁷ bir değişiklik yapılmış ve 12 günlük propaganda süresi 6 güne düşürülmüş, fakat konuşma süreleri ilk konuşma 20 sonrakiler 10'ar dakika olmak üzere değişiklik yapılmadan korunmuştur. Maddeye göre; *“seçimlere katılan siyasi partiler, oy verme gününden yedi gün önce başlayıp, oy verme gününden önceki gün saat 18:00'e kadar radyo ve televizyondan propaganda yapabilirler.”*

Kısa süre sonra 28.03.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunla, radyo ve televizyondan propaganda konusunda siyasi partiler arasında kabul edilen eşitlik bozulmuş, Mecliste temsil edilen ve Mecliste grubu bulunan partilere fazladan süre tanınmıştır. 298 sayılı Seçim Kanununun 52. maddesinde yapılan değişikliğe göre; seçime katılan siyasi partilere ilk gün 20, son gün 10 dakikayı aşmayacak iki konuşma, Mecliste grubu bulunan siyasi partilere ilaveten 10'ar dakikalık iki konuşma ve Mecliste temsil edilen siyasi partilere ise 10'ar dakikalık fazladan bir konuşma hakkı tanınmıştır.

Kanunun TBMM'de temsil edilen ve grubu bulunan partilere ilave süreler tanıyan bu hükümlerinin, Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine, 31. maddesinde düzenlenen kamusal kitle iletişim araçlarından yararlanma hakkına ve 133. maddesindeki TRT'nin tarafsız yayın ilkelerine aykırı olduğu iddialarıyla Anamuhalefet Partisi (SHP) tarafından iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, önceki seçimlerde daha büyük seçmen kitlesinin desteğini sağlayan siyasi partilere farklı süreler tanınarak yapılan ayırımın haklı nedenlere dayandığını ve bu ayırımın kabul edilebilir ölçüde ve makul oranda olduğunu belirterek düzenlemeyi eşitlik ilkesine uygun bulmuştur. Ayrıca, yapılan yasal değişikliğin halkın haber almasını, düşünce ve kanatlara ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını bozacak bir nitelik taşımadığından 31. maddesindeki ilkelere ve her düşünce ve görüş kamusal yararı ilgilendirmediği için her kuruluşa aynı olanağı tanımak mümkün olmadığından

¹⁹⁷ 10.06.1983 tarih ve 2839 sayılı Kanun, **R.G.:** 13.06.1983 / 18076.

133. maddedeki yansızlık ilkesine aykırılık görmeyen Mahkeme iptal talebini reddetmiştir.¹⁹⁸

Bu Kanun ile yapılan bir başka değişiklik, siyasi partilere ilk defa *ücretli yayın* yapma imkanının tanınmasıdır. 52. maddeye eklenen (d) fıkrasına göre, TRT'nin belirleyeceği tarifeye göre, partilere yukarıdaki konuşmalarını yapacakları günler dışında ve seçim propagandası süresince beş dakikadan az ve onbeş dakikadan fazla olmamak kaydıyla üç adet görüntülü yayın olanağı verilmiştir. Bu Kanuna karşı hem Anamuhalefet Partisi (SHP) hem de Cumhurbaşkanı Anayasa'nın eşitliği düzenleyen 10. maddesine ve 133. maddesine aykırılık sebebiyle iptal davası açmış ve Anayasa Mahkemesi bu davayı görüşürken, TBMM ücretli propaganda ile ilgili hükmü yeniden değiştirmiştir.¹⁹⁹ 19.02.1987 tarih ve 3330 sayılı Kanunla²⁰⁰ getirilen yeni düzenlemeye göre, bir dakikadan az 45 dakikadan fazla olmamak kaydıyla siyasi partilerin ek konuşma yapabilecekleri ve bunların televizyonun birden fazla kanalına dağıtılabileceği, ancak bunların günde birden ve toplamda altıdan fazla olamayacağı hükmü getirilmiştir.

Bu değişiklik de, Anamuhalefet Partisi (SHP) ve Cumhurbaşkanı tarafından Anayasasının 10., 31. ve 133. maddelerine aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, parasız yararlanmaya ek olarak parasını ödeyerek görüntülü propaganda yapmak olanağı akçalı yönden güçlü olan siyasi partileri ayrıcalıklı duruma geçirebileceği gibi; Yasanın 52. maddesinin ikinci fıkrasında, parasız propaganda için partilerin büyüklüklerini ölçü alan ve bu yönüyle oldukça objektif sayılabilecek ilkeyle partiler arasında kurulmak istenen dengeyi de tersine çevirecektir dedikten sonra; radyo ve televizyon üzerindeki devlet tekelinin bu hizmetin kamusal yararın esas alınarak yapılmasını zorunlu kılmasına rağmen paralı ve görüntülü propaganda imkanının özel ve kişisel yarara öncelik tanınması ve bu imkanının iktidar partileri lehine sonuçlar doğuracağı sebeplerine dayanarak düzenlemeyi 10. maddedeki eşitlik ilkesine aykırı bulmuştur. Ayrıca, paralı ve görüntülü yayın hakkı radyo ve televizyondan eşit yararlanma hakkını zedeleyeceği gibi kamuoyunun serbestçe oluşumunu da mali yönden güçlü kişiler lehine imkansız

¹⁹⁸ E.1986/17, K.1987/11, k.t. 22.5.1987, **AYMKD**, S.23, s.208-243.

¹⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı ve Anamuhalefet Partisi (SHP) tarafından açılan her iki davada da, dava konusu hükümlerde yapılan değişiklik sebebiyle dava konusu kalmadığı için karar verilmesine gerek görmemiştir. E.1986/13, K.1987/12, k.t. 22.5.1987, **AYMKD**, S.23, s.243-264 ve E.1986/17, K.1987/11, k.t. 22.5.1987, **AYMKD**, S.23, s.208-243.

²⁰⁰ 19.02.1987 tarih ve 3330 sayılı Kanun, **R.G.:** 04.03.1987 / 19390.

kılacağından 31. maddeye ve propaganda süresini bundan sağlanacak kamusal yararın gerektirdiği denge ögesi yerine, akçalı gücün belirlenmesi, TRT Kurumunda kamusal yararın baskın olduğu yansızlık niteliğini ortadan kaldıracığından 133. maddeye aykırı bulan Mahkeme, iptal kararı vermiştir.²⁰¹

Anayasa Mahkemesinin bu kararı vermesinden bir kaç gün sonra, TBMM TRT'den paralı ve görsel propagandaya imkan veren 52. maddenin (d) fıkrasını kaldırmış ve aynı Kanunla siyasi partilere ücretsiz olarak tanınan yayın imkanının koşullarını yeniden düzenlemiştir.²⁰² Yapılan yeni düzenlemeye göre, seçime katılan partilere ilk gün on ve son gün 10 dakikalık, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin herbirine ilave olarak 10 dakika, iktidar partisine veya iktidardaki partilerden büyük olanına ilave 20 dakika ve ana muhalefet partisine de ek 10 dakikalık propaganda hakkı tanınmıştır. Böylece ilk defa 28.03.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunla, TRT'den propaganda yapmalarına ilişkin olarak siyasi partiler arasında TBMM'de temsil edilme ve grubu bulunma kriterlerine dayanarak yapılan ayırım, iktidar partisi ve anamuhalefet partileri lehine tekrar genişletilmiştir.

18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimi Hakkında Kanun²⁰³'un "Propaganda serbestliği" başlığını taşıyan 35. maddesi, mahalli idareler seçimlerinde propogandanın 298 sayılı Kanunun hükümleri çerçevesinde serbest olduğunu, fakat bu Kanunun radyo ve televizyondan propogandayı düzenleyen 52-55. maddeleri hükümlerinin, 52. maddenin son bendi hariç, uygulanmayacağını hükme bağlamıştır. Bu hüküm siyasi partilere yerel seçimlerde kamuya ait radyo ve televizyonlardan ücretsiz yayın yapma imkanı vermemektedir. Ayrıca, 2954 sayılı TRT Yasasının 22. maddesinde 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, siyasi partilerin, genel ve ara seçimler ile mahalli idarelerin genel seçimlerinde siyasi partilerin radyo ve televizyondan yapacakları propoganda yayınlarının usul ve esaslarının seçim yasalarına tabi olacağını belirtmiştir.

Siyasi partilerin radyo ve televizyondan propogandalarını düzenleyen 298 sayılı Kanunun 52. maddesinde en son 27.10.1995 ve 4125 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, iktidar partilerinden küçük olanlarına da ek 15 dakikalık bir süre

²⁰¹ E.1987/3, K.1987/13, k.t. 22.5.1987, **AYMKD**, S.23, s.265-272.

²⁰² 23.05.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanun, **R.G.:** 3.6.1987 / 19476.

²⁰³ 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, **R.G.:** 18.1.1984 / 18285.

verilmesine hükmolunmuştur. Bu son değişiklikler de göz önüne alındığında mevcut sisteme göre;

- *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.*

298 sayılı Seçim Kanununda siyasi partilerin TRT'de yapacakları yayınlara ilişkin temel ilkeler bu şekilde belirlendikten sonra 52. maddede uygulamaya ilişkin çeşitli ayrıntılara yer verilmiştir. Öncelikle, siyasi partilerin radyo ve televizyon aracılığıyla yapacakları propagandanın zamanı oy verme gününden önceki 7. günden, oy verme gününden önceki gün saat 18.00'e kadardır. Yine aynı maddeye göre, siyasi partilerin sürelerinin yarısını aşmamak üzere propagandalarını görüntülü olarak verebileceklerini ve bunları TRT dışında hazırlamaları gerektiği, ilk konuşmalarında seçim beyannamelerini izah edecekleri ve parti konuşmalarının zamanlarının haber bültenlerinde duyurulacağı belirtilmiştir. Kanun ilk konuşmaların partilerin seçim beyannamesi olacağını belirtmiştir. Ancak, sonraki konuşmaların içeriği tamamen parti tarafından belirlenecektir ve bunlara herhangi bir müdahale mümkün değildir.

Ayrıca 298 sayılı Kanunun 53. maddesinde, siyasi partilerin oy verme gününden önceki 21. güne kadar TRT'ye yayın yapmak için başvurmaları gerektiği, 54. maddede yayın zamanı ve sırasının ad çekme usulüyle belirleneceği ve 55. maddede TRT'de yapılan konuşmaların Yüksek Seçim Kurulu tarafından kayıt altına alınacağı, bu kayıtların bir dava konusu olması durumunda yetkili mercie verileceği ve suç teşkil eden konuşmaları yapanlar hakkında kanunen belirlenen cezaların bir mislinden iki misline kadar artırılarak hükmolunacağı düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, siyasi partilere yapılan doğrudan devlet yardımlarında olduğu gibi kamusal iletişim araçlarından siyasi partilerin ücretsiz yararlanması konusunda da istikrarlı bir sistem oluşturulamamıştır. Şüphesiz bunun en önemli sebebi, iktidardaki siyasi partilerin kendileri ile ilgili bu alanı gündelik siyasi mücadeleleri

çerçevesinde değerlendirmeleridir. 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi bu konu da sık sık yasal değişikliklere ve mahkeme kararlarına konu olmuş, parlamento çoğunlukları bu konuda düzenleme yaparken eşitlik ve adalet gibi ilkeleri esas almak yerine güçlü ve büyük partiler lehine işleyen bir sistem oluşturma çabası içerisinde olmuşlardır. Bu durumun siyasi mücadeleyi yozlaştırdığı ve demokratik sistemin işleyişine olan güveni sarsıcı olduğu şüphesizdir.

1990'lı yıllarda özel televizyon ve radyo kanallarının açılması, TRT'de yapılan propaganda yayınlarının önemini azaltsa da; ulusal çapta yayın yapan TRT'de, milyonlarca seçmene ulaşabilme imkanı sağlayan bu yayınlar, ihmal edilemez önemdedir. Bu sebeple, bir kamu kaynağının kullanımının söz konusu olduğu bu konuda, istikrarlı ve adil sistem oluşturulması zorunludur. Bütün siyasi partiler, benzer konulardaki görüşlerini, aynı seçmen kitlesine bu araç ile ulaştırmaktadırlar. Bu açıdan kamusal kitle iletişim araçlarından yararlanma konusunda partiler arasında ayırım yapılmaksızın hepsine eşit sürelerin tanındığı bir sistemin getirilmesinde fayda vardır.²⁰⁴

Kamusal kitle iletişim araçlarından siyasi partilerin yararlanması konusunda değinilmesi gereken önemli bir diğer konu; hükümetler ile bu kurumlar arasındaki ilişkidir. Her ne kadar, TRT Kurumunun özerkliği ve tarafsızlığı Anayasal ve yasal düzenlemelerle ifade edilmişse de, bu konudaki tartışmalar her zaman varlığını korumuştur. Siyasi iktidarların TRT'de yayın yapmalarına ilişkin esaslar 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununda düzenlenmiştir. Yasanın "Hükümet bildiri ve konuşmaları" başlığını taşıyan 18. maddesi, TRT Kurumu'na hükümet bildirimlerini sadece hükümeti bağlamak kaydıyla yayınlama yükümlülüğü getirmektedir. Olağanüstü haller ile sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali durumunda ise Başbakan ya da görevlendireceği bir bakanın isteği durumunda TRT hükümet konuşmalarını yayınlamak zorundadır.

²⁰⁴ Siyasi partilere kamuya ait radyo ve televizyonlardan eşit propaganda yapma imkanının tanınması gerektiği yönündeki benzer görüş için bkz.: GÖNENÇ, Levent; **Türkiye'de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008, s.267. GÖNENÇ, partilerin bu imkandan eşit yararlanmasının, propaganda aşamasının mantığına uygun düştüğünü; önceki seçimdeki sonuçlara karşılık, yapılacak seçimde partilerin alacakları sonuçların bilinmediğini ve bu sebeple partileri güçleri ve etkileri bakımından eşit kabul edip eşit süre tanımının en uygun çözüm olduğunu belirtmiştir.

Hükümet bildirilerinin yayınlanması konusunda her hangi bir itiraz olmamakla beraber esas tartışma “Hükümet uygulamalarının tanıtılması” başlığını taşıyan 19. madde etrafında şekillenmektedir. Maddeye göre:

“Türkiye Radyo - Televizyon Kurumunun yayın esaslarına uymak, cevap hakkı doğuracak nitelikte olmamak ve siyasi çıkar amacı taşımamak kaydıyla, mevzuat veya idari kararlarla yürürlüğe konan ve halkın katılımı ile başarıya ulaşabilecek Hükümet uygulamalarının; gerekçelerinin, yararlarının, vecibelerinin, usul ve esaslarının kamuoyuna benimsetilmesini amaçlayan tanıtıcı radyo ve televizyon programları, Hükümet tarafından Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu dışında hazırlanır ve Kurum tarafından "haber bültenleri dışında" yayınlanır ve bu yayının Hükümet uygulamasının tanıtılması olduğu yayın sırasında belirtilir. Bu yayınların yayın süreleri ayda otuz dakikayı geçemez. Hükümet bu süreyi bir defada veya bir aydaki toplamı otuz dakikayı aşmamak üzere birkaç defada kullanabilir. Kullanılmayan süreler müteakip ay sürelerine eklenemez.”

Hükümetlerin TRT aracılığı ile kendi propagandalarını yaptıkları ve bu sayede çok etkin bir aracı kendi çıkarlarına haksız bir şekilde kullandıkları bu tartışmaların merkezinde olmuştur. Hükümetlerin çeşitli icraatlarını gerçekleştirebilmek ve gerekli toplumsal desteği sağlayabilmek amacıyla TRT yayınlarından yararlanması bir zorunluluk olmakla beraber; bu yayınlarda hükümet faaliyetinin tanıtılmasının mı amaçlandığı, yoksa iktidardaki siyasi partinin propagandasının mı yapıldığını tespit etmek oldukça güçtür. Ülkemizde siyasi iktidarların, kamuya ait bu iletişim araçlarından kendi siyasal amaçları doğrultusunda yararlandıkları iddiaları hiçbir zaman sona ermemiştir.

Haber programları dışında yayınlanan ve “İcraatın İçinden”, “Gelişen Türkiye” ve “Ulusa Sesleniş” gibi adlarla yayınlanan bu programlar, iktidar partileri için çok önemli bir propaganda imkanı sağlamakta ve muhalefet partilerinin eleştirilerini çekmekteydi. Bu yayınların iktidar partileri için seçim dönemleri dışında *gizli siyasi tanıtımlar* haline geldiği belirtilmiştir.²⁰⁵ Özellikle radyo ve televizyon yayınları üzerinde devlet tekelinin olduğu tarihlerde özel radyo ve televizyonların

²⁰⁵ NEDİMOĞLU, Ö. Melih, **Siyasal İletişimde Dönüşümler, Yeni Bir Olgu: Siyasal Reklamlar**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1990, s.152.’den akataran GENÇKAYA (1999), s.189.

bulunmayışı, bu yayınlarının etkinliği ve önemini ortaya koymaktadır. Bu yayınlarda yapılan konuşmaların yasada belirtilen *siyasi çıkar amacı taşımamak* ya da *halkın katılımı ile başarıya ulaşacak hükümet uygulamalarını tanıtmak* ilkelerine uyulup uyulmadığını tespit etmek için tarafsızlığı ve özerkliği sonradan tanınmış TRT yönetimince yapılmasını beklemek oldukça güçtür.

Kanun, hükümet uygulamalarının tanıtılması yanında hükümet ve siyasi parti açıklamalarının ve faaliyetlerinin yayınlanması konusunda bazı ilkeler getiriyor.²⁰⁶ Buna göre, TRT'ye yayın esaslarına uymak ve diğer partilere cevap hakkı doğuracak bir unsur taşımamak kaydıyla, Hükümetin ve TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin açıklama ve faaliyetlerinin yayınlanmasını *haber değeri ve niteliği taşıma* şartına bağlamıştır. (m. 21) Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, TRT bu açıklamaları ve yayınları dengelemek maksadıyla karşı görüşleri almak için çaba sarf etmek zorunda değildir. Siyasi parti açıklama ve faaliyetlerinin açıklanması konusunda getirilen ölçü gayet yerinde görünse de haber değeri taşıyan ve taşımayan ayırımını kimin nasıl yapacağı sorun yaratmaktadır.²⁰⁷ Başka bir ifade ile, burada karşımıza kendisine bu görev verilen TRT'nin tarafsızlığı ve özerkliğinin gerçek manada hayata geçirilebilmesi sorunu çıkmaktadır. Kanımızca TRT'nin özerkliği ve tarafsızlığı tam anlamıyla sağlanamadan bu tür yasal düzenlemelerle bu sorunu halletmek mümkün görünmemektedir.

bb) Vergi Muafiyetleri

Bir diğer dolaylı kamusal destek türü olan vergi muafiyetleri, uygulamada doğrudan siyasi partilerin gelir ve giderlerine ya da siyasi partilere bağış yapanlara uygulanan muafiyetler şeklinde iki tür olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa'da yaygın bir şekilde benimsenen ve siyasi partilere bağış yapılmasını ve partilerin toplumsal tabanları ile mali bağıllık kurmasını amaçlayan bağış sahiplerine yönelik vergi muafiyeti, ülkemizde tercih edilen bir uygulama olmamıştır. Vergi kolaylıkları

²⁰⁶ Öncelikle yayın esasları başlığını taşıyan 5. maddenin şu bentleri bu konudaki genel ilkeleri içermektedir:

- k) *Haberlerin toplanması, seçilmesi ve yayınlanmasında tarafsızlık, doğruluk ve çabukluk ilkeleri ile çağdaş habercilik teknik ve metotlarına bağlı olmak,*
- l) *Haberler ile yorumları ayırmak ve yorumların kaynaklarını açıklamak,*
- m) *Kamuoyunun sağlıklı ve serbestçe oluşabilmesi için kamuoyunu ilgilendirecek konularda yeterli yayın yapmak; tek yönlü, taraf tutan yayın yapmamak ve bir siyasi partinin, grubun, çıkar çevresinin, inanç veya düşüncenin menfaatlerine alet olmamak."*

²⁰⁷ GENÇKAYA (1999), s.189.

konusunda, çoğunlukla parti gelirlerinin ve bazı giderlerinin vergi dışı tutulması ile yetinilmiştir.

Ülkemizde ilk kez 1950 yılında çıkarılan 5545 sayılı Milletvekilleri Seçim Kanunu ile siyasi partilerin kullandıkları duvar ilanları ve el ilanlarının vergiden muaf tutulduğu bir önceki bölümde belirtilmişti. Bu Kanunda yer alan “duvar ilanları ve” ifadesi 17.5.1979 tarih ve 2234 sayılı Kanun ile çıkarılmış ve sadece el ilanı mahiyetindeki matbualar için vergi muafılığı getirilmiştir.

Bu düzenlemenin yanında, 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 65. maddesinde siyasi partilerin gelirleri 13 başlık altında sayılmış ve bunlardan parti lokallerinin işletilmesinden ve parti mamelekenden elde edilen gelirler dışında kalan gelirlerinden hiçbir suretle vergi, resim ve harç alınamayacağı hükme bağlanmıştır.²⁰⁸

648 sayılı SPK’da siyasi partilerin gelirlerine ilişkin bu tür vergi muafiyetleri sağlanmışken, giderleri konusunda herhangi bir vergi düzenlemesi sözkonusu değildir. Siyasi partilerin giderlerine ilişkin vergi muafiyeti getiren bir hükme 298 sayılı Seçim Kanununda rastlamaktayız. Yasanın “Muafiyet” başlığını taşıyan 59. maddesi, 5545 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’ndaki düzenlemeye benzer şekilde, propaganda için kullanılan el ilanı ve duvar ilanı özelliğindeki her türlü matbuanın vergi, resim ve harçtan muaf olduğunu hükme bağlamaktadır.

1982 Anayasası dönemine baktığımızda, siyasi partilerin gelirlerini düzenleyen 2820 sayılı Kanunun 61. maddesinin son fıkrası, 648 sayılı eski siyasi partiler yasasındaki hükme paralel olarak, parti mal varlığından elde edilecek gelirler dışındaki tüm gelir kaynaklarından elde edilen gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınamayacağını hükme bağlamıştır. Parti gelirlerine getirilen bu vergi kolaylıklarının benzerleri, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununda parti harcamaları için sağlanmamıştır. Bu tür bir muafiyete çok sınırlı olarak sadece 298 sayılı Kanunun “muafiyet” başlığını taşıyan ve 1979 yılında değişikliğe uğrayan 59.

