

AIHM İçtihadı Ve 6111 Sayılı Kanun Işığında Siyasi Partilerin Mali Denetimi

Fatih GÜLER 

Dr., Öğr. Gör., Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Çanakkale, fatih.guler@comu.edu.tr, (Yazar / Corresponding Author)

Makale Bilgileri	ÖZ
<p>Makale Geçmişi Geliş: 05.10.2021 Kabul: 21.12.2021 Yayın: 03.01.2022</p> <p>Anahtar Kelimeler: Siyasi Parti, Mali Denetim, AIHM, 6111 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi.</p>	<p>Siyasi partilerin mali denetimi, Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından yerine getirilmektedir. Son on yılda siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili iki önemli gelişme söz konusu olmuştur. Bunlardan birincisi 2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun ile 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda siyasi partilerin mali denetiminin esasına ilişkin yapılan değişikliklerdir. İkincisi ise AYM'nin bir siyasi partinin mali denetimi ile ilgili verdiği hazineye irat etme kararının ardından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AIHM) vermiş olduğu ihlal kararlarıdır. Çalışmada her iki konu ele alındıktan sonra AYM'nin siyasi partilerin mali denetimine ilişkin kararları, 2009-2013 (6111 sayılı Kanun öncesi dönem), 2013-2017 (6111 sayılı Kanun dönemi), 2017-2021 (AIHM'in kararı sonrası dönem) dönemleri olarak sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma çerçevesinde, 6111 sayılı Kanun ile AIHM'in ihlal kararının AYM kararları üzerindeki etkileri tartışılmış ve siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili bir model önerisi ortaya konmuştur.</p>

ECHR Case-Law and Law No. 6111

Article Info	ABSTRACT
<p>Article History Received: 05.10.2021 Accepted: 21.12.2021 Published: 03.01.2022</p> <p>Keywords: Political Party, Financial Audit, ECHR, Law No. 6111, Constitutional Court.</p>	<p>The Constitutional Court shall conduct the financial audit of political parties. In the last ten years, there have been two important developments regarding the financial audit of political parties. The first of these is the amendments made in the Law No. 6111 of 2011 and the Law No. 2820 on Political Parties on the basis of the financial audit of political parties. The second one is the violation decisions made by the European Court of Human Rights following the decision of the Constitutional Court regarding the financial audit of a political party to be registered as revenue of the treasury. After discussing both issues in the study, the decisions of the Constitutional Court on the financial audit of political parties, 2009-2013 (pre-law period Law No. 6111), 2013-2017 (Law period 6111), 2017-2021 (period after the ECHR decision) classified as. Within the framework of this classification, the effects of the Law No. 6111 and the ECHR violation decision on the decisions of the Constitutional Court were discussed and a model proposal was put forward for the financial audit of political parties.</p>

Atıf/Citation: Güler, F. (2022). AIHM İçtihadı ve 6111 Sayılı Kanun Işığında Siyasi Partilerin Mali Denetimi, *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), s.1-15.

Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. // This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

“This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) (CC BY-NC 4.0)”



GİRİŞ

Demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan siyasi partilerin faaliyetlerinin kuşkusuz bir maliyeti olmaktadır.¹ Ulusal ve uluslararası düzeyde etki alanlarını genişletme eğiliminde olan siyasi partilerin uğraş alanları gün geçtikçe artmakta, başarılı olabilmek için toplumsal değişime ayak uydurmak isteyen siyasi partiler daha fazla paraya ve mali güce gerek duymaktadır.² Gelişen bu mevcut durumun kodifikasyonu ve kamu otoritesinin bu süreçteki normatif rolü ise oldukça girift ve kırılgan bir niteliği haizdir. Bu kırılganlığın oluşturduğu hassasiyet, siyasi partilerin hangi mali koşullar altında çalıştığını anlamaya ve maddi baskının demokrasi üzerindeki olumsuz etkisini önlemeye çalışırken, siyasi partilere demokratik düzenin sağladığı azami özgürlük alanını da sınırlandırmaması gerekir.³