²⁰⁸ Ayrıca yasaya göre; “7. bendde yazılı parti lokallerinin işletilmesinden elde edilen gelirler, ticari nitelik taşımayan işletme faaliyeti sonucunda sağlanmışsa, bu gelirler hakkında da aynı hüküm uygulanır. 10. bendde yazılı parti mamelekenden 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.”

maddesinde rastlamaktayız. 1982 Anayasası döneminde değişikliğe uğramadan varlığını devam ettirmiş olan bu maddeye göre, partilerin propaganda için kullandıkları el ilanı mahiyetindeki matbuaların vergi ve harçlardan muaf olduğunu hükme bağlamıştır. Bunun dışında kalan her türlü siyasi parti gideri, yasalarda öngörülen vergilere ve harçlara tabidir.

Ülkemizde siyasi partilerin doğrudan devlet yardımlarına bağlılığının çok yüksek oranlarda olduğunu bilmekteyiz. Özellikle büyük partilerin gelirlerinin neredeyse % 90'ı devlet yardımlarından oluşmaktadır. Bu durum, siyasi partileri mali kaynak bulmak amacıyla topluma yönelmekten ve toplumla yeterli düzeyde iletişim kurmaktan alıkoyacaktır. Devletin siyasi partileri finanse etmesinden vazgeçilmeyecek dahi olsa, bu partileri üyeleri ve toplumsal tabanlarından koparmayacak dolaylı yöntemlere başvurulabilir. Bunlardan birisi de; devlet yardımlarının bir kısmının siyasi partilere yapılacak bağışlara sağlanacak vergi kolaylıkları aracılığı ile yapılmasıdır. Böyle bir uygulamada siyasi partilere verilecek yardımların bir kısmı partiye doğrudan değil, elde edeceği bağışların küçük bağış sahiplerinin vergi matrahlarından ya da ödeyecekleri vergi miktarlarından düşürülmesi suretiyle verilir. Böylece siyasi parti bağış elde etme çabası ile toplumsal bağlarını daha da kuvvetlendirecektir. Ayrıca, vergi kolaylığı sağlanacak bağış miktarlarının küçük olması uygulamanın yaygınlığı açısından önemlidir.

cc) Diğer Dolaylı Kamusal Destekler

Bir çok ülkede kamuya ait kitle iletişim araçlarından ücretsiz yayın hakkı ve vergi muafiyetleri dışında da çok değişik türde dolaylı kamusal destek türü uygulaması mevcuttur. Özellikle kamuya ait reklam, posta, ulaşım ve haberleşme gibi alanlarda faaliyet gösteren kuruluşların hizmetlerinden ücretsiz ya da indirimli yararlanma bunların en yaygın olanlarıdır. Ancak, ülkemizde bu tür destek türleri hemen hemen yok denecek kadar azdır. Bu başlıkta değerlendirilen bir dolaylı destek türü ise, parlamenterlere sağlanan imkanlardır. Bunlar özellikle sekreterlik, danışmanlık, haberleşme ve ulaşım gibi konularda getirilen kolaylıklardır. Ancak, bu imkanlar parti üyeliklerinden ziyade parlamento üyelikleri dolayısıyla bu kişilere tanınmakta ve yasama faaliyetlerinin gereği olarak değerlendirilmektedir. Bu sebeple ülkemizde de hayli yaygın uygulaması olan bu tür destekleri, siyasi partilere sağlanan kamusal destekler olarak nitelendirmek oldukça güçtür.

Siyasi partilere sağlanan dolaylı kamusal destek türlerinden birisi; 1961 Anayasası öncesinde de uygulaması bulunan, siyasi partilere toplantılarını yapacakları yer ve meydanların tahsis edilmesi ile ilan ve afişlerini asacakları pano ve benzeri araçların sağlanması şeklindeki 1950 tarihli Milletvekili Seçim Kanunu hükümleridir. Ayrıca seçimlerde ve önseçimlerde oy pusulalarının bastırılması işinin devlet tarafından yerine getirilmesi de bazı yazarlar tarafından bir tür devlet yardımı olarak nitelendirilmektedir.²⁰⁹

Dolaylı destek türlerinden birisi olan partilere duvar ilanı ya da afiş gibi propaganda malzemelerini asabilecekleri yerlerin tahsis edilmesi uygulaması, 298 sayılı Seçim Kanununun 60. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, partilerin kullandıkları duvar ilanı, afiş, parti flaması, bayrakları ve benzerlerinin şehir, kasaba ve beldelerde İlçe Seçim Kurullarınca gösterilecek yerlere asılacağı; bunların partiler arasında asılacakları yerlerin sırasının oy pusulasındaki sıralamaya göre, bağımsız adaylarda ise ad çekme sonucuna göre olacağı hükme bağlanmıştır.²¹⁰

Kamusal destekler başlığında üzerinde durulması gereken bir diğer konu da siyasi partilerin ve özellikle iktidar partilerinin seçim zamanlarında kamusal kaynaklardan yararlanmasına ilişkin getirilen yasaklardır. Kanunlarda siyasi partilere tanınan bir takım kamusal destek türleri bulunmakla beraber, uygulamada iktidar partilerinin idare ettikleri kamunun kaynaklarını seçimlerde önemli miktarda kullandıkları bir gerçektir. Seçimlerde adaletsizliklere sebep olan bu hukuka aykırı kullanımlar, kamu personelinden parti adına seçim propagandasında yararlanılmasından, kamuya ait araç ve gereçlerin kullanılmasına kadar çok çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

Bu uygulamaların önüne geçmek isteyen Kanun koyucu 298 sayılı yasa ile bu tür kullanımlara önemli sınırlamalar getirmiştir. Kanunun “Matbua dağıtımı” başlığını taşıyan 62. maddesine göre;

“Devlet, katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler, iktisadi Devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları

²⁰⁹ BOSUTER (1969), s.129.

²¹⁰ Bu madde 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Değişiklikten önce bu tür propaganda malzemelerinin asılacağı yerlerin belirlenmesi konusunda şehir ve kasabalarda ilçe seçim kurulları, köylerde ise ihtiyar heyetleri yetkili kılınmıştı.

müesseseler ve ortaklıkları ile diğer kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar, ilan dağıtamazlar.”

63. madde ise bu konudaki genel yasağı şu şekilde ifade etmektedir;

“Memur ve hizmetlileriyle her türlü araç ve gereç ve imkanlarını siyasi bir partinin veya adayın emrinde veya her hangi 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 maksadiyle her türlü yayınlarda bulunmaları yasaktır.

Daha önce basılmış ve yayınlanmış ve yukarıdaki fıkradaki mahiyeti taşıyan her türlü kitap, broşür, afiş ve bunlara benzer yayınlar da aynı hükme tabidir.”

Seçim propagandasının başlangıç tarihi olan oy verme gününden önceki onuncu günün sabahından itibaren memurlar Başbakan, bakanlar, milletvekilleri ve adayların 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 dahil) tören tertipleme ve her türlü yayın yapmak yasaktır. (m. 64) Ayrıca 64. maddedeki “Bu maddedeki yasaklar ara seçimlerde seçim çevresiyle sınırlıdır.” ibaresi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.²¹¹ 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 ikibinbeşyüz liradan onbin 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 belirtmiştir. (m. 52 / son)

Başbakan, bakanlar ya da milletvekillerinin seçimler sırasında kendilerine tanınan bir takım kamusal kaynakları, kamuya ait personel ve özellikle vasıtaları siyasi

²¹¹ E. 1987/6, K. 1987/14, k.t.: 22.5.1987, **AYMKD**, S.23, s.272-282.

propaganda amacıyla kullandıkları sık sık dile getirilen bir eleştiridir.²¹² Yasalarda bu tür davranışları önleyecek yasaklar bulunmaktadır. Ancak, yasal düzenlemedeki en önemli eksik, bu yasakların seçim propaganda süresi olarak belirlenmiş olan oy verme gününden önceki on gün içerisinde söz konusu olmasıdır. 298 sayılı Seçim Yasası'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 şeklinde 21 gündü. Ancak 10.9.1987 gün ve 3403 sayılı Yasayla bu süre 10 güne indirilmiştir. Kamu olanaklarından yararlanma açısından bu propanda süresi aynı zamanda seçim yasakları ve törenlere ilişkin süreyi de belirlemekteydi. İktidar partisi ile diğer partiler arasında propaganda süresince eşitliği sağlamak amacıyla yapılan bu düzenlemenin 1987 yılında değiştirilerek, yasakların on güne indirilmesi iktidar partileri için ciddi avantajlar yaratmıştır.

Uygulamada siyasi partiler Kanunda belirlenen bu on günlük süreden çok daha öncesinde seçim çalışmalarına başlamaktadırlar. Hatta aday adaylarının propaganda çalışmalarının başlangıç tarihleri siyasi partilerin de önüne geçmektedir. Bu durumda propaganda süresinin öncesinde gerçekleştirilen bu seçim faaliyetleri sırasında kamu kaynaklarının kullanılması konusunda bir boşluk karşımıza çıkmaktadır. Seçim tarihi yaklaştığında hükümet üyelerinin yurt çapında yürüttüğü gezilerin ve bu geziler sırasında yapılan açılış ve temel atma gibi törenlerin önemli ölçüde arttığını ve bu tür gezilerin seçim gezisi görünümünde olduğu gözlenmektedir.

4) SATIŞ GELİRLERİ VE PARTİ MALVARLIĞINDAN ELDE EDİLECEK GELİRLER

2820 sayılı SPK'ya göre; siyasi partiler parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların, parti yayınlarının, üye kimlik kartları ile parti defter, makbuz ve kağıtlarının satışından gelir elde edebilirler. (m.61) Bu ürünlerin satış bedelleri

²¹² 29 Mart 2009 tarihinde yapılan yerel seçimlerde, Başbakan'ın seçimlerden iki ay öncesinden başlayarak çeşitli açılışlar sebebiyle törenler yapması, bunları seçim mitingleri ile birleştirmesi ve bu gezilerde tamamen Başbakanlığa ait uçak, helikopter, otobüs ve araçları kullanması bu eleştirileri daha da artırmıştır. Başbakan'ın kamu araçlarını kullanarak yaptığı gezilerin bir dökümü ve muhalefet partilerinin bunlara eleştirilerini içeren bir haber için bkz.: “Kamu araçlarıyla AKP mitingine gidilir mi?” **Milliyet Gazetesi**, 23.2.2009.

merkez karar ve yönetim kurulu kararı ile belirlenir. (m.65) Ancak partilerin ticari faaliyette bulunmaları yasaklandığından Kanunda belirtilenler dışında kalan ürünlerin satışından gelir elde etme yoluna gidemezler. Kanunuyarınca parti mal varlığından elde edilecek gelirler dışındaki tüm parti gelirleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.(m.61/son)

Siyasi partilerin gelirleri arasında sayılan bir diğer kalem de parti mal varlığından elde edilecek gelirlerdir. Kanunda mal varlığından elde edilecek gelirler konusunda bir açıklık yoktur. Başka bir ifade ile, partilerin ne tür mallardan ne şekilde gelir elde edebileceği belirtilmemiştir. Ancak, Kanun siyasi partilerin yapabilecekleri ve yapamayacakları mali işlemleri belirttiği için, bu düzenlemelerden mal varlığından elde edilecek gelirlerin sınırını çizmek mümkün olabilir. SPK'ya göre, siyasi partiler ticari faaliyette bulunamayacakları gibi, gelir elde etme ve taşınmaz mal edinme konusunda ciddi sınırlamalara tabidir. Kredi ve borç alamazlar ve amaçları ve faaliyetleri için gerekli olandan başka taşınmaz mal edinemezler. Bu açıdan *“partinin mal varlığını amaçlarına uygun olarak kullanılırken, bu kullanımın doğal sonucu olarak ortaya çıkan ve sağlanmasında ticari amaçlar bulunmayan gelirler, parti mal varlığı gelirleri sayılmalıdır.”*²¹³ Örneğin partinin ihtiyaç fazlası olan paraları bankada faiz geliri elde etmek amacıyla değerlendirilebileceği gibi, partinin ihtiyaç fazlası ya da yenilenecek olan taşınır ya da taşınmazlarından gelecek satış gelirleri de mal varlığından elde edilmiş gelir olarak nitelendirilebilir. Aynı şekilde, partilerin sahip oldukları hizmet binalarının ihtiyaç fazlası kısımlarının kiraya verilerek gelir elde edilmesi mümkündür.

Siyasi partilerin mal varlığından elde ettikleri gelirlerin en önemli ve yaygın olan türü faiz gelirleridir. Yüksek miktarlara ulaşan devlet yardımları siyasi partilere harcamalarını aşan miktarlarda kaynak sağlamıştır. Bu sayede siyasi partiler para tasarruf etme ve faiz geliri elde etme imkanı kazanmıştır. Partilerin elde ettikleri faiz gelirleri bazen ciddi miktarlara ulaşmaktadır. Kanuna göre mal varlığından elde edilecek gelirler vergi istisnası dışında tutulan tek gelir kalemidir.

²¹³ MEHTER, Hamdi (2008), **Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri**, TÜRMOB Yayınları, Ankara, 2008, s.46.

5) GELİRLERİN SAĞLANMA ŞEKLİ

648 sayılı Kanununun 75'inci maddesinde gelirlerin elde edilmesi sırasında uyulması gereken bazı usul kuralları öngörmüştür. Maddeye göre; *“Siyasi partilerin gelirleri siyasi parti tüzel kişiliği adına makbuz karşılığında elde edilir.”* Genel merkez dışındaki parti kademelerinin de gelir elde etmelerine imkan tanıyan Kanun, bunların elde edecekleri gelirlerin de parti genel merkezince bastırılacak makbuzlarla sağlanacağını belirtmiştir. Maddeye göre, teşkilat kademeleri, kullandıkları makbuzların dip koçanlarını, merkez yönetim organlarına iade ederler ve iade edilmeyen makbuz dip koçanları sebebiyle, ilgili teşkilat organları, parti merkezlerine karşı sorumluluk taşırlar. Parti genel merkezleri makbuzların dip koçanlarını beş yıl süreyle saklamak zorundadır.

Kanuna göre gelirin sağlandığı kimsenin adı, soyadı ve adresi makbuz ile dip koçanında açıkça belirtilir.(m.75/son) Ancak bu belirtme, bazı ülkelerde karşımıza çıkan bağış sahibinin kimliğinin ve bağış miktarının kamuoyuna açıklama zorunluluğu anlamına gelmemektedir. Bu sebeple makbuzların ancak mali denetim çerçevesinde Cumhuriyet Başsavcılığı ve Anayasa Mahkemesi tarafından incelenebileceği, aksi halde bunun bağışların gizliliği ile düşünce ve kanaati açıklama hürriyetini ihlal edeceği ileri sürülmüştür. Bu gizlilik özellikle muhalefetin ve muhalefet partilerine bağış yapanların iktidar partisinin müdahalelerine karşı korunması noktasında önem arz etmektedir.²¹⁴

Partilerin gelirlerine ilişkin bu tür şekil kuralları koyan Kanun, devlet yardımından yararlanmaya hak kazanan partilerin, bu yardımı parti içerisinde ne şekilde değerlendireceği konusunda düzenleme getirmemekteydi. Uygulamada devlet yardımları doğrudan partilerin genel merkezlerine verilmiş ve genel merkez gerekli gördüğü takdirde ve miktarda yardımı alt teşkilatlara ve adaylara dağıtmıştır.²¹⁵

2820 sayılı SPK'ya göre, 648 sayılı Kanunda olduğu gibi siyasi partilerin tüm gelirleri siyasi parti tüzel kişiliği adına elde edilir ve genel merkez ve teşkilat kademelerinin gelirleri, parti merkez karar ve yönetim kurulunca bastırılan makbuzlar karşılığında alınır. Bu makbuzların kayıtları parti genel merkezinde tutulur ve parti

²¹⁴ PERİNÇEK (1985), s.177.

²¹⁵ 1961 Anayasası döneminde, CHP tüzüğü, Devlet yardımlarının % 60'ının iller teşkilatına dağıtılmasını öngörüştür. (m.68) **CHP Tüzük**, Ulus Basımevi, Ankara, 1969.

teşkilatı aldıkları ve kullandıkları makbuzlar dolayısıyla parti merkezine karşı sorumludurlar. (m.69/1) Sağlanan gelirin türü, miktarı, gelirin sağlandığı kimsenin adı, soyadı ve adresi ile makbuzu düzenleyen kimliği ve imzası makbuzda ve makbuzun dip koçanında yer alır. (m.69/2)

SPK'nın bu hükümlerine göre, siyasi partilerin gelirlerini sağlamalarında iki usul kuralı öngörülmüştür. Bunlardan birincisi, siyasi partinin gelirleri hangi kaynaktan ve hangi teşkilat kademesi tarafından sağlanırsa sağlansın parti tüzel kişiliği adına elde edilmiş sayılır. Partinin herhangi bir örgüt kademesinde elde edilen gelir o örgüt kademesinin kayıtlarında gösterilir; ancak, gelir o örgütün (ilçe, il ya da genel merkezin) değil, parti tüzel kişiliğinin geliridir. Örgüt kayıtlarındaki gelirler, parti gelirlerinin ne kadarının hangi kaynaklardan sağlandığını göstermesi, partinin yıllık gelirinin belirlenmesi ve örgüt hesabının saptanması yönünden esas oluşturur.

Parti gelirlerinin elde edilmesine ilişkin ikinci usul kuralı, tüm parti kademesinin devlet yardımları dışında kalan tüm gelirleri, parti genel merkezince bastırılan alındı belgeleri (tahsilat makbuzları) karşılığında alınmasıdır. Alındı belgesine dayanmayan gelir, gelir defterine işlense dahi, belgenin bulunmayışı sebebiyle yasal yaptırıma konu olacaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, bir takım gelirlerin alındı belgeleri yerine kasa fişi ve banka dekontları ile belgelendirildiği bir olayda, bu belgeler ile gelirin belgelendirilmiş olduğunu; fakat, Kanun gereğince alındı belgesi düzenlenmesi gerektiğine karar vermiştir.²¹⁶

Parti teşkilat kademelerinin kullanacakları alındı belgelerini, parti merkez karar ve yönetim kurulları bastırır ve örgütlere gönderir. Herhangi bir örgüt kademesi kendisi alındı belgesi ya da koçanı bastıramaz ve kullanamaz. Alındı koçanları, seri ve sıra numarası izleyerek bastırılır ve hangi parti teşkilat kademesine hangi seri ve sıra numaralı koçanların gönderildiğinin kaydı parti genel merkezinde tutulur. Parti teşkilat kademeleri aldıkları ve kullandıkları alındı koçanları nedeniyle parti merkez karar ve yönetim kuruluna karşı sorumludur. Alındı koçanları biri gelir kaynağına verilmek ve diğeri partide kalmak üzere en az iki veya dipkoçanlı biçimde iki kısımdan oluşur. İkinci nüsha, Anayasa Mahkemesi'nin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirildiği tarihten itibaren beş yıl süreyle saklanmak zorundadır. Ayrıca, alındı belgeleri yasaya uygun şekilde, gelirin türü, miktarı, gelirin sağlandığı kişinin

²¹⁶ SPMD Kararı, E. 1966/1, K.1980/1, k.t. 14.2.1980, R.G.: 23.5.1980/16966.

adı, soyadı ve adresi, makbuzu düzenleyenin sıfatı (örneğin sayman), adı, soyadı ve imzasını içermek zorundadır. Bunlardan birinin ya da bazılarının eksikliği, sağlanan geliri ya belgelendirilemeyen kaynaklardan sağlanan gelir ya da yasaya uygun olmayan gelir durumuna düşürmektedir.²¹⁷

Makbuzlarda bağış sahibinin kimliğinin bulunması zorunluluğu getirilmiştir. Bunun bağış sahiplerinin kimliklerinin kamuoyuna beyanı anlamına gelmediğini, bunların sadece Anayasa Mahkemesine verildiğini ve Mahkemenin bu isimleri yayınlamadığını belirtmiştik. Makbuz dip koçanlarını saklama süresi Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildiriminden itibaren beş yıldır. (m.69/3) Ayrıca gelirlerin alındığı ve yapılan giderlerin ne gibi işlere ve yerlere harcandığı ilgili defterlere sıra ile ve belgeleri de belirtilerek kaydedilir. (m.60/5)

B- SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ

Siyasi partiler amaçlarını gerçekleştirebilmek için çeşitli şekillerde harcamalar yapmak zorundadırlar. Parti harcamalarının bir kısmı partinin gündelik faaliyetlerini sürdürebilmesi için yapması gereken giderlerdir. Bu giderler, parti faaliyetlerinin yürütüleceği bina, büro malzemeleri, ulaşım, haberleşme, tanıtım ve personel hizmetleri gibi alanlarda yapılmaktadır. Diğer kısmı ise, seçim kampanyalarında partinin ve parti adaylarının tanıtımı için yapılan giderlerdir. Türkiye’de siyasi parti harcamalarının her iki türünde de, devlet yardımlarının sağladığı güçlü mali imkanlarla birlikte ciddi miktarlarda artışlar olduğu gözlenmektedir.

Birinci bölümde, demokratik ülkelerde mali yönden çok güçlü partilerin yapacakları yüksek miktarlı harcamalarla seçim yarışında adil rekabet şartlarını bozmalarını önlemek amacıyla seçim harcamalarına bazı sınırlamalar getirildiği belirtilmişti. Bu sınırlamalar seçim bölgesindeki seçmen başına düşecek bir miktar

²¹⁷ Anayasa Mahkemesi’nin, bir siyasi parti hakkında alındı belgesinde bağış sahibinin adresinin yazılmadığı için yaptırma tabi tuttuğu bir karar için bkz.: SPMD Kararı, E. 1985/2, K.1990/4, k.t. 20.2.1990, **R.G.:** 18.3.1990/20465. Anayasa Mahkemesi’nin alındı belgelerinde tarih, ödeme yapanlarının adresleri ve tahsilat yapanın sıfatı bulunmadığı, alındı belgesi düzenlenirken koçanların sıra numarasının izlenmediği, kimi koçanların bir kısmının kullanıldığı ve kullanılmayan yapraklarının numarasız olduğu, bazı alındı belgelerinin dip koçanlarına herhangi bir bilgi yazılmadığı, kullanılan alındı belgelerinin deftere sıra izleyerek kaydedilmediği, defterdeki kayıtlar ile alındı belgelerindeki kimi kayıtların birbirlerini tutmadığı gerekçesiyle parti hakkında ilgili gelirlerin Hazineye gelir kaydedilmesi kararı vermesine ilişkin bir karar için bkz.: SPMD Kararı, E. 1985/7, K. 1990/7, k.t. 12.4.1990, **R.G.:** 13.5.1990/20517.

şeklinde veya toplam bir tutar şeklinde belirlenmekteydi. Siyasi partilerin giderleri konusunda çok yaygın olan bu tür bir düzenleme, 1961 Anayasası döneminde 648 sayılı Yasada yer almamıştır ve siyasi partilere diledikleri miktarda harcama yapma imkanı tanımıştır. Bu durum, devlet yardımları ile birlikte değerlendirildiğinde güçlü ve yerleşik partiler lehine işleyen bir siyasi parti sistemine imkan vermiştir. Nitekim bağışlara konulmuş olan 5000 TL’lik sınırın da harcamalara yönelik herhangi bir kısıtlama olmaksızın anlamını yitireceği belirtilmiştir. Harcamalar sınırlandırılmadığına göre, bağışta bulunulan miktar büyüklüğüne göre bir çok kişi tarafından yapılmış gibi gösterilebilecektir.²¹⁸

1961 Anayasası’nda siyasi partilerin harcamaları konusunda doğrudan bir hüküm bulunmamakla beraber, 57. maddede siyasi partilerin iç çalışmaları ve faaliyetlerinin demokrasi esaslarına göre kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 648 sayılı Kanunun 76. maddesi siyasi partilerin harcamalarının tamamının o siyasi parti tüzel kişiliği adına yapılacağını belirtmiştir. Maddeye göre *“Yüz liraya kadar (Yüz lira dahil) yapılacak harcamaların müsbet evrak ile tevsiği zorunludur. Ancak, miktarı ne olursa olsun, bütün harcamaların yetkili yönetim organının veya merciinin kararına dayanması şarttır.”* Ayrıca harcamalara ilişkin evrakların harcamayı yapan teşkilat kademelerince beş yıl süreyle saklanması zorunlu tutan Kanun; teşkilatın, bağlı oldukları üst kademeye, gelir ve giderleri hakkında altı ayda bir hesap verme yükümlülüğü getirmiştir.

648 sayılı Kanun siyasi partilerin giderlerine ilişkin uyacağı usulleri bu şekilde belirledikten sonra, siyasi partilerin genel merkezlerindeki yardımcı kollar ile il ve ilçelerdeki teşkilat kademeleri ve yardımcı kollar tarafından parti tüzel kişiliği adına sözleşme yapılmasına ve yükümlülük altına girilmesine ilişkin esasların merkez yönetim organınca tespit olunacağını hükme bağlamıştır. Kanuna göre belirlenen bu esaslara aykırı olarak yapılacak olan sözleşme ve yükümlülüklerden, parti tüzel kişiliği değil sözleşmeye girişen ya da yükümlülüğü üstlenen kişi ya da kişiler sorumludur. (m.77)

648 sayılı SPK, siyasi partilerin amaçları dışında mal edinemeyeceklerini; fakat amaçları içinde olmak kaydıyla sahip oldukları taşınmazlardan gelir

²¹⁸ YÜCEKÖK, Ahmet Nedim (1972); “Siyasi Partilerin Masraf Denetimi”, **AÜSBFD**, Cilt: 27, S.2, 1972, s.77.

sağlayabileceklerini hükme bağlamıştır. (m.73/1) SPK, 28 Haziran 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanununun 17. maddesinin 2. fıkrasındaki, Bakanlar Kurulunun bazı cemiyetlere ihtiyaçlarından fazla gayrimenkule tasarruf etme imkanını tanıyabileceğine ilişkin hükmün siyasi partiler için uygulanamayacağını belirtmiştir.

Yasaya göre, siyasi partinin her kademedeki teşkilatı diğer bazı defterlerin yanında gelir ve gider defteri de tutmak zorundadır. Bilanço ve kesinhesap defteri sadece merkez yönetim organınca tutulur. (m. 58/1) Parti adına elde edilen gelirlerin alındığı ve yapılan harcamaların da ne gibi işlere ve yerlere harcandığı ilgili defterlere sıra ile ve ilgili evrakı belirtecek şekilde geçirilir. (m. 58/4) Bu defterlerin sayfaları ve kaç sayfadan ibaret oldukları noterce tasdik edilir. (m. 58/5)

Siyasi partilerin giderleri konusunda 1961 Anayasası dönemindeki yasal durum, genel olarak bir değişikliğe uğramadan 1982 Anayasası döneminde de devam etmiştir. 1982 Anayasasının 69. maddesine 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla eklenen son fıkra “siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri”nin kanunla düzenleneceğini öngörmektedir. Ancak, parti harcamalarına yönelik her hangi bir üst sınır konulması, 648 sayılı eski SPK’da olduğu gibi yeni Kanunda da yer almamış ve seçimlerde siyasi partilere mali imkanları çerçevesinde ve istedikleri miktarda harcama yapma imkanı tanınmıştır. Genel olarak, siyasi partiler ya da siyasette şeffaflık konularında zaman zaman gündeme gelen reform çabaları sırasında, siyasi partilerin seçim harcamalarının sınırlandırılması da tartışılmakta, çeşitli öneriler getirilmektedir.²¹⁹ Ancak, bu konuda bugüne kadar atılmış somut bir adım bulunmamaktadır.

Siyasi partilerin giderlerine yönelik demokratik ülkelerdeki yaygın bir diğer düzenleme ise, siyasette saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla parti harcamalarının parti hesapları ile birlikte kamuoyuna beyan zorunluluğudur. Hemen

²¹⁹ Siyasi partilerin harcamalarına üst sınırlar konulması yönünde çalışmalar yapıldığına ilişkin medyada çıkan bazı haberler için bkz.: **Radikal Gazetesi**, 10.12.2002, “Siyasetin Finansmanı Mercek Altında” başlıklı haberde siyasi partilerin harcamalarının şeffaflaştırılmak ve sınırlandırılmak amacıyla yasa tasarısı hazırlığı yapıldığı belirtiliyor. **Milliyet Gazetesi**, 17.01.2007, “AKP’den Siyasetin Finansmanı ve Mal Bildirimiyle İlgili Düzenlemeler” başlıklı habere göre; hazırlıkları süren bir yasa düzenlemesi, milletvekilleri ve belediye başkan adaylarının seçim çevrelerinde kayıtlı her bir seçmen başına 5 liradan fazla seçim harcaması yapamayacaklarını hükme bağlamaktadır. Buna benzer bir yasal düzenleme hazırlığı yapıldığına ilişkin daha güncel bir haber için bkz. **Bugün Gazetesi**, 06.05.2008, “CHP’ye Kongre Gölü” başlıklı haber.

hemen tüm demokratik ülkelerde siyasi partiler hesaplarını, bunları incelemekle görevlendirilmiş kuruluşlara teslim etmekte ve bu kuruluşlar da parti hesaplarını resmi gazete, parlamentoda ya da ulusal düzeyde yayın yapan gazeteler gibi araçlarla kamuoyuna açıklamaktadırlar. Türkiye’de siyasi partiler hesaplarını Anayasa Mahkemesine sunmaktadırlar ve Anayasa Mahkemesinin bu hesaplara ilişkin denetim kararları Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır. Ancak, partiler Anayasa Mahkemesine *kesinhesaplarını* sunmaktadır ve Anayasa Mahkemesinin Resmi Gazete ve AYMKD’de yayınlanan siyasi parti mali denetim kararlarında sadece bu kesinhesap bilgileri yer almaktadır. Başka bir ifade ile, bu kararlarda parti harcamalarının nerelere yapıldığına ilişkin ayrıntılı bilgilere ulaşmak mümkün değildir. Bu hesaplarda sadece parti giderlerinin ne kadarının seçim, personel, bina, ulaşım, tanıtım ve teşkilata yardım gibi kalemlere harcandığı görülebilmekte; bu kalemler altında ne tür harcamaların ne miktarda yapıldığı tam olarak bilinmemektedir. Bu sebeple, ülkemizde parti harcamalarının ayrıntılı bir şekilde kamuoyuna beyan edilmesi şeklinde bir sistemin mevcut olduğunu söylemek mümkün değildir.²²⁰

Demokratik ülkelerde siyasi partilerin giderlerinin sınırlandırılması ve kamuoyuna beyan edilmesi şeklindeki düzenlemelerin ülkemizde uygulanmadığını belirtmekle beraber; siyasi partilerin giderleri çeşitli şekillerde Anayasal ve yasal düzenlemelere konu olmuştur. 1982 Anayasasına 1995 yılında 4121 sayılı Kanunla eklenen hükme göre, siyasi partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerekir.(m.69/3) Buna göre siyasi partilerin amaçları dışında harcamalarda bulunması yasaklanmıştır.²²¹ Anayasadaki bu fıkraya uygun olarak, SPK m.70’e 12.08.1999 tarih 4445 sayılı Kanunla siyasi partilerin giderlerinin amaçlarına aykırı olamayacağına dair bir fıkra eklenmiştir. Ancak, Kanunda siyasi partilerin hangi

²²⁰ AKP resmi internet sitesinde gelir ve giderlerini yayınlamaktadır. Ancak, bu yayınlarda da genel olarak parti harcamalarının hangi kalemlere ne miktarda ve ne oranda yapıldığı belirtilmemekte, kimlerden ne tür mal ve hizmetler alındığına ilişkin açıklamalar yer almamaktadır. Eğer partilerin, internet üzerinden yaptıkları bu tür yayınlar daha ayrıntılı yapılmaya başlanırsa, partilerin bu tür gönüllü uygulamaları yasal düzenlemeleri tetikleyebilir. Çünkü, bazı Avrupa ülkelerinde partilerin bu tür gönüllü uygulamalarının sonradan yasal düzenlemeler ile yasal zorunluluk haline geldiği bilinmektedir.

²²¹ AYM, siyasi parti mali denetimlerinde, giderlerin parti amaçlarına uygunluğunu da araştırmakta ve parti amaçlarına aykırı harcamalar hakkında Hazineye gelir kaydedilmesine karar vermektedir. Örneğin; Mahkeme, parti adına milli piyango bileti alınmasını ve talih oyununa katılınmasını, siyasi partinin amacıyla bağdaştıramamış ve konunun boyutunu da gözönünde bulundurarak, yinelenmemesi için kararda belirtilmesini uygun bulmuştur. SPMD Kararı, E. 1985/7, K.1990/7, k.t.: 12.4.1990, R.G.: 13.5.1990/20517.

harcamalarının amaçlarına uygun olduğu konusunda bir açıklık yoktur ve bunların tespiti gerçekten zordur. Öncelikle siyasi partiler birer devlet kurumu olmadığına ve devlet hiyerarşisi dışında bulunduğuna göre, parti harcamaları konusunda devletin harcamalarındaki benzer bir yerindelik incelemesi mümkün değildir. Şüphesiz siyasi partilerin önemi ve bunlara yapılan kamusal destekler parti paralarının nerelere harcandığı konusunda sınırlamalar yapmayı zorunlu kılmaktadır. Fakat bu sınırlamalar siyasi partilerin devlet karşısındaki bağımsızlıklarını zedelememelidir.

2820 sayılı SPK, siyasi partilerin amaçlarına uygun faaliyetlerini doğrudan belirlememekle beraber; Yasanın 3. maddesinde yapılan siyasi parti tanımı siyasi partilerin amaçları konusunda genel bir çerçeve çizmektedir. Buna göre; seçimler yoluyla, kendi siyasal görüşleri doğrultusunda milli iradenin oluşmasını sağlayarak, demokratik bir devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacıyla yürüttükleri faaliyetleri dolayısıyla yaptıkları harcamalar siyasi partilerin amaçlarına uygun kabul edilebilecektir. Başka bir ifade ile bu tanıma göre; siyasi partilerin amaçları demokrasi esaslarına bağlı olarak milli iradenin oluşmasına katkı sağlamaktır ve harcamalarının genel sınırı da bu amaçtır.

Siyasi partilerin harcamalarının genel olarak iki türe ayrıldığını görmekteyiz. Bunlar; seçim kampanyaları sırasında seçmene partinin kendisinin ve adaylarının tanıtımı amacıyla yaptığı propaganda harcamaları ve parti örgütünün varlığını ve gündelik faaliyetlerini sürdürebilmesi için bina, ulaşım, haberleşme, vasıta ve büro malzemesi gibi konularda ihtiyaç duyduğu harcamalardır. İşte siyasi partilerin bu genel amaca uygun olarak bu iki alanda yapacağı harcamalar amaçlarına uygun olacaktır. Ayrıca, Kanunun dördüncü kısmındaki siyasi partiler ile ilgili yasaklar da siyasi partilerin faaliyetlerine ilişkin önemli sınırlar çizmektedir ve bu yasaklara aykırı parti harcamalarının partilerin amaçlarına aykırı faaliyetleri olarak nitelendirmek gereklidir.

Anayasa Mahkemesi, siyasi parti mali denetimi çerçevesinde bu konuda verdiği çeşitli kararlarında partilerin amaçlarına uygun giderlerini somutlaştırma yoluna gitmemiş ve sadece bazı harcamaların partilerin amaçlarına uygun olmadığı için Hazine'ye gelir kaydedilmesine karar vermekle yetinmiştir.²²²

²²² Örneğin; AYM bir kararında öldürülmüş olan bir parti mensubu için yaptırılan anıt mezara ilişkin harcamanın, partinin siyasi faaliyetleri içinde ve propaganda amacına yönelik olarak

Siyasi partilerin giderlerini düzenleyen 70. madde partilerin harcamaları konusunda iki usul kuralı getirmiştir. Bunlardan birincisi; parti harcamalarının tamamı o siyasi parti tüzel kişiliği adına yapılacaktır. Parti teşkilatının hangi kademesinden olursa olsun tıpkı gelirlerinde olduğu gibi tüm giderler parti tüzel kişiliği adına olmalıdır.

Parti giderlerine ilişkin usul kurallarından ikincisi; beş milyon liraya kadar yapılacak harcamaların belgelendirilmesi zorunludur. 2820 sayılı Kanun ilk çıktığında beş bin lira olarak belirlenen sınır, beş milyon olarak revize edilmiş; ancak, buna rağmen enflasyon karşısında erimekten korunamamıştır. Bu sebeple SPK'ya 1999 yılında eklenen Ek 6. maddeye göre; giderlerin belgelendirilmesi konusundaki bu üst sınırın Vergi Usul Kanunu uyarınca her yıl belirlenen değerlendirme oranlarına göre artırılacağı hükme bağlanmıştır.²²³ Bu değerlendirme oranlarına göre, partilerin belge aranmaksızın harcama yapabilecekleri miktar 2009 yılı itibariyle 59.22 TL olarak belirlenmiştir.

SPK beş milyon liraya kadar olan harcamaların belgeye dayanmasını zorunlu tutmakla beraber, siyasi parti giderlerinin ne tür belgelere dayanacağını açıkça belirtmemiştir. Devlet tarafından yapılacak harcamalar için ne tür belgelerin kullanılacağı bir yönetmelikle ve özel kişilerin mali işlemleri ve harcamalarında kullanılan belgelerin türü Vergi Usul Kanunu'nda gösterilmiştir. SPK'da açıkça

değerlendirilemeyeceği için Hazineye gelir kaydedilmesine karar vermiştir. SPMD Kararı, E.1996/10, K. 1999/8, k.t.: 23.2.1999, **AYMKD** S.35, C.2, s. 515-516. Bu karara karşı yazılan karşıoy yazısında “... anıt-mezarı yaptırılan kişi Cumhuriyetin kuruluş ilkelerini koruyucu siyasi ve mesleki faaliyetleri sebebiyle bir suikast sonucu öldürülmüştür. Bu parti tarafından böyle bir mensubu için anıt-mezar yaptırılması, siyasi faaliyetin doğal parçası ve uzantısıdır.” denilmiştir.

Mahkeme başka bazı kararlarında ise, parti giderleri arasında “ata lira ya da ata beşlisi” gibi adlarla anılan altınlar için yapılan giderlerin; partide çalışan koruma görevlisi için ödenen doktor ve ameliyat ücretinin partinin siyasi faaliyetleri içerisinde değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir. SPMD Kararı, E.1998/20, K. 2001/5, k.t.: 17.5.2001, **AYMKD** S.37, C.1, s. 701 ve SPMD Kararı, E.2004/19, K. 2005/24, k.t.: 1.12.2005, **R.G.:**2.2.2006-26068.

²²³ Belge aranmayacak miktar 1999 yılında; 5.000.000 TL

2000 yılında %52,1 değerlendirme oranına göre;	7.600.000.000 TL
2001 yılında %56 değerlendirme oranına göre;	11.860.000.000 TL
2002 yılında %53,2 değerlendirme oranına göre;	18.170.000.000 TL
2003 yılında %59 değerlendirme oranına göre;	28.890.000.000 TL
2004 yılında %28,5 değerlendirme oranına göre;	37.120.000.000 TL
2005 yılında %11,2 değerlendirme oranına göre;	41.39 YTL
2006 yılında %9,8 değerlendirme oranına göre;	45.95 YTL
2007 yılında %7,8 değerlendirme oranına göre;	49.33 YTL
2008 yılında %7,2 değerlendirme oranına göre;	52.88 YTL
2009 yılında %12 değerlendirme oranına göre;	59.22 TL olarak

belirlenmiştir.

sayılmasa da, Vergi Usul Kanunu'na göre bir harcamanın yapıldığını belirleyen, satın alma veya yapı işlerinde satıcının alıcıya vermesi gereken fatura ya da fatura yerine geçen yazar kasa fişi, irsaliye, yolluk bildirim veya elektrik, su, posta makbuzları gibi belgelerin siyasi partilerin giderleri için de kullanılması gereklidir.²²⁴ Ayrıca, SPK m.70'de sözü geçen "makbuz", ancak fatura ya da fatura yerine geçen bir belge kesilmesi olanağının bulunmaması durumlarında bir ödemeye esas alınabilir.²²⁵

Ayrıca miktarı ne olursa olsun, bütün harcamaların yetkili yönetim organının veya merciinin kararına dayanması şarttır. Örneğin parti genel merkez harcamaları için merkez karar ve yönetim kurulunun; il ve ilçe teşkilatı harcamaları için il ve ilçe yönetim kurullarının kararı zorunludur.²²⁶ Parti gelirlerinde olduğu gibi harcamalara ilişkin evrakların, kesinhesabın Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıl süreyle saklanmasını zorunlu tutan Kanun; teşkilatın, bağlı buldukları üst kademeye, gelir ve giderleri hakkında en az altı ayda bir hesap verme yükümlülüğü getirmiştir.

2820 sayılı SPK, siyasi partilerin giderlerine ilişkin uyacağı usulleri bu şekilde belirledikten sonra, siyasi partilerin yapacakları giderler, sözleşmeler ile girişecekleri yükümlülüklerin genel merkezde parti tüzel kişiliği, illerde il yönetim kurulu ve ilçelerde ilçe yönetim kurulu adına yetkili kılınan kişi ve kurulca yapılacağını hükme bağlamıştır.(m.71) Ayrıca, siyasi partilerin il ve ilçelerdeki teşkilat kademeleri tarafından parti tüzel kişiliği adına sözleşme yapılmasına ve yükümlülük altına girilmesine ilişkin esaslar, merkez yönetim organınca tespit olunur. Kanuna göre, belirlenen bu esaslara aykırı olarak yapılacak olan sözleşme ve yükümlülüklerden, parti tüzel kişiliği değil sözleşmeye girişen ya da yükümlülüğü üstlenen kişi ya da

²²⁴ MEHTER (2008), s.74-75.

²²⁵ SPMD Kararı, E.1996/24, K.1998/52, k.t. 10.11.1998, **AYMKD**, S.34, C.2, s.606. Ayrıca Mahkemeye göre; "gider belgesi olarak kabul edilebilmesi için, makbuz, yapılan işin niteliğini, işi yapanın veya malı satanın adını, soyadını, adresini ve imzasını, ödenen para miktarını içermelidir."

Anayasa Mahkemesi, verdiği siyasi parti mali denetimi kararlarında, siyasi partilerin bir harcamayı belgelendirmek ve bu belgelere dayanılarak giderleri kayıtlara geçirmek için, önce Vergi Usul Yasasında alınması ve verilmesinin koşulları ve sınırları belirlenen yasal belgeleri kullanmak; yapılan harcama bilet, beyanname, yazar kasa fişi, makbuz gibi belgeleri de gerektiriyorsa bunları da eklemek ve böylece yapılan harcamayı geçerli belgelere dayandırmak zorunda olduklarını belirtmiştir. SPMD Kararı, E.1996/24, K.1998/52, k.t. 10.11.1998, **AYMKD**, S.34, C.2, s.605-607.

²²⁶ Yasa yetkili organ ya da merciin bu konudaki kararı ne zaman ve ne şekilde alacağı konusunu açıkça belirlememiş, konuyu partinin tüzük ya da mali işlerle ilgili yönetmeliklerine veya yönetim organlarının takdirine bırakmıştır. Bu sebeple parti harcamaları yapılmadan önce izin veya sonradan onay şeklinde bunlarla ilgili karar alınabilir.

kişiler sorumludur. Siyasi partiler, üyelerine ve diğer gerçek ve tüzel kişilere hiçbir şekilde borç veremezler.(m.72)²²⁷

Anayasa Mahkemesi siyasi parti mali denetimlerinde, partilerin Kanunda belirlenen giderlerin yapılmasına ilişkin usullere aykırı işlemlerine çok sık rastlanmaktadır. Hatta tecrübeli siyasetçilere ve yöneticilere sahip yerleşik ve köklü partilerde dahi çok sayıda bu tür yasaya aykırılıklar söz konusu olmaktadır.²²⁸ Bir çok parti giderlerinin Kanunda belirtilen usullere uyulmadan yapılması çeşitli biçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Bunların başlıcaları belge yokluğu,²²⁹ belge eksikliği,²³⁰ belgenin harcamayı kanıtlayıcı içerikte olmaması, belgenin yasa da öngülen özellikleri taşıması²³¹, harcamanın parti amaçlarına aykırı olması, hak sahibi olmayan kişilere ödeme yapılması, harcamanın kayıt dışında kalması ve çeşitli işlem hatalarıdır.²³²

Anayasa Mahkemesi mali denetim kararlarında yer alan bilgiler esas alınarak siyasi partilerin giderleri değerlendirildiğinde şu noktalar dikkat çekmektedir. Öncelikle siyasi parti genel merkez giderlerinin önemli bir kısmını, teşkilata yardım adı altında il ve ilçe teşkilatlarına yapılan kaynak aktarımları oluşturmaktadır.²³³ Özellikle devlet yardımlarından kaynaklanan yüksek miktarda gelirler parti genel

²²⁷ Nitekim Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin üyelerine avans adı altında yaptıkları ödemeleri borç verme olarak nitelendirmiş ve yapılan ödemenin yasaya aykırı olduğunu tespit etmiştir. SPMD Kararı, E. 1974/10, K.: 1980/6, k.t.: 13.5.1980, **R.G.:** 14.7.1980/17047.