Siyasi partilerin finansmanı başlığı, çağdaş siyasi sistemlerin işlevini çevreleyen en kritik konulardan birini oluşturduğu kabul edilmektedir.⁴ Bu çerçevede siyasi partilerin finansmanına ilişkin esas ve usuller ile bunların denetiminde kamu otoritesinin rolü, anayasa hukukunun önemli tartışma konularının başında gelmektedir.⁵ Siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili akademik çalışmaların sayısının giderek artması ve değişik disiplinlerde araştırma konusu haline gelmesi bu anlamda oldukça önemlidir. Gerek ulusal ve uluslararası doktrinin gerekse de genel siyasal eğilimin siyasetin finansmanına ilişkin düzenlemelerin kabul edilmesini ve etkili bir şekilde uygulanmasının siyasetteki gri alanları azaltılmasında ve siyasi meşruiyetin artırılmasında önemli bir faktör olduğunu kabul etmesi de konunun önemini arttıran etkenler olarak ifade edilmelidir.⁶

Türk anayasal geleneğinde siyasi partilerin mali denetimi görevinin AYM'ye verilmesi yönünde bir eğilim ortaya konmuştur. AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi yetkisi ise siyasi parti kesinhesaplarına ilişkin bir kanuna uygunluk denetimi olarak kabul edilmektedir.⁷ AYM tarafından gerçekleştirilen mali denetim neticesinde siyasi partinin mali işlemlerinin doğruluğuna ve kanunlara uygun olduğuna karar verilmesi durumunda, siyasi partinin o yıl ait kesinhesabı ibra edilmiş olur.⁸ AYM'nin denetimi sonucunda kanuna aykırı olduğu tespit edilen gelir ve giderler hakkında hazineye irat kaydetme yaptırımı uygulanmaktadır.

AYM'nin norm denetimi, bireysel başvuru, siyasi parti kapatma ve Yüce Divan kararlarının aksine siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili kararlarının daha sınırlı etkiye sahip olduğu söylenebilir. Fakat AYM'nin siyasi partilerin mali denetimine ilişkin kararlarında yer

¹ Taşar, M.Okan. "Demokrasinin Finansmanı: Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi 20. Yıl Armağanı)*, C. 11, S.1-2 2003,s. 242.

² Yücekök, Ahmet Naki. "Siyasi Partilerin Masraf Denetimi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 27, S. 2, 1972, s. 67-68.

³ Yücekök, s.81.

⁴ Vernardakis, Christoforos. "The Financing Of Parties And Its Impact On Their Transformation From Institutions Of Social Representation To Institutions Of State Legitimization. The Case Of Greece", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 42, 2014, s.12.

⁵ Odyakmaz, Zehra/ Çınarlı, Serkan/ Özcan, Cem. "Fransa'da ve Türkiye'de Seçim Kampanyalarının ve Siyasal Partilerin Finansmanının Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.20, S.2, 2012, s.9.

⁶ Casal Bertoa, Fernando/ Molenaar, Fransje/ Piccio, Daniela R./Rashkova, Ekaterina. "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 30, 2013, s. 19.

⁷ Uzun, Cem Duran. *Siyasi Partilerin Finansmanı Devlet Yardımı, Sınırlamalar ve Mali Denetim*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S. 110, Ankara, 2014, s. 38.