²²⁸ Bunun en son ve çarpıcı örneği, CHP'nin 2004, 2005 ve 2006 yılı hesaplarının denetimi sonucunda parti giderlerinin Kanunda belirlenen bazı usul kurallarına uygun yapılmadığı gerekçesiyle üç yıl için toplam 895.140,69 YTL'nin Anayasa Mahkemesi tarafından Hazineye gelir kaydedilmesine karar verilmesidir. Bu denetim kararları gerekçeleri incelendiğinde partinin giderlerinde parti tüzel kişiliği adına yapılmamış olması, kişisel harcamaların parti tarafından ödenmesi, kişisel kusurdan kaynaklanan giderlerin parti tarafından ödenmesi, mükerrer gider yazılması, belgesiz harcamalar yapılması, belgelerin yasaya uygun hazırlanmamış olması, sözleşmeye aykırı ödeme yapılması, danışmanlık ücreti adı altında düzenli ödeme yapılan kişilerden herhangi bir belge alınmamış olması ve parti amaçlarına uygun olmayan harcamalar yapılması gibi sebeplerle bu kararların alındığı ve bazı konularda sorumlular hakkında suç duyurusunda bulunulduğu görülmektedir. SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930, SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930, SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930

²²⁹ SPMD Kararı, E.1997/25, K. 1998/59, k.t.: 23.12.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s. 634.

²³⁰ SPMD Kararı, E.1996/24, K. 1998/52, k.t.: 10.11.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s.606-607.

²³¹ SPMD Kararı, E.1998/5, K. 1998/64, k.t.: 23.12.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s. 654-655.

²³² MEHTER (2008), s.83-90.

²³³ Bu yardımın oranı ciddi değişiklikler gösterse de çoğu yıllar siyasi parti genel merkez giderlerinin en önemli kalemini oluşturmaktadır. Örneğin, DYP genel merkezinin 1995 yılı giderlerinin % 40'ı ve 1996 yılı giderlerinin % 25'i parti teşkilatına yaptığı yardımlardır. SPMD Kararı, E.1996/24, K. 1998/52, k.t.: 10.11.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s.604 ve SPMD Kararı, E.1997/25, K. 1998/59, k.t.: 23.12.1998, **AYMKD** S.34, C.2, s.633-634. AKP genel merkezinin kesin hesaplarına göre, 2004 yılı giderlerinin % 29'unu ve 2005 yılı giderlerinin % 41,9'unu teşkilatlarına yardım olarak aktarmıştır.

merkezlerinden teşkilatlara bu tür bir yardımın yapılmasına imkan tanımaktadır. Parti giderlerine ilişkin ikinci bir gözlem, seçim yılları dışında parti giderlerinin herhangi bir gider kaleminde yoğunlaşmayıp çeşitli gideler arasında dağılmış olmasıdır. Seçim yıllarında doğal olarak parti giderlerinin seçim harcamalarına yoğunlaştığı ve seçim dönemleri dışında ise personel, bina, büro malzemeleri, ulaşım, haberleşme, tanıtım, vasıta alımı ve vergi gibi gider kalemleri arasında çok büyük oran farklılıkları olmaksızın dağıldıkları anlaşılmaktadır. Ayrıca son yıllarda bu gider kalemlerinin yanında araştırma ve geliştirme, kamuoyu araştırması ve eğitim gibi gider kalemlerinin de önemli bir yer tuttuğu gözlenmektedir.²³⁴

Siyasi parti giderlerine ilişkin bir diğer tespit, siyasi partilerin devlet yardımları sayesinde çok daha yüksek oranlı harcamalar yapmalarındadır. Partilerin artan gelirleri ile orantılı olarak gösterişli genel merkez binalarına sahip olmaya başladıkları, daha fazla uzman personel istihdam ettikleri ve vasıta alımı ile ulaşım harcaması yaptıkları görülmektedir. Benzer şekilde, devlet yardımının da etkisiyle, siyasi parti giderlerinin sınırlandırılmasına gerekçe olarak ileri sürülen, büyük ve güçlü partilerin seçim kampanyaları sırasında yüksek miktarda harcamalar yaparak mali yönden zayıf partiler aleyhine bir rekabet ortamı oluşturma endişesinin, Türkiye’de gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Artık güçlü partiler, seçim kampanyaları sırasında son derece pahalı kitle iletişim araçlarından, profesyonel reklamcılık ve kamuoyu araştırma şirketlerinden, büyükşehirlerdeki yüksek ücretli bilbord ve pano türü reklam araçlarından etkili şekilde yararlanabilmektedirler.

Son olarak, Anayasa’daki açık düzenleme karşısında, siyasi partilerin giderleri konusunda adayların yapacağı seçim harcamaları ile ilgili yasadaki boşluk dikkat çekmektedir. Anayasa’nın 69. maddesinin son fıkrasına göre;

“Siyasî partilerin kuruluş ve çalışmaları, denetlenmeleri, kapatılmaları ya da Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmaları ile siyasî partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir.”

²³⁴ Örneğin AKP’nin 2008 yılı giderlerinin %10’unu aşan bir kısmı araştırma ve geliştirme faaliyetleri başlığı altında yapılmıştır. <<http://web.akparti.org.tr/media/www/html/gelirgider/2008.htm>> Erişim tarihi: 26.3.2009.

Anayasa'da açıkça adayların seçim harcamalarının kanunla düzenleneceği belirtilse de bu konuda henüz bir yasal düzenleme yapılmış değildir. Anayasa'daki bu düzenlemenin yanında; seçimlerde adayların partileri dışında yaptıkları seçim harcamalarının büyüklüğü bu konuda yasal düzenleme yapılmasını gerektirmektedir. Hatta bazı seçimlerde büyükşehir belediye başkan adaylarının bazı partilerden daha fazla harcama yaptıkları belirtilmektedir.²³⁵ Bu sebeple bu alanın siyasetin finansmanda en önemli kaçak alanı oluşturduğunu söyleyebiliriz. Gerek siyasi partilerin gerekse adayların seçim harcamalarının düzenlenmesi ve denetimine ilişkin bir yasal düzenleme yapılması zorunlu görülmektedir.²³⁶

Siyasi partilerin giderleri ile ilgili Batı Demokrasilerinde karşılaşılan önemli düzenlemelerden biri de, siyasi partilerin özel kitle iletişim araçları aracılığıyla yapacağı paralı reklamlara ilişkindir. Birinci bölümde değinildiği üzere bazı ülkelerde partilerin yapacağı bu tür ücretli reklamlar yasaklanmıştır. Bu yasağın amacı, ekonomik yönden çok güçlü olan siyasi partilerin, medya gibi son derece etkin bir propaganda aracını kullanarak seçim yarışında adil rekabet ortamını bozmasını önlemektir.

Türkiye'de özel radyo ve televizyonların tarihi çok eskiye gitmemektedir. Kamuya ait radyo ve televizyonlardan siyasi partilerin yararlanması konusundaki tartışmalar ve iktidar ile TRT ilişkilerine getirilen eleştiriler sona ermemişken; 1.3.1990 tarihinde ilk defa bir özel kanal yayına başlamıştır. Bunu takiben 1990 ve 1991 yıllarında ulusal ve yerel çapta çok sayıda özel radyo ve televizyon herhangi bir yasal altyapı ya da lisans olmaksızın yayına başlamıştır. Yasal altyapısı olmadan ve hukuka aykırı olarak kurulan bu yeni radyo ve televizyon istasyonları ekonomik,

²³⁵ GENÇKAYA (2002), s.10.

²³⁶ Seçim harcamalarının düzenlenmesi konusunda bir yasal düzenleme hazırlığına ilişkin medyada çeşitli haberler çıksa da, bu hazırlıklar henüz sonuçlanmamıştır. Belirtildiğine göre; 298 sayılı Seçim Kanunu'na "Seçim harcamaları" başlığıyla yeni bir bölüm eklenecek ve Milletvekili ve belediye başkan adayları ile seçime katılacak siyasi partilere seçimlerde yapacakları harcamalarda şeffaflık ve denetimin sağlanabilmesi amacıyla, "seçim hesabı" adı altında bankada bir hesap açtırma zorunluluğu getirilecekti. Tasarının ayrıntıları ise şöyle açıklanmıştır: seçim hesabı siyasi partiler tarafından seçim takviminin başlangıcından itibaren üç gün içinde açtırılacak. Adayların ise adaylıklarının kesinleşmesinden itibaren iki gün zarfında hesap açtırması gerekiyor. Seçimlerde kullanılmak üzere elde edilen her türlü gelirler ile seçimlerde yapılan harcamalar bu hesaba kaydedilecek. Ayrıca tasarı adayların seçimlerde seçmen başına en fazla 500 bin lira (50 kuruş) harcama yapabileceğini öngörmekteydi. Son olarak, bu hükümlere uymayanlara ciddi hapis ve para cezaları uygulanacağı belirtilmiştir. Kaynak: <<http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=109129>> Erişim tarihi: 22.5.2006.

siyasi ve teknik açılardan çok ciddi karmaşalara sebep olmuştur.²³⁷ 1991 erken genel seçimleri sonucu oluşan TBMM’de, özel radyo ve televizyonların yasal düzenlemeleri konusunda bir çok başarısız girişim olmuş ve reddedilen bir Anayasa değişikliği teklifinden sonra 5.7.1993 tarihinde Anayasanın 133. maddesi değiştirilmiştir. Devlet tekeli kaldırılan yeni düzenleme “*radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek yasayla düzenlenecek koşullara uygun olarak serbesttir.*” hükmünü getirmiş ve maddedeki TRT ve kamuya ait haber ajanslarını tarafsız kamu tüzelkişiliği olarak tanımlayan ifadeyi, özerk ve tarafsız olarak değiştirmiştir.

Bu Anayasal düzenlemeye uygun olarak öncelikle 4.11.1993 tarihinde TBMM’de Avrupa Sınırötesi Yayın Sözleşmesi’nin onaylanması uygun bulunmuş²³⁸ ve sonrasında 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı yasayla 298 sayılı yasaya eklenen 55/A maddesi ile “özel radyo ve televizyonlarda yayın” ilkeleri düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; özel radyo ve televizyonlar, seçim sürecinde yapacakları yayınlarda 2954 sayılı TRT Kanununun yukarıda incelenen 5, 20, 22, 23. maddeleri hükümlerine tabidir. Bu konudaki denetimleri Yüksek Seçim Kurulu ve ilçe seçim kurulları yapar. Ayrıca 27.10.1995 tarih ve 4125 sayılı yasayla 298 sayılı Seçim kanununun “radyo ve televizyonla propaganda” başlığını taşıyan 52. maddesine son bir fıkra eklenerek, özel radyo ve televizyonlarda siyasi partilerin yapacakları propaganda konuşmalarının TRT’de uygulanan usul ve esaslara göre olacağı belirlenmiştir.

Anayasa’da yapılan değişiklikten bir yıl sonra 14.4.1994 tarih ve 3984 sayılı yasa ile Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanun kabul edilmiştir.²³⁹ Kanun, kurulacak olan Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna yayın ilkelerini belirleme, frekans planlaması, lisans izni, denetim ve yaptırım uygulama gibi bir çok yetki vermiştir. Ancak, RTÜK’ün kuruluşu, üyelerinin seçimi ve bazı yetki ve görevlerinin özel yayın organlarının bağımsızlıkları ve tarafsızlıklarını koruma konusunda tereddütlere sebep olmuştur. RTÜK üzerinde ciddi bir siyasi vesayet bulunduğuna ve bu sebeple kurumun bağımsız olarak bu alanı düzenleme yetkilerini kullandığını söylemenin mümkün olmadığı iddia edilmektedir. Ayrıca 1991 yılından günümüze kadar hala radyo ve televizyonların frekans ihalesi yapıp

²³⁷ GENÇKAYA (1999), s.190.

²³⁸ 4.11.1993 tarih ve 3916 sayılı Kanun, **R.G.:** 7.11.1993 / 21751.

²³⁹ 14.4.1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun, **R.G.:** 20.4.1994 / 21911.

lisansları verilmemiştir. Başka bir ifade ile televizyonlar hala “korsan” yayın yapmaya devam etmektedirler.

3984 sayılı Kanun seçim dönemindeki siyasi partilerin yayınlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından denetleneceğini (m.27) ve oy verme gününden önceki 7 nci günden itibaren, haber, röportaj gibi programlar veya reklamlar yoluyla ya da kamuoyu araştırmaları ya da anket gibi adlarla bir partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek her türlü yayınlarda bulunmasına izin verilemeyeceği (m. 32) hükme bağlanmıştır. Kanunun yanında Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkındaki Yönetmelik ile siyasi yayınlar konusunda yukarıda belirtilenleri tekrar mahiyetinde bir takım ilkeler benimsemiştir.²⁴⁰

Gerçek veya tüzel kişilerin, siyasi partilere bir yıl içerisinde yapabilecekleri bağışların üst sınırını düzenleyen SPK m.66/2'ye, 02.01.2003 tarih ve 4778 sayılı kanun ile “veya yayınları kullandırması” ibaresi eklenerek cümlenin yeni şekli şu hali almıştır: “*Yukarıdaki fıkranın dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette aynı veya nakdi bağışta bulunması veya yayınları kullandırması yasaktır.*” Böylece siyasi partilere radyo ya da televizyon yayınlarının kullandırılması durumunda, bu kullanımın bedelinin bir yıl içerisinde iki milyar lirayı geçemeyeceği belirlenmiştir.

Özellikle görsel medyanın toplumu etkileme gücü gözönüne alındığında, gerek siyaset medya ilişkisi, gerekse seçimlerde medyanın önemi yadsınamaz. Ancak, siyasi partilerin finansmanı başlığı altında özel kitle iletişim araçlarıyla ilgili tartışma, ücretli propaganda reklamlarına izin verilip verilmeyeceği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bazı ülkelerde, özellikle televizyonlarda reklam ücretlerinin çok pahalı olması sebebiyle ücretli propaganda reklamları yasaklanmıştır. Buna izin verilmesi durumunda, bu reklamları karşılayacak kadar mali güce sahip partilerin, bu imkandan yararlanarak seçim yarışında çok ciddi bir rekabet avantajı elde etmeleri mümkün olacaktır. Buna karşılık; seçmene ulaşma konusunda bu kadar elverişli bir

²⁴⁰ Radyo ve Televizyon Yayınlarının Esas ve Usulleri Hakkındaki Yönetmelik, **R.G.:** 17.4.2003 / 20582. Bu ilkelerden bir tanesi yayın ilkeleri başlığında yer alan şu hükümdür: “*Siyasi partiler ve demokratik gruplar arasında fırsat eşitliği sağlanmalı, tek yönlü, taraf tutan yayın yapılmamalıdır. Açık oturum, panel ve benzeri tartışma programlarında, ele alınan olay ve konularla ilgili tüm görüşlerin, kişi ya da kuruluşların dengeli bir şekilde temsil edilmesi sağlanmalıdır.*” (m.5/n)

aracın siyasi partilerin elinden alınması, siyasi partilerin temel işlevlerini yerine getirmesini zorlaştırmak anlamına gelecektir.

Türkiye’de siyasi partilerin ücretli reklamlarına ilişkin bir yasal düzenleme bulunmamakta ve bu konu daha çok Yüksek Seçim Kurulu içtihatlarıyla şekillenmektedir. Yüksek Seçim Kurulu, istikrarlı bir şekilde mevcut yasal zeminde, seçim zamanlarında radyo ve televizyonlarda siyasi partilerin reklamlarının yapılmasının mümkün olmadığını belirtmektedir.²⁴¹

C- SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ

1) MALİ DENETİMİN SEBEPLERİ VE DENETİM YAPACAK ORGAN

Siyasi partilerin mali denetiminin hangi kurumlar tarafından ve nasıl yapılacağına ilişkin sorular yanında bu denetimin kendisine karşı da çeşitli tereddütler bulunmaktadır. Siyasi partiler özel hukuk tüzel kişileridir ve üstlendikleri işlevler, devletten bağımsız bir şekilde toplumsal talepleri devlete taşımalarını gerektirir. Ayrıca, örgütlenme özgürlüğü, düşünce özgürlüğü, muhalefetin korunması ve özel hayata saygı gibi gerekçeler de bu denetime ilişkin tereddütlerin diğer bazı sebeplerini oluşturmaktadır.

Siyasi partilerin mali denetimine ilişkin bu tereddütlerin yanında; II. Dünya Savaşından sonra, siyasi partiler hukukun düzenleme alanının içine girmiş ve gerek partilerin kamusal finansmanı ve gerekse parti finansmanı alanındaki yasal düzenlemeler, siyasi partilerin mali denetimi gereğini doğurmuştur. Gerçekten de, bu düzenlemelerin anlamlı olması ve devlet yardımlarının parti faaliyetlerinde ve amaçlarına uygun şekilde kullanılmaları için bir denetim sistemi zorunludur. Bu gelişmelerin yanında siyasi partilerin içerisinde buldukları çeşitli siyasi skandalların ve yolsuzlukların sonunun gelmemesi de mali denetim mekanizmalarının oluşmasında etkili olmuştur.

Son olarak; siyasi partilerin mali denetimi, o partinin yönetiminde yer almayan üyeleri ve genel olarak kamuoyu açısından da önemlidir. Şöyle ki, yapılan mali

²⁴¹ GÖNENÇ (2008), s.270-271.

denetim sayesinde parti üyeleri, partinin mali işlemlerinin kanuna uygun ve parti amaçları doğrultusunda gerçekleştiğine güvenebilecektir. Özellikle ülkemizde olduğu gibi parti içi demokrasinin ve saydamlığın zayıf olduğu ülkelerde bu tür bir mali denetim üyeler için kısmi bir güvence sağlayacaktır. Ayrıca, partiler arasında tercihte bulunacak olan seçmenler ve genel olarak kamuoyu için de siyasi partilerin mali denetimi bir gerekliliktir. Seçmenin partilerin güvenilirliği hakkında oluşacak kanaatlerinde ve tercihlerinde mali denetim sonuçları da yardımcı olabilir.²⁴²

Siyasi partilerin mali denetiminin gerekliliği konusunda genel bir kanaat oluşuktan sonra, bu mali denetimi hangi organların yapacağı sorunu ortaya çıkmıştır. Dünyada bu denetim görevinin birbirinden farklı kurumlara verildiğini görmekteyiz. Bazı ülkelerde seçimlerin yönetimi ile görevlendirilmiş olan organların, bazı ülkelerde Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Vergi Daireleri gibi kamu kurumlarının, bazılarında ise Parlamento Başkanlıkları ve çeşitli Mahkemelerin ya da doğrudan partilerin finansmanını denetlemek üzere kurulmuş kurumların bu görevi üstlendiğini görmekteyiz. Siyasi partilerin mali denetimini yapacak olan kurum, vereceği kararlar ile siyasi partileri bir çok yönden etkileyebilecek ve özellikle partilerin kamuoyundaki güvenilirliği hakkında ciddi sonuçlar doğurabilecek kararlar alacaktır. Bu itibarla bu görevi yerine getirecek kurumun, siyasi partilerden ve özellikle iktidar partisinden bağımsız bir kurum olması gereklidir. Ülkemizde kamu kurumları veya Parlamento Başkanlığı'nın bu tarafsızlığı sağlayabileceğini söylemek güçtür. Bu sebeple, seçimlerin yönetimi ve denetimi konusunda olduğu gibi, siyasi partilerin mali denetimini özerk bir şekilde yürütebilecek ve bağımsız kararlar alabilecek en ideal kurum olarak yargı tercih edilmektedir. Nitekim, 1961 Anayasası ve bu Anayasa doğrultusunda hazırlanan 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ile 1982 Anayasası ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu siyasi partilerin mali denetimi görevini Anayasa Mahkemesi'ne vermiştir.

Bu gerekçelerin yanında, mali denetim görevinin Anayasa Mahkemesi'nin asli görevlerini aksatacak şekilde iş yükünü artırdığı, bu işlevin Mahkemenin uzmanlık alanı içerisinde olmadığı ve bu sebeplerle mali denetimlerin makul sürelerde tamamlanamadığı gibi eleştiriler uzun zamandır dile getirilmektedir. Bu eleştiri

²⁴² Benzer düşünceler için bkz.: KAYA, Mehmet Oğuz; “Siyasi partilerin mali denetimi sorunu; mevcut durumun eleştirisi ve çözüm önerileri”, **Anayasa Yargısı İncelemeleri**, , Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2006, s.587-588. MUTLU, Levent; “Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, **Anayasa Yargısı İncelemeleri**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2006, s.581.

sahiplerinden bazıları, sorunun çözümü için mali denetim görevinin Anayasa Mahkemesinden alınıp Sayıştay'a verilmesini önermektedirler.²⁴³ Ancak, denetim görevinin Sayıştay'a verilmesi, mevcut sorunları kendiliğinden ortadan kaldırmayacaktır. Denetimi yapacak organın yanında, ileriki sayfalarda değinilecek olan sisteme ilişkin başka bazı sorunların öncelikle çözümlenmesi daha doğru bir yöntemdir.

2) SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

1961 Anayasasının 57. maddesinin 1. fıkrasının son cümlesi; *“Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesine hesap verirler.”* hükmünü içermektedir. Ancak 1699 sayılı Kanunla 1973 yılında yapılan değişiklikle bu hüküm Anayasadan çıkarılmıştır. Bu durumda siyasi partilerin Anayasa Mahkemesi'nce mali denetime tabi tutulmalarının Anayasal dayanağı 57. maddenin 2. fıkrası olmuştur. Buna göre; *“Partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesine hangi hallerde ve ne suretle hesap vercekleri ve bu mahkemece mali denetimlerinin hangi hallerde ve nasıl yapılacağı, demokrasi esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.”* denilmektedir.²⁴⁴

Böylece 1961 Anayasası siyasi partiler konusunda esinlendiği Alman Anayasası'ndan farklı olarak denetim görevini Anayasa Mahkemesine vermiş ve denetimi Alman hukukundakinin aksine sadece gelirlerle sınırlı tutmamış hem gelirlerin hem de giderlerin denetime tabi olacağını belirtmiştir. Almanya'da siyasi partilerin yıllık gelir kaynakları bir hesap raporunda açıklanıp Alman Federal Meclis

²⁴³ Örneğin, Hikmet Sami Türk ve Burhan Kuzu bu yöndeki görüşlerini AYM'nin yeniden yapılandırılması konusunda yapılan bir panelde dile getirmişlerdir. “Sunulan Raporlar Kapsamında Türk Anayasa Mahkemesinin Sorunlarının Tartışılması Paneli” başlıklı bölüm. Hikmet Sami Türk'ün görüşleri için bkz.: s.148 ve Burhan Kuzu'nun görüşleri için bkz.: s. 154. **Anayasa Yargısı 21**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2004.

Ayrıca TEZİÇ ve YÜZBAŞIOĞLU da siyasi partiler ve seçim kanunları ile ilgili yaptıkları bir çalışmada, siyasi partilerin mali denetiminin bu konuda daha uzman bir kurum olan Sayıştay'a verilmesinin doğru olacağını belirtmişlerdir. TEZİÇ, Erdoğan ve Necmi Yüzbaşıoğlu; “Siyasi Partiler ve Milletvekili Seçim Kanununa İlişkin Görüşler” <www.tugiad.org.tr/bultendosya/Siyasi_Partiler_ve_Millet_Vekili-Secimi.doc> nakleden KAYA (2006), s.603-604.

Son olarak bu görüşte olan yazarlardan birisi de Mesut AYDIN'dır. AYDIN (2005), s.262.

²⁴⁴ 57. maddenin gerekçesinde şu fikirler ileri sürülmüştür; *“Partilerin gayri meşru gelir kaynaklarına sahip olmalarını, iktidar partisinin manevi tazyik ile kitle halinde hibeler sağlamasını önlemek maksadiyle partilerin gelir ve giderleri alanında açıklığı temin etmek çeşitli memleketlerde ya mevzuat, yada Anayasa hükümleri sayesinde mümkün olmaktadır.*

Geçirdiğimiz tecrübelerden sonra böyle bir hükmün memleketimizde de faydalar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu kontrolün şekil ve şümülü kanunla düzenlenecektir.”

Başkanına sunulur ve onun tarafından Federal İlan Gazetesi'nde yayımlanır. Bu raporu vermeyen partilere devlet yardımı yapılmaz. Bu sayede siyasi partilerin denetimi kamuoyu tarafından yapılır.²⁴⁵ Siyasi partilerin hesaplarının kamuoyuna sunulması fikri o dönemde ülkemizde de ileri sürülse de ilgi görmemiştir.²⁴⁶

1982 Anayasası da, 1961 Anayasasında olduğu gibi siyasi partilerin mali denetim görevini Anayasa Mahkemesine vermiştir. Anayasa'da bu görev şu şekilde ifade edilmiştir:

“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.” (Madde 69/3)

1961 Anayasası döneminde 648 sayılı SPK'nın 80. maddesi, 1961 Anayasa'nın 57. maddesindeki hükme uygun olarak siyasi partilere her yılın nisan ayı içerisinde önceki yılın gelir ve giderlerini kesin hesap ve bilançoju Cumhuriyet Başsavcılığı ve Anayasa Mahkemesi Başkanlığına verme zorunluluğu getirmiştir. 648 sayılı SPK, bu yükümlülüğe aykırı hareket eden parti sorumlusu hakkında para cezası öngörölmüş ve tekrarı halinde ise üç aydan altı aya kadar para cezası verileceği belirtilmiştir.(m.77) Yasaya göre siyasi partilerin mali denetimi, Cumhuriyet Başsavcılığı'nın incelemesi ile başlayıp Anayasa Mahkemesinin kararı ile sona ermektedir.

648 sayılı SPK'nın “Cumhuriyet Başsavcılığının İncelemesi” başlığını taşıyan 81. maddesine göre Cumhuriyet Başsavcılığı kendisine verilen bilgilerin belgelendirilmesini, hesapların kendisine tesliminden başlarak bir yıl içerisinde her zaman isteyebilir ve gerekli görürse yerinde inceleme ve araştırma yapabilir. Cumhuriyet Başsavcılığı, yapacağı incelemeler sonucunda ilgili partinin gelirlerinin

²⁴⁵ TİKVEŞ, Özkan (1972b); “Anayasa Mahkemesinin Partilerin Gelir ve Giderlerini Denetlemesi”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl. 6, S. 9, 1972, s.44.

²⁴⁶ HALMAN, Talat; “Partilerin Paraları”, **Milliyet Gazetesi**, 22.6.1969. Halman, siyasi partilerin bütün gelir ve giderlerinin Maliye Bakanlığı tarafından müfettiş ve uzmanlara incelettirilmesini ve bunların her yıl bir kitap halinde yayınlanmasını önermiştir. Ancak bu öneri, siyasi partilerin yürütmenin müdahalesine maruz kalacağı ve Anayasanın siyasi partilerin denetimi görevini Anayasa Mahkemesine veren hükmüne aykırı olacağı eleştirilerini almıştır.

bir kısmının veya mamelek unsurlarının Hazineye gelir kaydedilmesi gerektiği kanısına varırsa Anayasa Mahkemesine başvurur.

Bu hükümden anlaşıldığı kadarıyla Anayasa Mahkemesinin yapacağı mali denetim Sayıştay'da yapılan yargılama metodları ile benzerlik arzettiği belirtilmiştir.²⁴⁷ Bu bakımdan denetimin yapılabilmesi için bir iddia makamı ihdas edilmiş ve bu görev Cumhuriyet Başsavcılığına verilmiştir. Nitekim SPK'nın mali hükümleri ile ilgili maddelerinin gerekçesinde mali denetimin yargılama metodu ile yapılacağı ve kanuna aykırılıkları iddia edecek makam olarak Cumhuriyet Başsavcılığı'nın tespit edildiği açıkça belirtilmiştir.²⁴⁸ 21.2.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanununda savcılara, mali denetim ile ilgili verilen görevlere benzer bir görev siyasi partilerin denetimi sırasında Cumhuriyet Başsavcılığına yüklenmiştir.

SPK, Cumhuriyet Başsavcılığının bu görevi yerine getirirken istediği belgeleri vermeyen parti sorumluları hakkında üç aydan altı aya kadar hapis cezası verileceği öngörmüştür.(m.125)²⁴⁹ Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimini ne şekilde yerine getireceği ise 648 sayılı SPK'nın 82. maddesi²⁵⁰ ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 2. ek maddesinde²⁵¹ ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

²⁴⁷ TİKVEŞ (1972), s.49.

²⁴⁸ MMTD, Dönem 1, C.39, s.116.

²⁴⁹ Siyasi partilerin mali denetimi konusunda bu görevin Cumhuriyet Başsavcılığına verilmesinin, bu makamın öteki Cumhuriyet Savcılıklarına ulaşan ihbar ve şikayetlerden kolaylıkla haberdar olacağı ve bu bilgiler ışığında görevini daha iyi yerine getireceği için yerinde olduğunu belirtilmiştir TİKVEŞ (1972), s.49-50.

²⁵⁰ “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 Başsavcılığından 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 de bunların Hazineye gelir kaydedilmesine karar verir.”

²⁵¹ Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünde ise mali denetimin nasıl yapılacağına ilişkin ayrıntılı hükümler vardır. Bunları özet olarak açıklayacak olursak; öncelikle Başkanlıkça görevlendirilecek bir raportör iki ay içerisinde partinin kesin hesap ve bilançolarını inceler. Gerekli görürse belge istenilmesini veya mahallinde araştırma yapılmasını talep edebilir. Raportörün hazırladığı rapor, belirlenecek süre içerisinde düşüncesini bildirmek üzere Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir ve süre sonunda Anayasa Mahkemesi üyelerine görüşme gününden en az on gün öncesinde dağıtılır. Anayasa Mahkemesi, incelemeleri yeterli bulursa konuyu görüşerek karara bağlar ve kararın bir örneğini ilgili siyasi partinin sicil dosyasına koyar.

1982 Anayasası döneminde 2820 sayılı SPK'ya göre oluşturulan mali denetim sistemi, 648 sayılı Kanunun öngördüğü sisteme büyük oranda benzemektedir. 2820 sayılı Kanununun 74. maddesine göre; parti genel başkanları partinin kesinhesaplarını Haziran ayı sonuna kadar Anayasa Mahkemesine ve bilgi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına vermek zorundadır. “Denetim” başlıklı 75. madde ise, Anayasa Mahkemesinin partiden hesaplardaki bilgilere ilişkin belgeleri her zaman isteyebileceğini, denetimi evrak üzerinden yapacağını, Sayıştay'dan yardım sağlayarak hazırlatacağı raporlar üzerinden veya bizzat mahallinde yapacağı veya yaptıracağı inceleme ve araştırma ile denetim yapabileceğini ve gerekli görürse yazılı mütalaa isteyebileceğini düzenlemektedir.

Görüldüğü üzere denetim usulüne ilişkin hükümler bakımından, 2820 sayılı SPK ile 648 sayılı SPK arasında ciddi bir fark bulunmamaktadır. Bu açıdan iki Kanun arasındaki en önemli farklılık; 648 sayılı Kanunda, mali denetim konusunda Cumhuriyet Başsavcılığına tanınan yetkileridir. Kanunun 81. maddesi, Cumhuriyet Başsavcılığına siyasi partiden her türlü belgeyi isteyebilme, gerektiğinde mahallinde araştırma ve inceleme yapma ve bu incelemeleri sonucunda partinin gelirlerinin veya mamelek unsurlarının bir kısmının Anayasa Mahkemesi tarafından Hazineye gelir kaydedilmesine karar verilmesini isteyebilme yetkisi tanımaktadır. Oysa ki, 2820 sayılı Kanun siyasi partinin Anayasa Mahkemesi'ne verdiği kesinhesapların, “bilgi için” Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına da verileceğini belirtmiştir.(m. 74) Başka bir ifade ile, 2820 sayılı Kanun, Başsavcılığa siyasi partinin hesaplarını inceleme ve gerektiğinde Anayasa Mahkemesi'nden Hazineye gelir kaydedilmesi talebinde bulunma yetkisi tanımamıştır.

Siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili son bir husus; 648 sayılı SPK, siyasi partilerin gelir ve giderlerini belgeleme yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri ve Anayasa Mahkemesince mali denetimi mümkün kılmak için partilerin ocak ve bucak teşkilatı kurmalarını yasaklamıştır. (m. 17/2) Kanuna göre, siyasi partiler, muhtarlık bölgelerindeki parti görevlileri hariç, bucaklarda ve köy ve mahalle muhtarlık bölgelerinde herhangi bir ad altında teşkilat kuramazlar. SPK tasarısında, 1960

1961 Anayasası döneminde siyasi partilerin mali denetimine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları, Resmi Gazete, Düstur yada Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi'nde düzenli olarak yayınlanmadığından bunların parti sicil dosyalarına konulması yerinde olmuştur. TİKVEŞ (1972b), s.60.

yılında kaldırılmış²⁵² olan ocak ve bucak teşkilatlarının tekrar kurulması öngörülmesine rağmen, partiler arası komisyon bu teşkilat kademelerinin yasaklanması konusunda anlaşmış ve sonuçta 17. maddedeki yasak konulmuştur. Bunun gerekçesinin partilerin mali denetimini kolaylaştırmak olduğu, Geçici Komisyon Sözcüsünün şu ifadelerinden açıkça anlaşılmaktadır: *“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.”*

SPK'nın siyasi partilerin mali denetimini mümkün kılmak için siyasi partilerin örgütlenişlerine bu şekilde sınırlar koyması yerinde olmamıştır. Siyasi partilerin teşkilat kademelerinin gelir ve giderlerini, bütün teşkilat kademelerini kapsayacak şekilde düzenleyebilmelerini sağlayacak muhasebe tekniğine ilişkin kurallar konabilirdi. Örneğin, ocak ve bucak kademelerindeki teşkilat birimlerinin hesapları, içerisinde yer aldıkları ilçe ve il teşkilatının içinde gösterilebilirdi.²⁵³ Böyle bir sistem kurulması için çareler aramak yerine parti teşkilatlanmasına yasak konulmasına katılmak mümkün değildir.²⁵⁴

1961 Anayasası döneminde siyasi partilerin mali denetimine ilişkin SPK'nın kurduğu sistem, genel olarak başarılıdır. Ancak, 1961 Anayasa'sının yürürlüğe girmesinden sonraki beş yıl boyunca Anayasa Mahkemesi herhangi bir denetim yapmamış; ancak, 648 sayılı SPK'nın ve 5.5.1966 tarihli Anayasa Mahkemesi İçtüzüğüne ek İçtüzük'ten sonra mali denetim işlemeye başlamıştır. Sonraki dönemde ise Anayasa Mahkemesinin bu denetimleri yapma konusundaki isteksizliği

²⁵² Milli Birlik Komitesi'nin çıkardığı 4.7.1960 tarih ve 8 sayılı Kanun (R.G. 6.7.1960) ile siyasal kutuplaşma ve bölünmeleri önleme gerekçesine dayanarak siyasi partilerin il ve ilçe merkezleri dışında örgütlenmeleri yasaklanmıştır. TANÖR, bunun Anayasanın güvence altına aldığı *“sebestçe faaliyette bulunabilme”* ilkesi açısından nüfusun önemli bir bölümünün kırsal alanda yaşadığı bir ülkede, ağır sonuçlar yaratan bir kısıtlama olduğunu belirtmiştir. Böylece köylüler siyasal faaliyet ve katılımdan, partiler de kırsal alanda örgütlenme hakkından yoksun kalmaktadır. TANÖR, Bülent (1990); **“Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu”** BDS Yayınları, İstanbul, 1990, s.192. Siyasi partilerin örgütlenişlerine getirilen bu sınırlama 1987 yılında SPK'da yapılan bir değişiklikte belediyesi olan yerlerde “belde teşkilatları”na izin verilerek yumuşatılmıştır. 3370 sayılı ve 21.5.1987 tarihli Kanun, R.G. 26.5.1987 / 19471.

²⁵³ TİKVEŞ (1972b), s.55 - 56.

²⁵⁴ Siyasi partilerin ilçe teşkilatının da altındaki kademelerde örgütlenmesinin demokratik düzen açısından faydaları ve 648 sayılı yasayla getirilen yasağın bir başka gerekçesi ve eleştirisi için bkz: ABADAN, Yavuz (1966), s. 200-201.

ve uzman personel eksikliği sık sık dile getirilmiştir.²⁵⁵ Bu dönemde Anayasa Mahkemesi'nin mali denetimleri düzenli olarak gerçekleşmemiş, çoğu zaman bir mali yıla ilişkin denetim yıllar sonra yapılabilmektedir.²⁵⁶ Ayrıca, Mahkeme bir partinin bir kaç yıla ilişkin hesaplarının denetimini birlikte yapmayı tercih etmiştir.²⁵⁷

3) MALİ DENETİMİN KAPSAMI VE KONUSU

Anayasa Mahkemesi'nin denetim yetkisi parti hesaplarına ilişkin bir kanuna uygunluk denetimidir. Yoksa Mahkeme'nin partinin gelir ve giderleri üzerinde bir yerindelik denetimi yapma yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi, Kanun uyarınca parti giderlerinin siyasi partilerin amaçlarına uygunluğunu incelese de, bu bir yerindelik denetimi olarak nitelendirilemez. Anayasa Mahkemesi, belgeler üzerinden bir hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. 1982 Anayasasına göre, AYM'nin denetiminin kapsamı, siyasi partilerin gelir ve giderleri ile mal edinimlerinin kanuna uygunluğunu denetlemektir. Ancak, gerek 648 sayılı SPK (m.82/3), gerekse 2820 sayılı SPK (m.75/4), denetimin kapsamını sadece kanuna uygunluk şeklinde sınırlı olarak tanımlamamıştır. 2820 sayılı SPK'nın "Denetim" başlıklı 75. maddesine göre;

"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."

Görüldüğü üzere bu madde uyarınca Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin kendisine sunduğu gelir ve giderlerini iki yönden inceleyecektir. Bu iki yön, partilerin gelir ve giderlerinin **doğruluğu** ve **kanuna uygunluğudur**.

Anayasa Mahkemesi'nin 1986 tarihli İçtüzüğü²⁵⁸, mali denetimin bu iki yönden yapılacağını daha açık ve ayrıntılı bir şekilde açıklamaktadır.²⁵⁹ 2820 sayılı Kanun ve

²⁵⁵ ABADAN, Nermin (1966), s.37.

²⁵⁶ Örneğin Millet Partisi'nin 1966 yılı kesin hesabının incelenmesine ilişkin karar tam on yıl sonra 1976 yılında çıkmıştır. **AYMKD**, S. 14, s.462-468. Ayrıca bu dönemdeki mali denetim kararlarının hepsi **AYMKD**'de yayınlanmamış sadece derginin 14., 16. ve 18. sayılarında toplam 11 adet mali denetim kararı yayınlanmıştır.

²⁵⁷ Örneğin Millet Partisinin 1967 ve 1968 yıllarına ilişkin mali denetim kararları aynı gün, 1973 yılı denetim kararı ise üç ay sonra çıkmış ve **AYMKD**'de aynı sayıda sırayla yayınlanmışlardır. **AYMKD**, S. 16, s.399-425.

²⁵⁸ 10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü, **R.G.:** 3.12.1986/19300.

²⁵⁹ "Mali Denetimde Esasın İncelenmesi" başlıklı 17. maddeye göre;

İçtüzük uyarınca Anayasa Mahkemesi, iki hususu inceleyecektir. Birincisi, parti bilançoları, gelir ve gider kayıtları ile kesinhesaplarının doğruluğu ve birbirlerine uygunluğunun incelenmesidir. İkincisi ise, hesap ve işlemlerin yasaya uygun olup olmadıklarının incelenmesi ve araştırılmasıdır. Kesinhesapların ve belgelerin doğruluğu; bunların mevcut olup olmadıklarının, kayıtlar arasında denkliğin sağlanıp sağlanmadığının ve kayıtlarda maddi hata bulunup bulunmadığının araştırılmasıdır. Hesapların ve işlemlerin yasaya uygunluğu ise; partinin gelir ve giderleri ile mal edinimlerinin ve bunlara ilişkin belgelerinin SPK'nın ilgili maddelerine uygunluğunun araştırılmasını ifade etmektedir.²⁶⁰

Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mali denetimlerini 2820 sayılı SPK m.74'e göre siyasi partilerin genel başkanları tarafından Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesi gereken *“karara bağlanarak birleştirilmiş kesin hesap ile parti merkez ve ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesapları”* üzerinden yapacaktır. SPK m. 60'a göre her kademedeki parti organı gelir ve gider defteri tutmak zorundadır. Bu duruma göre; siyasi partilerin kesin hesapları genel merkez ve il örgütlerinin birleştirilmesiyle oluşmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin siyasi parti mali denetimleri de genel merkez ve il örgütleri şeklinde bu iki başlık altında yapılmaktadır. Ayrıca il örgütleri kesin hesabı, il merkezindeki parti örgütünün kesin hesabı ile il sınırları içerisindeki ilçe teşkilatlarının kesin hesaplarından oluşmaktadır. İlçe teşkilatının kesin hesapları ise, ilçe teşkilatının kesin hesabı ile o ilçe sınırları

“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, Siyasi Partiler Kanununun 6169. maddelerinde yazılı kaynaklardan elde edilip edilmediğini ve giderlerin anılan Kanunun 7072. maddelerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını saptamaya yöneliktir.

Görevli raporörler, öncelikle, parti genel merkezlerinde, yıllık bütçeleri, bilançoları, parti defterlerini, gelir ve gider kayıtları ile bunlara ilişkin belgeleri inceleyerek kesinhesaplarla karşılaştırdıktan sonra, gerektiğinde, bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatı kesinhesaplarındaki bilgilerin belgelendirilmesini ve bazı hususların açıklattırılmasını; mahallinde inceleme yapılmasını uygun buluyorlarsa konuyla ilgili isteklerini bir yazıyla Başkanlığa bildirirler. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi hemen toplanarak, Siyasi Partiler Kanununun 75. maddesini de gözönünde tutmak suretiyle yapılacak işlemleri karara bağlar.

Raporörler, esasa ilişkin incelemelerinin sonuçlarını, kendi düşüncelerini de içeren bir raporla Başkanlığa sunarlar ve işin esasının görüşülmesi sırasında mahkemede hazır bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar.

Anayasa Mahkemesinin mali denetime ilişkin kararlarının bir örneği ilgili siyasi partinin genel başkanlığına, bir örneği de o siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

Mali denetim kararları Resmi Gazetede yayımlanır.”

²⁶⁰ MEHTER (2008), s.106-109.

içindeki belde teşkilatlarının kesin hesaplarının birleştirilmesiyle elde edilmektedir. Bu halde, ülke genelinde örgütlenmiş büyük bir partinin genel merkez, iller, ilçeler ve beldelerden oluşan toplam 2500 sayısına ulaşabilecek bir teşkilatı vardır ve bunların hepsi denetlenmesi gereken bir hesap birimidir.²⁶¹

Şüphesiz bu hesap birimlerinin hepsini denetlemek oldukça güçtür. Nitekim Anayasa Mahkemesi, genel merkez hesaplarını, bu hesapların dayanağını oluşturan defter ve belgelerle birlikte incelerken; il örgütlerinin hesaplarını istisnalar hariç belge ve defterlerle karşılaştırarak değerlendirmemektedir. Anayasa Mahkemesi'nin denetim kararlarının il örgütlerine ilişkin bölümünde genellikle *“gelirlerin/giderlerin Merkez Karar ve Yönetim Kurulu kararıyla doğruluğunun onaylandığı görülerek, 2820 sayılı yasaya uygun olduğu sonucuna varılmıştır”* denilmektedir. Başka bir ifade ile, Mahkeme partilerin il örgütleri hesaplarını incelememekte ve merkez karar organının onayına dayanarak bunların yasaya uygunluğunu doğrulamaktadır.²⁶²

Bu noktada denetime ilişkin ortaya çıkan bir diğer teknik sorun, siyasi partilerin belge kayıt düzeni ve muhasebeleştirme usulleriyle ilgilidir. SPK'nın siyasi partilerin tutması zorunlu defter ve kayıtları düzenleyen 60. maddesinin son fıkrasına göre; *“Parti genel merkezinde üye kayıt defterlerinin özetinin nasıl tutulacağı, bütçe ve kesinhesabının nasıl hazırlanıp düzenleneceği parti içyönetmeliğiyle belirtilir.”* Bu durum parti sayısı kadar parti hesaplarını düzenleyen yönetmelik olduğu ve partilerin standart bir muhasebeleştirme sistemine sahip olmadıkları anlamına gelmektedir. Şüphesiz bu Anayasa Mahkemesi'nin böylesine teknik bir konuda yapacağı denetimi daha da zorlaştırmaktadır. Bunun üzerine, bir önceki paragrafta belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesi'nin denetimi yapacağı hesap birimlerinin sayısının çokluğu eklenince iş içinden çıkılmaz bir hal almaktadır. Bunun üstesinden gelinebilmesi için *“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.”*²⁶³

²⁶¹ KAYA (2006), s.593.

²⁶² Nitekim AYM'nin eski başkanlarından Ahmet Boyacıoğlu, il örgütlerinin hesaplarının denetlenmeden onaylanmasını ve tetkik edilmeyen bir belgeden dolayı partinin sorumlu veya sorumsuz görülmesinin olanaksız olduğunu belirtip bu denetimi durdurduğunu belirtmiştir. Tartışmalar bölümü, **Anayasa Yargısı 8**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1991, s.470-471.

²⁶³ KAYA (2006), s.591-594.

4) MALİ DENETİMİN AŞAMALARI VE SONUÇLARI

Anayasa Mahkemesi'nin mali denetimi, hesapların ilk incelenmesi ve esastan incelenmesi şeklinde iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Hesapların ilk incelenmesi aşamasında, gönderilen parti hesabının tam olup olmadığı ve yasaya uygunluğu ile hesap olarak gönderilen çizelgelerin birbirleriyle tutarlı olup olmadığı veya herhangi bir maddi hata bulunmadığı Anayasa Mahkemesi başkanlığınca görevlendirilecek bir raportör²⁶⁴ tarafından incelenir ve bu konularda gerekli kararlar alınır.²⁶⁵ Anayasa Mahkemesi'nin ikinci aşamada yapacağı esastan inceleme ise, partinin gelir ve giderleri ile mal edinimlerinin doğruluğu ve kanuna uygunluğu şeklinde iki noktada gerçekleştirilmektedir.

Anayasa Mahkemesi yürüteceği mali denetim sonucunda sadece Hazineye gelir kaydetme şeklindeki mali yaptırımını uygulayabilir. Anayasa Mahkemesi'nin, bir parti hakkında yabancı kaynaklardan mali yardım alma yasağı dışında kalan mali işlemleri sebebiyle, kapatma kararı verebilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi, ya partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna ya da kanuna uygun olamayan gelir ve giderler dolayısıyla Hazineye gelir kaydedilmesine şeklinde iki tür karar vermektedir.

²⁶⁴ Siyasi partilerin mali denetiminde Sayıştay kökenli raportörler görevlendirilmektedir.

²⁶⁵ "Mali Denetimde İlk İnceleme" başlıklı AYM İçtüzü'nün 16. maddesine göre;

"Siyasi parti genel başkanlarının 22/04/1983 günlü, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 74. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesine verdikleri, merkez karar ve yönetim kurullarınca incelenerek karara bağlanmış ve birleştirilmiş bulunan bir yıllık kesinhesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatı kesinhesaplarının onaylı örnekleri Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler tarafından incelenir.

Raportörler kendilerine havale edilen kesinhesapların, Siyasi Partiler Kanununun 73. ve 74. maddelerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini ve kesinhesap çizelgelerinde sonuca etkili maddi bir hata veya tutarsızlık bulunup bulunmadığını araştırırlar. Gerektiğinde, ilgili siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isterler. İstenilen bilgilerle dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur. Görevli raportörler, siyasi partilerin örgütlendiği bütün illerin kesinhesaplarını gönderip göndermediklerini saptayabilmek için Cumhuriyet Başsavcılığınca tutulan siyasi parti sicil dosyalarından da yararlanırlar.

Raportörler, belirlenen konularla ilgili olarak düzenleyecekleri raporları en geç iki ay içinde Başkanlığa sunar; varsa eksiklik, hata veya tutarsızlıkları ortaya koyar ve bunların nasıl giderileceğini belirtirler.

Raportörler, düzenledikleri raporlarla ilgili ilk inceleme toplantılarında hazır bulunurlar ve gerekli açıklamaları yaparlar.

Eksikliklerin tamamlanması, hata ve tutarsızlıkların düzeltilmesi için ilgili siyasi partiye, Mahkemece, üç ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir.

Kesinhesaplarda eksiklik, hata ve tutarsızlık bulunmadığının anlaşılması veya bunların usulince giderilmesi halinde işin esasının incelenmesine karar verilir. Bu karar ilgili partiye bildirilir."

Anayasa Mahkemesi'nin parti hesaplarının doğru ve kanuna uygun olduğu yolunda karar vermesi ile parti tüzel kişiliği ve hesap vermekle yükümlü kişiler için, karara bağlanan yıl hesabının sorumluluğu kalkacaktır. Anayasa Mahkemesi kararının yayımından itibaren, cezai sorumluluğu gerektiren fiiller dışında, parti tüzel kişiliği ve sorumlu kişiler aleyhine o yıl hesabı ile ilgili başka bir işlem yapılamaz. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi kararları kesin ve geriye yürümez nitelikte olduğundan parti hesaplarında sonradan ortaya çıkacak bir mali nitelikli konu yeniden denetim ve karar konusu edilemez.²⁶⁶

Gerek 648 sayılı Kanun, gerekse 2820 sayılı Kanun döneminde, Anayasa Mahkemesi mali denetimi sonucunda, parti hesapların doğru olmadığı veya gelir ve giderler ile mal edinimlerinin yasaya aykırılıklar taşıdığı kanaatine ulaşırsa Hazinece el koyma kararı verir. 2820 sayılı SPK m.76'da hangi hallerde Hazinece el koyma kararı verilebileceğini tek tek sayılmıştır.²⁶⁷ Buna göre;

- Kanun hükümlerine aykırı şekilde bağış kabul edilmesi, mal veya gelir edinilmesi,
- Kanuna aykırı olarak kredi ve borç alınması,
- Kanunda öngörülen esaslara aykırı olarak belgelendirilemeyen kaynaklardan gelir sağlanması,
- Kanun uyarınca gerektiği halde belgelendirilmeyen parti gelirlerinin bulunması hallerinde SPK m.76 uyarınca kanuna aykırı olan gelir ve giderler Hazineye gelir kaydedilir.

Kanuna aykırı olan gelir ve giderlerin tümü ve kanunda öngörülen sınırları aşan bağışların ise aşan kısmı için Hazineye gelir kaydetme kararı verilir. Ayrıca, partiler

²⁶⁶ MEHTER (2008), s.111.

²⁶⁷ "Hazinece elkoyma" başlıklı SPY 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 kısmının karşılığının Hazineye irad 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 elkonulur, 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 irad kaydedilir.

Belgelendirilmesi gerektiği halde belgelendirilmeyen parti giderleri miktarınca parti malvarlığı, Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazineye irad kaydedilir."

ikamet ve amaçları dışında mal edinmezler ve ancak amaçları içinde olmak şartıyla taşınmaz mallarından gelir elde edebilirler. (2820 sayılı SPK m.68) Bir siyasi partinin bu maddede yer alan esaslara aykırı olarak taşınmaz mallara sahip olduğu anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesi Hazinece elkoyma kararı değil, vereceği bir süre içerisinde parti tarafından bu malların paraya çevrilmesi yoluna gider.(2820 sayılı SPK m.77)

Anayasa Mahkemesi'nin kanuna aykırı elde edilmiş parti gelirlerinin Hazine'ye gelir kaydedilmesine karar verilmesi sonucunda, kanuna aykırı elde edilmiş gelir miktarında bir tutar parti malvarlığından azalacaktır. Böylece kanuna aykırı elde edilen gelirden önceki duruma dönmüş olacaktır. Buna karşılık, partinin kanuna aykırı gider yapması durumunda bu gider kadar tutarın Hazineye gelir kaydedilmesi ise, farklı bir sonuç doğurmakta ve kanuna aykırı yapılan giderden önceki duruma dönmemektedir. Örneğin, parti tüzel kişiliğine ait olmayan bir otomobil için yapılan masrafların parti tarafından ödenmesi üzerine, bu miktarın Hazineye gelir kaydedilmesi o miktarın iki katının parti malvarlığından eksilmesi anlamına gelecektir. Bu sebeple kanuna aykırı giderleri yapan ya da onay veren parti sorumlularının bu harcamaları parti tüzel kişiliğine ödemeleri şeklinde bir sistem getirilmesi daha yerinde olacaktır. Bu sayede kanuna aykırı yapılan giderden önceki duruma dönmüş olunur.²⁶⁸

Anayasa Mahkemesi, parti hesaplarının doğru ve kanuna uygun olduğu ya da kanuna aykırılık sebebiyle Hazinece elkoyma şeklindeki kararları yanında, Kanunda bu konuda herhangi bir açık hüküm bulunmamasıyla beraber, hesabı denetlenen partilere önerilerde bulunulmasına da karar vermektedir. Siyasi partilerin mali denetimi, hukuki olmasının yanında mali işlemleri ve muhasebe tekniklerini de içerdiği için zorunluluk bulunmayan fakat düzeltilmesinde yarar görülen işlemler olabilmektedir.²⁶⁹ Hesaplar ya da işlemlerdeki kimi düzensizlikler, yaptırım gerektirmeyen biçimsel eksiklikler ya da muhasebe tekniğine ilişkin hatalar bu türden işlemlerdir.²⁷⁰

²⁶⁸ KAYA (2006), s.600-601.

²⁶⁹ MEHTER (2008), s.113.

²⁷⁰ Bazı durumlarda AYM ayrı bir başlık altında bir takım eleştiriler getirmektedir. Örneğin "*Genel Merkezin muhasebe işleyişine ilişkin eleştiriler*" başlığıyla partinin muhasebeleştirme işlemlerindeki çeşitli hataların eleştirildiği ve önerilerde bulunulduğu kararlara örnek olarak bakınız CHP'nin 2004, 2005 ve 2006 yılı mali denetim kararları: SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930;

Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimini yürütebilmesi için, parti hesaplarının zamanında kendine ulaşması ve gerekli belgeleri istediği zaman elde edebilmesi gereklidir. 2820 sayılı SPK'nın çeşitli maddelerinde Anayasa Mahkemesi'nin denetimini engelleyici kimi sorunlara yönelik çeşitli hükümler vardır. Mali denetimle ilgili olarak siyasi partilerin ilk sorumlulukları; parti hesaplarının Anayasa Mahkemesi'ne verilmesidir. SPK bunu sağlayabilmek için hem partiye yönelik hem de parti sorumlularına yönelik çeşitli tedbirler öngörmüştür. Parti hesaplarının ve gerekli belgelerin Anayasa Mahkemesi'ne verilmesini sağlamak üzere, SPK'nın 102. ve 104. maddelerinde partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu maddelerden “Cumhuriyet Başsavcılığının İsteklerine Uyulmaması Halinde Yapılacak İşlemler” başlığını taşıyan 102. maddeye²⁷¹ göre, parti heesabının verilmesi için Cumhuriyet Başsavcılığınca yapılan isteme, süresinde parti tarafından yanıt verilmemesi durumunda, Savcılık bir yazı daha gönderir. Bu yazıda belirtilen

SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, **R.G.:** 8.7.2008-26930.

²⁷¹ SPY'nin “Cumhuriyet Başsavcılığının İsteklerine Uyulmaması Halinde Yapılacak İşlem” başlıklı 102. maddesi;

“Siyasi partilerin faaliyetlerinin izlenmesi amacıyla Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının istediği bilgi ve belgeleri bildirilen süre içinde vermeyen siyasi partiye Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından ikinci bir yazı tebliğ olunur. Bu yazıda, bildirilen süre içinde cevap verilmediği ve istek yerine getirilmediği takdirde o siyasi partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açılabilir. Bu tebliğde bildirilecek süre içinde yine istek yerine getirilmez veya cevap verilmezse Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı o siyasi partinin kapatılması ya da Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için Anayasa Mahkemesinde re'sen dava açabilir. Siyasi 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 çektilmesini yazı ile o partiden ister. Parti üyeleri 68 inci maddenin dördüncü fıkraya hükümlerine aykırı fiil ve konuşmalarından dolayı hüküm giyerler ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı bu üyelerin partiden kesin olarak çıkarılmasını o partiden ister.

Siyasi parti, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde istem yazısında belirtilen hususu yerine getirmediği takdirde, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Anayasa Mahkemesinde o siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açar. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca düzenlenen iddianamenin tebliğinden itibaren otuz gün içinde ilgili siyasi parti tarafından söz konusu parti organı, mercii veya kurulun işten el çektilmesi ve parti üyesi veya üyelerin partiden kesin olarak çıkarılmaları halinde, o partinin kapatılması ya da Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için açılan dava düşer. Aksi takdirde Anayasa Mahkemesi, dosya üzerinde inceleme yaparak, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının ve siyasi parti temsilcilerinin sözlü açıklamalarını, gerekli gördüğü hallerde diğer ilgilileri ve konu üzerinde bilgisi olanları da dinlemek suretiyle açılmış bulunan davayı karara bağlar.”

süre içerisinde cevap verilmez ya da Savcılığın isteği yerine getirilmezse, partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açılabilir.

SPK 104. madde ise, yasanın 101. maddesi dışında kalan emredici kuralların uygulanabilmesini sağlamayı amaçlayan genel nitelikli bir düzenlemedir. Buna göre SPK'nın 101. maddedeki emredici hükümleri ile diğer yasalarda yer alan emredici hükümlere uyulmaması hallerinde, o siyasi parti hakkında Anayasa Mahkemesi'ne Cumhuriyet Başsavcılığınca başvurulur. Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükümlere aykırılık görürse bunların giderilmesi için parti hakkında ihtar kararı verir. Bu yazının tebliğinden itibaren aykırılık giderilmediği takdirde, Cumhuriyet Başsavcılığı parti hakkında Anayasa Mahkemesi'ne devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için dava açabilir.

Siyasi partilerin hesaplarını Anayasa Mahkemesi'ne vermesini sağlayacak olan 102. ve 104. maddelerde öngörülen Anayasa Mahkemesi kararlarının sonuçları arasında fark bulunmamaktadır ve her iki durumda da devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma söz konusudur. Ancak, bu maddelerde Cumhuriyet Başsavcılığını harekete geçiren ve aykırılığın giderilmesi için izlenen işlemler ve yöntemler farklıdır. En önemli farklılık ise 104. maddede yasanın emredici hükmünün (parti hesaplarının zamanında Anayasa Mahkemesi'ne verilmesi) yerine getirilmesi amacıyla ihtar kararına yer verilmiş olmasıdır.

Bu maddelere göre; SPK'nın öngördüğü şekilde partinin hesaplarını Anayasa Mahkemesi'ne vermemesi durumunda karşılaşılabilecek tek yaptırım devlet yardımından yoksun bırakılmadır. Bu durumda devlet yardımı almayan partiler için bu maddelerde öngörülen yaptırımı uygulama ve partiyi yasal yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlama imkanı bulunmamaktadır. Başka bir ifade ile, devlet yardımı almayan parti yaptırımsız kalacaktır.²⁷² Oysa bu maddelerde 2.1.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce bu partiler hakkında kapatma kararı da verilebilmekteydi. Partilerin bu sebeple kapatılmaları ağır bir yaptırım olarak nitelendirilebilir. Ancak, bu yaptırımın kaldırılması durumunda, sadece devlet yardımı alan değil, tüm partiler için uygulanabilecek bir yaptırımın öngörülmesi yerinde olurdu. Şüphesiz Kanundaki görevlerini yerine getirmeyen parti görevlileri için öngörülmüş cezai müeyyideler Kanunda yer almaktadır. Bununla beraber devlet

²⁷² MUTLU (2006), s.563.

yardımları almıyan parti hakkında ihtar kararı alınabilir; ancak, partinin devlet yardımından yoksun bırakılması söz konusu olamaz.

SPK parti hesabının Anayasa Mahkemesi'ne verilmemesi durumunda, partinin sorumluları hakkında çeşitli cezai müeyyideler öngörmüştür.²⁷³ Bunların yanında SPK m.116'da²⁷⁴ kanunun hükümlerine aykırı olarak bağışta bulunan veya bağışı kabul 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 müeyyide öngörmüştür.

Son olarak, parti tüzel kişiliği çerçevesinde yapılmış olmasa da, adayların seçim harcamalarının denetim dışı kalması önemli bir boşluk yaratmaktadır. Siyasi partilerin giderleri başlığında belirtildiği gibi, Anayasa'da adayların seçim harcamalarının kanunla düzenleneceği belirtilmesine rağmen, adayların seçim harcamalarının denetimine ilişkin herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir.²⁷⁵

²⁷³ SPY 111. maddesinin (b) bendi, parti kesinhesaplarının Anayasa Mahkemesine verilmesini düzenleyen 74. madde hükümlerine aykırı hareket eden sorumlular hakkında üç aydan altı aya kadar hafif hapis ve onbeş milyon liradan otuz milyon liraya kadar hafif para cezası verileceğini; (c) bendi Anayasa Mahkemesininin 75. madde uyarınca yapacağı mali denetimde gerekli inceleme ve araştırmaları engelleyen ve istenen bilgileri vermeyen sorumluları hakkında altı aydan bir yıla kadar hapis ve altmış milyon liradan az olmamak üzere adli para cezası verileceğini ve son olarak (d) bendi 104. maddeye göre verilen ihtar kararına uymayarak partiyi devlet yardımından yoksun bırakan sorumluları ile devlet yardımından yararlanmayan partinin sorumluları hakkında üç aydan altı aya kadar hapis cezası verileceğini hükme bağlamaktadır.

²⁷⁴ Madde 116: *"Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak bağışta bulunan kimse ve bağışı kabul eden parti sorumlusu, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

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 uyrukluğunda 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."

²⁷⁵ Danışma Meclisi'ne sunulan Anayasa tasarısına ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu'nun 69. maddesi ile ilgili kısmında adayların seçim harcamalarının denetlenmesi gereği şu şekilde belirtilmiştir: *"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."* Anayasalarımız, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No: 46, s.395-868. Nakleden KAYA (2006), s.601.

SONUÇ

Siyasi partiler, demokratik sistem içerisinde hayati öneme sahip işlevler yerine getirmektedirler ve günümüze kadar partilerin yerine bu işlevleri üstlenebilecek başka bir araç ya da mekanizma bulunmuş değildir. Bu sebeple, siyasi partilerin alternatifleri yoktur ve partiler demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilmektedir. Siyasi partilerin üstlendikleri işlevlerden kaynaklanan bu önemlerinin yanında, siyasi parti sisteminin çoğulculuğu da bir demokrasi için vazgeçilmezdir. Tolumun homojen bir yapıya sahip olmadığı ve çeşitli açılardan farklılıklara sahip olduğu demokrasilerde, siyasal hayatın da bu farklılıklara paralel olması beklenir. Farklı toplumsal talepleri ve görüşleri temsil eden siyasi partilerin, siyasal yarışa katılması ve bu talepleri devlete taşınmaları bu çoğulculuğun bir gereğidir. Bu çoğulculuğun korunması için, siyasi partilerin, eşit ve adil şartlarda seçim yarışına girmesi gereklidir. İşte siyasi partilerin finansmanı siyasi partiler arasındaki yarışta adil rekabet koşullarının korunması açısından üzerinde özenle durulması gereken bir konudur.

Siyasi partilerin en temel işlevi; SPK'da yapılan siyasi parti tanımında da belirtildiği gibi, milli iradenin oluşumuna katkıda bulunmaları ve bu iradeyi devlet yönetimine taşınmalarıdır. Siyasi partiler, gerek topluma sundukları programlar ve gerekse toplumda oluşan dağınık görüş ve düşünceleri bir araya getirerek bu işlevi yerine getirirler. Siyasi partilerin bu işlevleri yerine getirebilmesi için, bir takım sınırları olmakla beraber devletten bağımsız olmaları gerekir. Devlete karşı siyasi partilerin bağımsızlığının bir yönü de mali bağımsızlıktır.

Siyasi partiler, devlet dışında örgütlenmiş, serbestçe kurulup faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişileridir. O halde, siyasi partilerin finansman yönteminin de, bu temel özelliklerine uygun olması gerekecektir. Başka bir ifade ile, partiler nasıl devlet dışı özel kuruluşlar olarak kabul ediliyorsa; finansmanı da esas olarak kamusal değil özel kaynaklardan olmalıdır. Siyasi partilerin toplumsal taleplere açık olabilmeleri ve toplumda oluşan düşünceleri toparlayıp ulusal iradeyi devlete taşıyabilmeleri için topluma karşı kapalı olmamaları gerekir. Bunun finansman

sorunu içerisindeki karşılığı; siyasi partilerin, toplumla mali yönden de iletişim halinde olunmasıdır. Üye aidatları ve bağışlar yoluyla toplumdan gelir elde etme çabası içerisinde olan partilerin, topluma mali yönden bağımlı ve toplumsal taleplere daha duyarlı olacağı açıktır. Buna karşılık partilerin kamusal finansmanı, siyasi partilerin devlete yaklaşması ve toplumdan uzaklaşması sonucunu doğuracaktır. Bu sebeplerle siyasi partilerin finansmanında asıl olan, kamusal değil özel finansmandır.

Siyasi partilerin özel kaynaklardan finansmanının, partilerin özellikleri ve işlevlerine daha uygun olduğu belirtildi. Ancak, bu tespit siyasi partilere yönelik kamusal desteklerin tamamen reddedilmesi anlamına gelmemektedir. Öncelikle belirtmeli ki, artık kamusal destekler siyasi partilerin finansmanında son derece kabul görmüş bir uygulamadır. Siyasi partilerin her geçen gün artan giderlerinin üye aidatları ile karşılanmasının güçlüğü ve bağışların düzensiz ve güvenilmez bir gelir kaynağı oluşu ile yaratacağı etkiler ve denetiminde yaşanan sıkıntılar sebebiyle, devlet yardımları demokratik ülkelerde hem son derece yaygın bir uygulama alanı bulmuş; hem de parti gelirlerinde yeri doldurulamaz bir orana ulaşmıştır. İkincisi, devlet yardımları özel gelir kaynaklarının partiler için asıl finans kaynakları olarak kabul edildiği göz önüne alınarak; bunların yetersiz olması ve partilerin ciddi mali baskılardan korunması amacıyla yapılması durumunda daha kabul edilebilir hale gelecektir.

Genel olarak Batı Demokrasilerinde, siyasi partilerin klasik gelir kaynaklarının üye aidatları ve bağışlar olduğu; bunların arkasından çeşitli satışlar ile bazı toplantı ve organizasyonlardan elde edilen gelirler ve mal varlığından sağlanan gelirlerin geldiği görülmektedir. Özellikle II. Dünya Savaşı öncesi dönemde, siyasi partilerin finansmanı önemli oranda yasal düzenlemelerin ve kamu denetiminin dışında partilerin özel alanı olarak değerlendirilmekteydi. Ancak, zamanla siyasi partilerin finansmanı alanındaki yasal düzenlemeler ve kamusal destekler yaygınlaşmaya başlamış ve çeşitli mali denetim sistemleri oluşturulmuştur.

Günümüzde neredeyse tüm demokratik ülkelerde, siyasi partilerin yararlandığı çeşitli türlerde kamusal desteklere ve partilerin gelir ve giderleri ile ilgili yasaklamalar ve sınırlamalara rastlamaktayız. Anglo-sakson ülkelerinde seçim harcamalarının sınırlandırılması ve bağışlarla ilgili düzenlemelere yoğunlaştığı; buna karşılık başını Almanya'nın çektiği Kıta Avrupası ülkelerinde, kamusal

destekler ve parti gelirleri ile ilgili düzenlemelerin finansman sorunun odağını oluşturduğunu görmekteyiz. Ayrıca, genel olarak siyasetin finansmanı birinci grup ülkelerde daha çok adayların seçim harcamaları olarak algılanmakta iken; ikinci grup ülkelerde ise, siyasi partilerin hem günlük düzenli ve hem de kampanya dönemlerindeki gelir ve giderleri olarak değerlendirilmektedir. Sonuçta, artık siyasi partilerin finansmanının, devletin etkisi dışında partilerin özel sorunları olarak görülmediğini belirtebiliriz.

Uygulamada siyasi partilerin gelirlerine baktığımız takdirde, devlet yardımlarının üye aidatları ve bağışlar ile birlikte siyasi partilerin en önemli gelir kaynaklarından birisi haline geldiği görülmektedir. Bazı ülkelerde siyasi partilerin birinci sıradaki gelir kalemi haline gelen bu yardımlar, bazı ülkelerde partilerin gelirlerinin % 50'sini aşmış % 90'lara kadar çıkmaktadır. Bu sebeple, siyasi partilerin kamusal finansmanı artık demokratik ülkelerde yerleşik bir uygulama haline gelmiştir. Ancak, devlet yardımları ile ilgili eleştiriler ve tartışmaların tamamen sona erdiğini söylemek mümkün değildir.

Türkiye'de siyasi partilerin finansmanına baktığımız takdirde; bir çok Anayasal konuda olduğu gibi, Almanya'nın başını çektiği Kıta Avrupası parti finansman modelinden etkilendiği görülmektedir. Hukuksal açıdan, Almanya'da olduğu gibi partilere Anayasal güvenceler sağlanmış, partilere ilişkin özel bir yasa çıkarılmıştır. Ayrıca, siyasetin finansmanı adaylar veya seçim kampanyaları değil, partiler etrafında şekillenmiştir. Son olarak, Almanya'ya benzer şekilde buradaki araştırma ve tartışmalarda da kamusal desteklerin egemenliği görülmektedir. Başka bir ifade ile, Türkiye'de de parti odaklı; hem seçim dönemlerinde hem de yıllık olarak partilere doğrudan devlet yardımını öngören; fakat parti harcamalarını sınırlama konusunda isteksiz kalan finansman modeli uygulanmaktadır. Kamusal destekler konusundaki benzerliklere karşılık, Almanya'da uygulanan partilerin gelirleri içerisinde kamusal desteklerin oranlarını sınırlayıcı düzenlemeler, ülkemizde yer almamakta ve siyasi partiler bu alanı kendileri için istedikleri gibi düzenleyebileceklerini düşünmektedirler. Bunun sonucunda, uygulamada devlet yardımlarının parti finansmanındaki sonuçları Almanya'dan farklı noktalara ulaşmıştır.

Türkiye’de partilerin gelirleri içerisinde, kamusal destekler dışında bağışlar ile ilgili yasal düzenlemeler dikkat çekmektedir. Bir takım bağış kaynakları yasaklanmış ve bağışlara üst sınır konulmuştur. Buna karşılık, partilerin ne seçim dönemlerinde ne de seçimler arası dönemlerde harcamalarına her hangi bir sınır konulmamış ve kamuoyuna beyan sistemi öngörülmemiştir. Bu açıdan da ülkemizdeki uygulamanın Kıta Avrupası sistemine benzediğini söyleyebiliriz.

Yasal düzenlemelerin çerçevesini çizdiği bu finansman modeli sonucunda uygulamada partilerin gelir ve giderleri incelendiğinde, partilerin finansmanı konusundaki genel kabul görmüş tezlerin Türkiye’de geçerli olmadığını görmekteyiz. Öncelikle, siyasi yelpazenin solundaki partilerin üye aidatları ve sendika destekleri ile, sağındaki partilerin ise bağışlar ile harcamalarını karşıladıkları yönünde bir genellemeye ulaşmak ülkemizde zordur. İkincisi, partilerin yeni kuruldukları ya da nisbeten zayıf oldukları dönemlere karşılık büyük ve güçlü oldukları dönemlerde daha çok bağış toplayabilecekleri şeklindeki varsayım da doğrulanmamaktadır. Siyasi parti finansmanı konusunda en önemli etkiyi kamusal destekler yapmaktadır. Yardımlardan yararlanabilen büyük partiler için, özel finansman yöntemlerinin önemli oranlarda terkedildiğini ve parti genel merkez gelirlerinin neredeyse tamamen hazine yardımlarından oluştuğunu söyleyebiliriz. Devlet yardımlarından yararlanamayan küçük partiler ise, bağış ve üye aidatları şeklindeki klasik gelir kaynakları ile harcamalarını finanse etmektedirler.

Devlet yardımları uygulamasında ise; yardım yapılacak partilerin belirlenmesi konusunda eşitlik ve adillik ilkelerinin göz ardı edildiğini ve günlük siyasi endişelerle bu kriterler konusunda yasal değişiklikler yapıldığını görmekteyiz. Seçimlerde yeterli desteği alamadığı halde, Meclis’te belli sayıda milletvekiliyle temsil şansı bulunan partilere yardım yapılmasından vazgeçilmesi yerinde olmuştur. Ancak, bir partinin yardım alabilmek için ulaşması gereken % 7’lik oy oranının karşılaştırmalı olarak çok yüksek olduğu açıktır. Demokratik mücadelenin sağlıklı bir şekilde yürümesi ve demokratik sistemin yerleşmesi için yapılan bu yardımların; bu tür yüksek kriterlerle aksine etkiler doğurması mümkündür. Devlet yardımlarının, yardım alan partiler için birinci sıradaki gelir kalemi haline gelmesi ve özel kaynaklardan sağlanan gelirleri kat kat aşmasına karşı herhangi bir tedbir alınmaması ve yardım paralarının kullanımını konusunda partilere hiç bir sınırlama getirilmemesi ciddi bir eksikliktir.

Bu sebeple devlet yardımları konusunda Şu yönde yenilikler yapılabilir;

- 1- *Devlet yardımlarından yararlanacak partilerin belirlenmesi konusunda,* seçimlerde elde edilen oy oranının esas alınmasına devam edilmeli; partiler arasında milletvekili transferlerini tahrik eden TBMM’de sandalye sahibi olma Şeklinde bir kritere baŐvurulmamalı.
- 2- *Devlet yardımı alacak partilerde aranan % 7’lik oy oranı mutlaka daha makul bir düzeye (rneğin % 3) indirilmelidir.* Bunun yanında, yardımın bir kısmının % 3 gibi bir oy oranına sahip partilere, bir diğer kısmının da barajı aŐıp TBMM’de temsil edilen partilere yapılması yoluna da gidilebilir.
- 3- *Devlet yardımı alan partiler arasında yardımın dağıtılması konusunda,* TBMM’de elde edilen sandalye sayısı yerine seçimlerde alınan oy oranlarının belirleyici olması Şeklindeki SPK hükmü korunmalıdır. Çünkü, seçim sonuçları göstermektedir ki; partiler bazen seçimlerde elde ettiği oy oranından çok daha fazla sayıda milletvekilliği kazanabilmektedirler. Devlet yardımlarının kazanılan sandalye sayısına göre verilmesi adaletsizliklere sebep olacaktır.
- 4- *Devlet yardımlarının parti gelirleri içerisindeki oranı konusunda,* bir takım sınırlayıcı yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemelerin, uygulaması en kolay ve basit olanı partilere yapılacak devlet yardımlarının ye aidatları ve bağış gelirlerini aŐamayacađının hükme bağlanmasıdır. Bu konudaki bir ikinci yöntem ise; partiye yapılacak her ye aidatı ödemesi ve bağışa karşılık belli bir miktar devlet yardımının yapılmasıdır.
- 5- *Yardımların parti içerisinde kullanılması konusunda,* devlet yardımlarının belli bir miktarının doğrudan taşra teşkilatına yapılması ve belli bir miktarının da eğitim, araştırma-geliştirme ve yayın gibi alanlarda kullanılması zorunlu tutulmalıdır. Böylece parti içi demokrasi korunmuŐ ve yardımların demokrasinin finansmanına aktarılması sağlanmış olacaktır.
- 6- *Devlet yardımlarına ilişkin temel esaslar Anayasa’da düzenlenmelidir.* Devlet yardımlarının ilk yapılmaya başlandığı 1965 yılından beri, bu konuda makul ve tutarlı bir gerekçeye dayanmaksızın defalarca yasal değişiklik yapılmıştır.

Bu sebeple, bu yardımların siyasi manevra aracı olarak kullanılmasını önlemenin tek yolu; yardımlara ilişkin temel ilkelerin Anayasal güvenceye alınmasıdır.

Doğrudan kamusal desteklerle ilgili olmasa da, çeşitli kamu olanaklarına sahip adayların bu imkanlarını seçimlerde kullanmaları tüm dünyada seçimlerde adaleti sağlamak amacıyla yasaklanmıştır. Türkiye’de iktidar partilerinin ya da yerel yönetimlerin yöneticilerinin kamuya ait araçları ve personeli kullanmasının yanında; kamunun yürüttüğü sosyal yardımlaşma hizmetlerinin seçim dönemlerinde yoğunlaşması önemli bir tartışma konusudur. Ayrıca, seçim döneminde kamu kaynaklarının parti propagandası amacıyla kullanımını yasaklayan seçim yasasındaki hükümlerin yetersizliği ortadadır. Bu konuda atılması gereken en somut adım, bu yasakların söz konusu olduğu on günlük seçim süresinin en az bir aya çıkarılmasıdır. Ayrıca bu alanda denetim görevini yürüten seçim yargısının etkinliğinin artırılması yönünde çeşitli tedbirler alınması gereklidir.

Siyasi partilerin gelirleri konusundaki temel sorunlar devlet yardımları etrafında şekillenmektedir. Hatta diğer gelir kaynakları ile ilgili sorunlar da devlet yardımları ile ilintilidir. Siyasi partilerin üye aidatı ve bağış toplama konusundaki isteksizliğinin, çoğunlukla devlet yardımları ile giderlerini karşılayabilmekten kaynaklandığı görülmektedir. Siyasi partilerin gelirlerinin genel yapısını, devlet yardımlarının belirlediği söylenebilir. Türkiye’de devlet yardımı alan partilerde, partinin birinci sıradaki gelir kalemini büyük bir çoğunlukla devlet yardımları oluşturmaktadır. Hatta bu partilerde, devlet yardımından sonra gelen parti gelirlerinin, bağışlar ya da üye aidatları değil, devlet yardımları sayesinde oluşan faiz gelirleri ve önceki yıldan devreden nakit mevcudu olduğu görülmektedir. Buna karşılık, devlet yardımı alamayan partilerde ise klasik gelir kaynakları olan bağışlar ve üye aidatlarının harcamaları finanse ettiği görülmektedir.

Türkiye’de siyasi partilerin sahip oldukları üye sayısı bir çok Batı Demokrasisinde partilerin üye sayılarından yüksektir. Ancak, hem parti üyelerinin üye aidatı verme konusunda hem de partilerin bu aidatı toplama konusunda isteksiz oldukları görülmektedir. Türkiye’de partilerin gelir kalemleri içerisinde üye aidatlarının çok gerilerde kaldığı görülmektedir. Bunun bir sebebi, parti üyelerinin aidat ödeme geleneğinin yerleşmemiş olması ise; diğer bir sebebi de, devlet

yardımları sayesinde partilerin üye aidatlarına ihtiyaçlarının kalmamasıdır. Siyasal katılımın bir göstergesi ve aracı olmanın yanında, parti içi demokrasi açısından da önem verilen üye aidatlarının, partilerin yapıları ve işlevleri ile en uyumlu gelir kaynağı olduğu belirtildi. Bu açıdan siyasi partileri, devlet yardımları ile yetinmeyip üye aidatları elde etme konusunda teşvik etmek gereklidir.

Siyasi partilerin, yapılarına ve işlevlerine uygun bir şekilde özel finans kaynaklarından yararlanmasının sağlanabilmesi konusunda en iyi yöntem, devlet yardımlarının bu iki gelir kaynağını aşmayacak şekilde yapılması ya da bu gelir kaynaklarına bağlanmasıdır. Eğer partilerin alacakları devlet yardımlarının, topladıkları üye aidatları ve bağışları geçemeyeceği belirtilirse, gelir kalemleri arasında bir denge sağlanmış olacaktır. İkinci bir yöntem de, partinin elde ettiği her üye aidatı için belli bir miktar devlet yardımı yapılmasıdır. Bu sayede, devletten yardım almak isteyen partiler üye aidatı toplamaya çalışacaktır. Bağışları destekleyecek etkili bir uygulama ise; partilere bağış yapacak kişilere vergi avantajlarının sağlanmasıdır. Bu yöntemle hem doğrudan kişiler parti tercihi yaparak bağış yapmış hem de dolaylı devlet yardımı yapılmış olacaktır.

Bağışlara konulan üst sınırlar evrensel uygulamaya paraleldir ve bu sınırların her yıl yenileniyor olması son derece yerindedir. Yasal düzenlemeler açısından değerlendirildiğinde, bağışlar konusunda Türkiye'nin bir çok Batı Demokrasilerinden ayrıldığı nokta, belli bir miktarı aşan bağış sahiplerinin isimlerinin açıklanmıyor oluşudur. Ancak bunu ciddi bir eksiklik olarak kabul etmek zordur. Bağış sahiplerinin kamuoyuna açıklanmasının, seçmenin partilerin kimlerden bağış aldığını bilerek tercih yapması açısından önemli ve demokratik bir uygulama olduğu belirtilmektedir. Ancak, Türkiye'deki bağışlara ilişkin üst sınır, parti yönetimlerini ve politikalarını etkileyecek miktarda bağış yapılmasına imkan vermemektedir. Ayrıca; bağışların mutlaka belgelendirildiği ve Anayasa Mahkemesinin bu belgeler üzerinden mali denetimini sürdürdüğü göz önüne alınırsa, bağış sahiplerinin kimliklerinin açıklanmaması saydamlık ya da demokratiklik açısından büyük bir eksiklik değildir.

Uygulamada bağışlar konusundaki en önemli sorun; yapılan bağış miktarlarının ve nasıl yapıldığının gerçekten bilinmemesidir. Özellikle aynı yardımlar ve ücretsiz kullandırmalar bu belirsizliğin en önemli kaynağıdır. Bu sorunu aşmanın ön koşulu,

ülkedeki ekonomik faaliyetlerin kayıt içine alınmasıdır. Türkiye gibi ciddi bir kayıtdışı ekonomi sorunu olan bir ülkede, bağış üst sınırlarının gerçekten uygulanabilmesi oldukça güçtür. Bağış üst sınırlarının aynı yardımlar için de uygulanabilmesi için bazı teknik düzenlemeler gereklidir. Partilere yapılan her türlü aynı yardımın parti tarafından kabulü sırasında, verilen malın değerini belgeleyen fatura ya da benzeri bir belge alınması zorunlu tutulmalıdır. Özellikle, seçim dönemlerinde ortaya çıkan ve çeşitli şekillerde gerçekleştirilen ücretsiz kullandırmalarda ise, bu konuda tercihen seçim yargısı (Yüksek Seçim Kurulu, İl ve İlçe Seçim Kurulları) tarafından yürütülecek ciddi bir denetim ve bu kullanımların bağış üst sınırını aşan kısmı için yaptırım sistemi gereklidir.

Siyasi partilerin finansmanı alanında en yaygın düzenlemelerden birisi de; adayların ve partilerin yapacakları seçim harcamalarının sınırlandırılmasıdır. Zengin adayların veya partilerin sahip oldukları mali imkanları kullanarak yapacakları harcamalarla, seçimlerde adil rekabet şartlarını bozmalarının önüne geçmek amacıyla getirilen bu tür bir sınırlama daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde görülmektedir. Türkiye’de siyasi partilerin gelirlerine ilişkin bir çok düzenleme ve sınırlama bulunmasına rağmen; parti giderleri ile ilgili bir sınırlama yer almamaktadır. SPK’da sadece parti giderlerinin yapılmasına ilişkin bir takım usul kuralları yer almaktadır. Siyasi partilerin seçim dönemlerinde çok ciddi miktarlarda harcamalar yaptıkları ve devlet yardımları sayesinde partilerin harcamaları arasında uçurumlar oluştuğu görülmektedir. Ayrıca Genç Parti örneği de göstermektedir ki; Türkiye’de mali güç, tüm olumsuzluklara rağmen siyasette başarıya ulaşma konusunda çok önemli bir araçtır. Şüphesiz daha fazla gelir elde etme başarısı gösteren partilerin, bu gelirlerini seçimlerde kullanmaları doğaldır. Ancak, bunun sınırsız olmaması gerekir. Türkiye’de partilerin bütçeleri arasında çok ciddi farklılıklar oluştuğu ve buna bağlı olarak seçimlerde bazı partilerin ciddi harcamalar yapabildiği görülmektedir. Bu sebeple partilerin ve adayların seçim harcamalarına bir üst sınır konulmak suretiyle, seçim yarışında güçlü partilerin rakiplerine karşı sadece mali imkanlarının verdiği bir üstünlük kurlmaları önlenabilir.

Harcamalara getirilecek bu sınır, tüm ülke çapında bir partinin yapabileceği toplam harcama miktarının belirlenmesi şeklinde olabileceği gibi, her seçim çevresinde seçmen başına yapılabilecek bir harcama miktarı belirlenerek de olabilir. Böyle bir düzenleme seçimlerde adalet ve eşitlik ilkelerine önemli bir katkı

sağlayacaktır. Parti harcamaları konusunda yapılacak bu tür bir sınırlama, partilerin adaylarının yapacakları harcamaları da kapsamak zorundadır. Çünkü, seçimlerde yapılan harcamaların önemli bir kısmını ve bazen çoğunluğunu partiler değil, adaylar yapmaktadır. Bu sebeple bu konuda yapılacak bir düzenlemede, bir seçim çevresinde partinin ve aday/adaylarının yapabileceği toplam bir harcama üst sınırı belirlenmelidir. Şüphesiz bu düzenlemenin uygulanabilmesi için, yukarıda belirtildiği gibi, aynı yardımların ve ücretsiz kullanımların sıkı bir şekilde denetlenmesi ön koşuldur. Ayrıca, partiler ve adayların belirlenen bu üst sınırlara uyup uymadıklarının denetlenmesi amacıyla, seçimlerden sonra kampanya bütçelerini, bunları denetleyecek bir organa sunmalıdırlar. Bu denetim görevini seçim yargısı yapması en uygun yol olarak görülmektedir.

Siyasi partilerin kamu kaynaklarından yararlanıyor olması ve gelir ve giderleri ile ilgili düzenlemeler, partilerin mali denetimini zorunlu kılmıştır. Demokratik ülkelerin çoğunluğunda, siyasi partilerin gelir ve giderlerinin bunlarla ilgili yasal düzenlemelere uygunluğunu denetlemekle görevlendirilmiş farklı organlar vardır. Her ülke kendi şartları içerisinde bu görevi en iyi yerine getirecek kurumu tespit etmiştir. Türkiye’de özellikle siyasi partilerden bağımsız ve tarafsız bir şekilde bu görevi yerine getirebileceği düşünülerek, Anayasa Mahkemesi yetkilendirilmiştir. Siyasi partilerin mali denetimine ilişkin çeşitli sorunlar bulunmakla beraber, bunların hepsinin denetimi yapan organ olarak Anayasa Mahkemesi’nden kaynaklandığını söylemek mümkün değildir.

Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mali denetimini partilerin kendisine gönderdiği belge ve bilgiler üzerinden yapmaktadır. Öncelikle, partilerin hesaplarıyla ilgili önemli bir takım teknik sorunlar bulunmaktadır. Kanunda partiler için belirlenmiş bir ortak muhasebe usulü bulunmamaktadır ve her parti kendi geliştirdiği muhasebe usulüne göre hesaplarını tutmaktadır. Bu durum, Anayasa Mahkemesi’nin önüne onlarca farklı usulde tutulmuş parti hesabının gelmesine ve denetimin güçleşmesine sebep olmaktadır. Parti hesaplarına ilişkin önemli bir diğer problem de, partilerin il, ilçe ve bucak teşkilatlarının hesaplarının tutarsız ve düzensiz olmasıdır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi’nin partilerin genel merkez dışında kalan bu teşkilat kademelerinin hesaplarını neredeyse hiç incelemeyen onaylaması çok ciddi bir sorundur. Çünkü, parti taşra teşkilatlarının bütçeleri de en az genel merkez bütçeleri kadar büyüktür ve bir çok parti devlet yardımlarının önemli bir kısmını taşra

teşkilatlarına aktarmaktadır. Başka bir ifade ile, partilerin il ve ilçe teşkilatlarının denetlenememesi, milyonlarca liralık kamu kaynağının kullanımının denetim dışı kalması anlamına gelmektedir. Ayrıca, Anayasanın partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerektiği yönündeki kuralının denetimi de mümkün olmamaktadır. Siyasi partilerin mali denetimiyle ilgili sorunların çözümü için şu öneriler getirilebilir:

- 1- *Siyasi partilerin hem genel merkez hem taşra teşkilatı için ortak bir muhasebe usulü geliştirilmelidir.* Bu sayede Anayasa Mahkemesi'nin denetim görevi kolaylaşacak ve hızlanacaktır.
- 2- *Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimini daha etkin yapabilmesi için, yeterli ve uzman bir kadroya kavuşturulması gereklidir.* Muhasebe usulünde yapılacak düzenlemelerle birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin etkin bir kadroya kavuşması denetim zaafiyetlerini azaltacaktır.
- 3- *Siyasi partilerin taşra teşkilatının hesapları mutlaka denetim içerisine alınmalıdır.* Özellikle, partilerin taşra teşkilatlarının denetlenmesi konusunda yaşanan sıkıntıların aşılması için, hem muhasebeleştirme tekniklerinde yapılan yenilikler hem de Mahkeme kadrosunun takviyesi yardımcı olacaktır.
- 4- *Seçimlerde parti adaylarının yaptığı harcamaların da denetim altına alınması gereklidir.* Seçimlerinde büyükşehir belediye başkan adaylarının bazı partilerden daha fazla harcama yaptıkları biliniyor ve Anayasa'da adayların seçim harcamalarının kanunla düzenleneceği açıkça belirlenmişken bu konunun denetim dışında kalması önemli bir eksikliktir.

KAYNAKÇA

I. KİTAPLAR VE MAKALELER

ABADAN, Nermin; **Siyasi Bilimler ve Anayasa Hukuku Açısından 1965**

Seçimlerinin Tahlili, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1966.

ABADAN, Yavuz; “Türk Siyasi Partiler Kanunu”, **AÜSBFD**, C. XXI, S. 3.

AKSOY, Muammer; **Partizan Radyo ve D.P.**, Forum Yayınları, Ankara, 1960.

ALEXANDER Herbert E. and Rei Shiratori ; **Comparative Political Finance Among the Democracies**, Westview Press, Boulder, Colo., 1994.

ALEXANDER, Herbert E.;“Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework”,

Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**,

Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989. (s.9-23)

ARIKAN, Türkan ; “Siyasi Partiler ve İşletmecilik”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**,

Cilt:13, S. 6, 1976. (s.65-71)

ARNIM, Hans Herbert von; “Campaign and Party Finance in Germany”, Arthur B.

Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000. (s.201-218)

ARSEBÜK, Esat; “CHP’nin Haksız İktisapları Hakkında Kanuna Dair”, **AÜHFD**, Cilt

10, S.1-4, 1953. (s.426-432)

ATAR, Yavuz ; **Sivil Toplum, Devlet, Siyasi Partiler Tipolojisinin Evrimi:**

Partilerin Örgütlenme Modelleri ve Fonksiyonları Üzerine Bir İnceleme,

Mimoza Yayınevi, Konya, 2003.

ATAR, Yavuz; “Kartel Teorisi ve Eleştirisi: Kartel Teorisinin Çağdaş Partiler

Tipolojisini Açıklamadaki Yetersizliği ve Polar Partilerin Doğuşu” **Ergun**

Özbudun’a Armağan, Cilt-I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008. (s.51-107)

ATAY, E. Ethem ; “Siyasal Partilerin Finansmanı ve Özellikle Fransa Örneği”, **Türk**

Hukuk Dünyası, Yıl:1, Sayı:2, Ekim 2000. (s.101-127)

AUSTIN Reginald ve Maja Tjernström; **Funding of Political Parties and Election**

Campaigns, International Institute for Democracy and Electoral Assistance,

Stockholm, 2003.

- AYDIN, Mesut; “Türkiye’de Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, **AÜHFD**, C.54, S.4, 2005. (s.235-265)
- BIEZEN, Ingrid van; “Party Financing in New Democracies – Spain and Portugal”, **Party Politics**, 6 (3), 2000. (s.329-342)
- BIEZEN, Ingrid van; **Financing political Parties and Election Campaigns – Guidelines**, Council of Europe Publishing, Germany, 2003.
- BIEZEN, Ingrid van; “Political Parties as Public Utilities”, **Party Politics**, , 10 (6), 2004. (s.701-722)
- BIEZEN, Ingrid van ve Petr Kopecky; “The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies”, **Party Politics**, 13(2), 2007. (s.235-254)
- BIEZEN, Ingrid van and Petr Kopecky; “On the Predominance of State Money: Reassessing Party Financing in the New Democracies of Southern and Eastern Europe”, **Perspectives on European Politics and Society**, 2 (3), 2001. (s.401-429)
- BLYTH, Mark and Richard Katz, “From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party”, **West European Politics**, 28 (1) 2005. (s.33-60)
- BOSUTER, Kudret (1969); **Türk Siyasi Partiler Sisteminde Parti İçi Demokrasi**, Ulusal Basımevi, Ankara, 1969.
- BURNELL, Peter J. ; **Funding Democratization**, Manchester University Pres, Manchester, 1998.
- CALLAHAN, William A.; “Political Corruption in Southeast Asia”, **Party Finance and Political Corruption**, Robert Williams (Ed.), Macmillan Press, London, 2000. (s.163 -198)
- CAN, Osman ; **Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.
- CIAURRO, Gian Franco; “Public Financing of Parties in Italy”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989. (s.153-171)
- CLIFT, Ben and Justin Fisher; “Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain”, **Party Politics**, 10, 2004. (s.677-699)
- DEL CASTILLO, Pilar; “Financing of Spanish Political Parties”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989. (s.172-199)

- DRYSCH, Thomas; “The New French System of Political Finance”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000. (s.155-177)
- DUVERGER, Maurice; **Siyasi Partiler**, Çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1974.
- DÜLGER, Mehmet ; “Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı”, **Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu**, TESAV Yayını, İstanbul, 1995.
- ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınevi, Ankara, 2005.
- EREN, Abdullah ; **Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1996.
- EROĞUL, Cem; **Anayasayı Değiştirme Sorunu (Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi)**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1974.
- FISHER, Justin ; “Party Finance and Corruption: Britain”, **Party Finance and Political Corruption**, Robert Williams (Ed.), Macmillan Press, London, 2000. (s.15-37)
- FISHER, Justin; “The Political Parties, Elections and Referandums Act 2000”, **Representation**, 38 (1), 2001. (11-19)
- FUSILLIER, Raymond ; **Siyasi Partilerin Mali Güçleri ve Devlet Kontrolü**, Çeviren; Tuncer Karamustafaoğlu, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1964.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk ; **Devletleşen Partiler : Türkiye’de Siyasi Partilerin Başlıca Kaynakları 1983-1998**, Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk ; “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerini Sınırlandırılması”, **Siyasi Partilerde Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000. (s.127-235)
- GENÇKAYA, Ömer Faruk ; “Siyasi Partilerin ve Adayların Devlet Yardımları Dahil Finansmanı”, **Siyasi Partiler ve Seçim Kanunları Sempozyumu**, Türkiye Parlamenterler Birliği, Ankara, 2002.
- GÖNENÇ, Levent; **Türkiye’de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008.
- GÖZLER, Kemal ; **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.
- GUNLINKS, Arthur B.; “Introduction”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000. (s.3-14)
- HEIDENHEIMER, Arnold; “Comparative Party Finance: Notes on Practices and

- Towards a Theory”, **Journal of Politics**, 25(4), 1963. (s.790-811)
- HERRN SON, Paul S.; “The High Finance os American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000. (s.17-40)
- HOPKIN, Jonathan; “Towards a chequebook democracy? Business, parties and the funding of politics in Italy and the United States”, **Journal of Modern Italian Studies**, 10 (1), 2005. (s.43-58)
- KAPANİ, Münci; **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1988.
- KATZ, Richard and Peter Mair; “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, **Party Politics**, 1 (1), 1995. (5-28)
- KATZ, Richard S. ; **How Parties Organize : Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies**, Sage Publications, London, 1994.
- KATZ, Richard and Peter Mair; “Cadre, Catch-all or Cartel?: A Rejoinder” **Party Politics**, 2 (4) 1996. (s.525-534)
- KATZ, Richard S.; “The Internal Life of Parties”, Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (Ed.) **Political Challenges in the New Europa and Analitical Challenges**, Oxford University Press, Oxford, 2002. (s.87-118)
- KAYA, Mehmet Oğuz ; “Siyasi partilerin mali denetimi sorunu; mevcut durumun eleştirisi ve çözüm önerileri”, **Anayasa Yargısı İncelemeleri**, Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen (Ed.), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2006.
- KEMPF, Udo ; “Alman Siyasi Partiler Kanununa Göre Parti İçi Demokrasi ve Partilerin Finansmanı” , **Türkiye’de ve Avrupa’da Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Yasası**, Konrad Adanauer Vakfı Yayınları, Ankara, 2002.
- KEMPF, Udo ; “Fransa’da Seçimler Arifesinde Siyasi Parti Yapıları ve Partilerin Finansmanı” , **Türkiye’de ve Avrupa’da Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Yasası**, Konrad Adanauer Vakfı Yayınları, Ankara, 2002.
- KILINÇ, Doğan ; **Siyasi Partilerin Mali Denetimi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001.
- KIRCHEIMER, Otto; “The Transformation of the Western European Party Systems”, in J. LaPalambora, M. Weiner (Ed.), **Political Parties and Political Development**, Priceton University Press, Princeton, 1966. (s.177-200)
- KLEE, Gudrun; “Financing Parties and Election in Small European Democracies: Austria and Sweden”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party**

- Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000.
(s.178-200)
- KNAPP, Andrew; “Ephemeral Victories? France’s Governing Parties, the Ecologists, and the Far Right” Peter Mair, Wolfgang Müller and Fritz Plasser (Ed.), **Political Parties and Electoral Change**, Sage, London, 2004.
- KOOLE, Ruud, “The “modesty” of Dutch party finance”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989. (s.200-219)
- KOOLE, Ruud; “Cadre, Catch-all or Cartel?: A Comment on the Notion of the Cartel Party”, **Party Politics**, 2(4) 1996. (s.507-523)
- KOSTADİNOVA, Tatiana; “The impact of finance regulations on political parties: The case of Bulgaria”, **Europe-Asia Studies**, 59 (5), 2007. (s.807-827)
- KUTLUAY, Musa Kerim ; **Siyasal partilerin Finansmanı: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001.
- LIJPHART, Arend; **Çağdaş Demokrasiler** (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara, Tarihsiz.
- MAIR, Peter; “Party Organizations: From Civil Society to the State”, Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994
- MAIR, Peter ve Ingrid van Biezen, “Party Membership in Twenty European Democracies”, 1980’-2000’, **Party Politics**, 7(1), 2001.
- MEHTER, Hamdi ; “Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, **Anayasa Yargısı 8**, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1991.
- MEHTER, Hamdi ; **Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri**, Türmob Yayınları, Ankara, 2008.
- MENDILOW, Jonathan; “Public Party Funding and Party Transformation in Multiparty Systems”, **Comparative Political Studies**, 25(1), 1992.
- MIETZNER, Marcus; “Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption”, **Contemporary Southeast Asia**, 29 (2), 2007. (s.238-263)
- MULE, Rosa; “Financial uncertainties of Party Formation and Consolidation in Britain, Germany and Italy: The Early Years in Theoretical Perspective”, Peter Burnell ve Alan Ware (Ed.), **Funding Democratization**, Manchester University Press, Manchester ve New York, 1998. (s.47-72)

- MUTLU, Levent; “Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, **Anayasa Yargısı İncelemeleri**, Mehmet Turhan ve Hikmet Tülen (Ed.), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2006.
- NASSMACHER, Karl-Heinz; “Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989
- NASSMACHER, Karl-Heinz ; “Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000. (233-267)
- NASSMACHER, Karl Heinz (2003a); “Party Funding in Continental Western Europe”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003. (117-137)
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2003b); “The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003. (s.33-52)
- NASSMACHER, Karl Heinz (2003c); “Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulations”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003. (s.139-155)
- NEDİMOĞLU, Ö. Melih; **Siyasal İletişimde Dönüşümler, Yeni Bir Olgu: Siyasal Reklemler**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1990.
- ÖDEN, Merih ; **Seçmenlerin ‘Kişi Tercih’ Açısından Seçim Sistemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.
- ÖDEN, Merih; **Türk Anayasa Hukunda Eşitlik İlkesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.
- ÖDEN, Merih ; **Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Anayasaya Aykırı Eylemleri Nedeniyle Kapatılmaları**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.
- ÖZBUDUN, Ergun ; **Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2002.
- ÖZBUDUN, Ergun ; **Siyasi Partiler**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1974.
- ÖZBUDUN, Ergun ; “Siyasi Partiler Ve Demokrasi”, **Siyasi Partiler ve Demokrasi**

- Sempozyumu**, TESAV Yayını, İstanbul, 1995.
- ÖZTÜRK, Zeki ; “Türkiye’de Seçim Harcamalarının Denetlenmesi: Türkiye-Fransa Karşılaştırması”, **Türkiye Günlüğü**, S. 61, 2000. (s.41-59)
- ÖZTÜRK, Zeki ; “Fransa’da Seçim Harcamalarının Denetlenmesi-I”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Yıl 5, S. 20, 2000 (s.93-105)
- PALTIEL, Khayyam Z.; “Public Funding Abroad, Contrast and Effects”, Michael J. Malbin (Ed.), **Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws**, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980. (s.354-370)
- PALTIEL, Khayyam Z.; “Canadian election expence legislation, 1963-85: a critical appraisal or was the effort worth it?” ”, Herbert E. Alexander (Ed.), **Comparative Political Finance in the 1980s**, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1989. (s.51-75)
- PAYASLIOĞLU, Arif; **Türkiye’de Siyasi Partiler**, SBF Yayınları, Ankara, 1961.
- PERİNÇEK, Doğu; **Anayasa ve Partiler Rejimi – Türkiye’de Siyasi Partilerin İç Düzeni ve Yasaklanması**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1985.
- PIERRE, Jon, Lars Svasand, Anders Wilfeldt; “State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with realty”, **West European Politics**, 23(3), Temmuz 2000.
- PINTO-DUCHINSKY, Michael; “Financing Politics: A Global View”, **Journal of Democracy**, 13 (4), 2002. (s.69-82)
- PINTO-DUCHINSKY, Michael; “British Political Finance 1830-1980”, **American Enterprise Institute for Public Policy Reserch**, Washington and London, 1981.
- POGUNTKE, Thomas; “Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany”, Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994. (s.185-215)
- RHODES, Martin; “Financing party politics in Italy: A case of systemic corruption”, **West European Politics**, 20 (1), Haziran 2006. (s.54-80)
- SAASFELD, Thomas ; Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany” , **Party Finance and Political Corruption**, Robert Williams (Ed.), Macmillan Press, London, 2000. (s. 89-123)
- SAĞLAM, Fazıl ; **Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları**, Beta, İstanbul, 1999.
- SAĞLAM, Fazıl; “Seçme, Seçilme ve Siyasi Faaliyette Bulunma Hakkı, Siyasi Partilerle İlgili Hükümler, Dilekçe Hakkı”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu**, TBMM Yayınları, Ankara 2003.
- SCARROW, Susan; “Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context”,

- Party Politics**, 10(6), 2004. (s.653-675)
- SCARROW, Susan; "Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work?", **West European Politics**, 29 (4) 2006. (s.619-639)
- SCHFOLD, Dian; "Background and Basic Principles of Financing of Political Parties", **Political Parties in Democracy**, Konrad-Adenauer Stiftung, Bornheim, 1995.
- STANBURY, William T.; "Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform", Arthur B. Gunlinks (Ed.), **Campaign and Party Finance in North America and Western Europe**, toExcel, New York, 2000. (s.68-120)
- SUNDBERG, Jan; "The Scandinavian Party Model at the Crossroads" Paul Webb, David Farrell and Ian Holliday (Ed.) **Political Parties in Advanced Industrial Democracies**, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- SVASAND, Lars; "Change and Adoption in Norwegian Party Organizations", Richard E. Katz ve Peter Mair (Ed.), **How Parties Organize**, Sage Publications, London, 1994.
- SZCZERBIAK, Alex; "State Party Funding and Patronage in Post-1989 Poland", **Journal of Post Communist Studies and Transition Politics**, 22 (3), 2006. (s.298-319)
- TACAR, Pulat ; **Siyasetin Finansmanı**, Doruk Yayıncılık, Ankara, 1997.
- TANÖR, Bülent ; "**Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**" BDS Yayınları, İstanbul, 1990.
- TANÖR, Bülent ; **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2002.
- TANŞU, Okan ve Esra Ercan; **Genç Parti ve Cem Uzan Olgusu**, Türkiye Raporu Dizisi No:8-2002, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 2002
- TAŞAR, M. Okan ; "Demokrasinin Finansmanı: Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.11, S.1-2, 2003. (s.343-353)
- TAVITS, Margit; "Party System Change: Testing a Model of New Party Entry", **Party Politics**, 12(1), 2006.
- TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1991.
- TEZİÇ, Erdoğan ; **100 Soruda Siyasi Partiler**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976.
- TJERNSTRÖM, Maja; "Matrix on Political Finance Law and Regulations", REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003. (s.185-233)

- TİKVEŞ, Özkan ; “Anayasa Mahkemesinin Partilerin Gelir ve Giderlerini Denetlememesi”, **Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Yıl: 6, S.9, 1972.
- TİKVEŞ, Özkan ; “Partilere Yapılan Devlet Yardımının Hukuki Yönü”, **İÜHFD**, Cilt:37, Sayı: 1-4, 1972.
- TİKVEŞ, Özkan ; “Partilere Yapılan Devlet Yardımının Hukuki Yönü”, **İÜHFD**, Cilt:36, Sayı: 1-4, 1971.
- TUNAYA, Tarık Zafer ; **Siyasi Partiler Cilt-1 İkinci Meşrutiyet Dönemi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998.
- TUNAYA, Tarık Zafer ; **Siyasi Partiler Cilt-2 Mütareke Dönemi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1999.
- TUNAYA, Tarık Zafer ; **Siyasi Partiler Cilt-3 İttihat ve Terakki**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.
- TURAN, İtler ; “Siyasi Partilerin Mali Kaynakları”, **Siyasi Partiler ve Seçim Kanunları Sempozyumu**, Türkiye Parlamenterler Birliği, Ankara, 2002.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er; **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2003.
- ÜNSAL, Artun ; **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, “Siyasal Sistem” Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi**, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1980.
- WARE, Alan; “Conclusion”, Peter Burnell and Alan Ware (Editörler), **Funding Democratization**, Manchester University Press, Manchester and New York, 1998. (s.229-243)
- YILDIZ, Ahmet; **Siyasi Partilerin Finansmanı (Almanya, İtalya, İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri)**, TBMM Kütüphane ve Dökümantasyon Müdürlüğü, Ankara, 1996.
- YÜCEKÖK, Ahmet N. ; “Siyasi Partilerin Masraf Denetimi”, **AÜSBFD**, Cilt:27, No:2, 1972.
- YÜKSEL Nahit; **Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı)**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2007.

II. DİĞER KAYNAKLAR

Akşam Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, (Çeşitli Sayılar)

Bugün Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

C.H.P. Nizamnamesi, Ulus Basımevi, Ankara, 1939.

CHP TÜZÜK, Şevket Ünal Matbaası, İstanbul, 1974.

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, (Çeşitli Sayılar)

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, (Çeşitli Sayılar)

Demokrat Parti Tüzük ve Program, Yayınevi Belirtilmemiş, Ankara, 1946.

Enforcing Political Finance Laws – Training Handbook, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005

Hürriyet Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, (Çeşitli Sayılar)

Milliyet Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, U.S. Agency for International Development, Washington DC, 2003.

Radikal Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

Sabah Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

The Public Funding of Political Parties, An International Comparative Study, The National Democratic Institute for International Affairs, Washington DC, 1998.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük

Yeni Şafak Gazetesi, (Çeşitli Sayılar)

Seçim Sistemi ve Siyasi Partiler Araştırması I ve II, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2001.

Siyasi Partiler ve Seçim Kanunlarında Değişiklik Önerileri, TESAV Yayınları, Ankara, 2005.

The World of Campaign Finance, The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington DC, 1993.

www.akp.gov.tr

www.fec.gov

www.ntvmsnbc.com

www.timesonline.co.uk

ÖZET

Siyasi partiler, 1982 Anayasasınca (m.68/2) demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilmektedir ve artık günümüzde partisiz bir demokrasi düşünülemez olmuştur. Ayrıca, demokrasilerde siyasi partilerin sadece varlığı yeterli olmayıp aynı zamanda serbestçe örgütlenip iktidar için eşit ve adil şartlarda rekabet edebilmeleri gereklidir. İşte partiler arasında eşit şartlarda rekabet ortamının sağlanabilmesinin en önemli koşullarından bir tanesi de siyasi partilerin finansmanı sorunudur.

Tezin birinci bölümünde genel olarak Batı Demokrasilerinde siyasi partilerin finansmanı sorunu ele alınmaktadır. Bu bölümde siyasi partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetimi incelenmiştir. Siyasi partilerin finansmanında en önemli gelir kaynağı devlet yardımlarıdır. Partilerin güçlü ekonomik yapıya sahip kişi ve kurumlardan korunması temel amacıyla getirilen devlet yardımı sistemi, uygulamada, kimi eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Devlet yardımı yapmaya karar vermek, ayrıca hangi tür yardımların yapılacağı, hangi kıstaslara göre, kime, ne zaman ve ne kadar yardım yapılacağı sorularının da cevaplandırılmasını gerektirmektedir. Partilerin gelir unsurları arasında yer alan ikinci önemli bölüm bağışlardır. Bağışlara getirilen sınırlamalar, bunların açıklanması ve denetimi özellikle üzerinde durulan problemleri alanlarıdır. Siyasi partilerin giderlerini azaltmak ve mali olanakları daha fazla olan partilerin kampanyalarda yaratacağı haksız rekabeti önlemek amacıyla parti giderlerine sınırlandırmalar getirilmektedir. Bu bölümde üzerinde durulan son konu da; gelirler ve giderlere ilişkin getirilen yasak ve sınırlamaların anlam ifade edebilmesi için etkili bir denetim sisteminin bulunması gereğidir. Denetimi kimin, nasıl yapacağı ve gerektiğinde hangi yaptırımların uygulanacağı bu noktada tartışılması gereken önemli noktalardır.

Tezin ikinci bölümünde ise, Türkiye’de siyasi partilerin finansmanı sorunu, siyasi partilerin gelirleri, giderleri ve mali denetimi başlıkları altında incelenmiştir. Bu konular özellikle 1961 ve 1982 Anayasaları dönemindeki düzenlemeler ve uygulamalar esas alınarak incelenmiştir. Tartışmaların yoğunlaştığı kamusal destekler ve bağışlar tezin de en önemli başlıklarını oluşturmaktadır.

ABSTRACT

The 1982 Constitution (art. 68/2) states that political parties are indispensable elements of the democratic political system, and it is now unthinkable to conceive of a democracy without political parties. Also, the existence of political parties is not enough in democracies, and that it is also necessary for them to be able to organize freely and to compete for power under equal and fair conditions. Now, one of the most important conditions of ensuring a competitive environment among parties is the question of financing of political parties.

In the first chapter of the dissertation, it is discussed that, financing of political parties –incomes, expenditure and financing control of political parties- in the Western Democracies. The most important source of income in the financing of political parties is the state supports. The state support system introduced with the basic aim of protecting parties from persons and organizations having a powerful economic structure have brought with it some criticisms in the application. To take a decision on extending state support makes it necessary the answer the questions of what kind of supports will be extended, to whom, when and how much support is to be extended according to which criteria. The second important section included among the income elements of parties is the donations. The limitations imposed on donations, their explanation and supervision are the problem areas that should be dwelled upon. Limitations are imposed on the expenditures of parties with a view to reducing the expenditures of political parties and to prevent the unfair competition to be created in campaigns by the parties that have greater financial means. Another important point that should be dwelled upon in the subject of financing of parties is the need for existence of an effective supervision system in order for the prohibitions and limitations imposed on revenues and expenditures to be meaningful. By whom and how the supervision is to be carried out and which sanctions are to be applied when necessary are the important points that should be discussed at this point.

In the second chapter of the dissertation, it is discussed that, financing of political parties in Turkey. Especially, income, expenditure and financing control of political parties are discussed in the period of 1961 and 1982 Constitutions. The most of debates are about state subsidies and donations for political parties in this chapter.