⁸ Erdem, Nazlı. "Siyasi Partilerin Finansmanı ve Mali Denetimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. ŞerefERTAŞ'a Armağan, C. 19, S. Özel, 2017, s. 3139.

verdiği bazı hususlar zaman zaman siyasi partiler açısından karşılıklı karşıt argüman olarak kullanılabilir.⁹

Siyasi partilerin mali denetimi konusu ulusal bazda dikkat çektiği kadar Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Konseyi (AK) özelinde uluslararası kamuoyunun da dikkatini çektiği önemli başlıklardandır. “Dinamik karşılıklı değerlendirme süreci” ve “emsal baskısı” mekanizmalarından faydalanarak üye ülkelerin AK tarafından benimsenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirmek ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmayı amaçlayan GRECO’nun¹⁰ Türkiye’de siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili ayrıntılı izleme süreçleri söz konusu olmuştur. GRECO’nun Avrupa Konseyi’nin diğer bazı organlarının aksine siyasi partilerin finansmanı ile ilgili daha yumuşak araçları benimseyerek sonuç odaklı bir yaklaşım sergilediği söylenebilir.¹¹

Siyasi partilerin finansmanının şeffaflığı ile ilgili olarak, *Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberinin* yürürlüğe girmesi gibi gelişmeler uluslararası kamuoyunda olumlu bir yaklaşım olarak kabul edilse de siyasetin finansmanına ve siyasetin finansmanının şeffaflığına ilişkin GRECO tavsiyelerine uyum sağlanmadığına ilişkin eleştiriler Avrupa Birliği’nin Türkiye ve Türkiye İlerleme Raporları’nda yer almıştır. Bu raporlarda siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının kontrolü konusundaki izleme kayıtlarının sistem etkinliğinin çok düşük olduğunu ortaya koyduğu ve AYM’nin siyasi partilerin mali denetimine ilişkin kararların ciddi biçimde geciktirildiğine ilişkin bilgi ve yorumlara da yer verilmiştir.

Çalışmada siyasi partilerin gelir ve giderleri ile bunların denetimi ile ilgili süreçlerle ilgili yasal hükümlerin tekrarından kaçınılmış olup bu hususlarla ilgili 6111 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ve AİHM’in bir siyasi parti özelinde AYM’nin siyasi partilerin mali denetimi sürecinde ortaya koyduğu hukuki tutumu değerlendiren içtihadı ayrı ayrı ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise mali açıdan benzer işlem hacmine sahip olduğu kabul edilen sekiz siyasi parti ile ilgili AYM’nin verdiği mali denetim kararları çerçevesinde 6111 sayılı Kanunun ve AİHM’in ihlal kararının AYM’nin siyasi partilerin mali denetimi kararları üzerinde bir etkisinin olup olmadığı incelenmiş ve dördüncü bölümde yapısal sorunları giderebilecek bir model önerisi sunulmuştur.

I. 6111 Sayılı Kanun ile Siyasi Partilerin Mali Denetiminde Yapılan Değişiklikler

Siyasi partilerin gelir ve giderlerine ilişkin esas ve usuller ve AYM tarafından bu esas ve usuller çerçevesinde yapılan mali denetim ile ilgili hususların düzenlendiği normlardan en önemlisi 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’dur. 2820 sayılı Kanun’da bu zamana kadar siyasi partilerin mali denetimine ilişkin hususlarla ilgili iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlardan birincisi 12.8.1999 tarih ve 4445 sayılı kanun, ikincisi ise 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanundur. 4445 sayılı Kanun, siyasi partilerin mali denetimine ilişkin usullerle ilgili iken 6111 sayılı Kanun ise daha çok AYM’nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili bazı içtihatlarına tepki olarak¹²

⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi - Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem 5. Yasama Yılı 64. Birleşim, 11 Şubat 2011 Cuma, s.47-53.

¹⁰ Adalet Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, GRECO Genel Bilgi, <https://diabgm.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/greco-genel-bilgi17092020115143>, (erişim tarihi 15.09.2021).

¹¹ Timuş, Natalia. “The Impact of European Democracy Promotion on Party Financing in the East European Neighborhood”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 6, 2010, s.11.

¹² Gider belgelerinin aslının mücbir sebeplerle temin edilememesi durumunda bunun tasdikli örneklerinin kabul edilmediğine ilişkin karar AYM Esas Sayısı:2005/25 (Siyasî Parti Malî Denetimi), Karar Sayısı:2010/54, Karar Günü:16.12.2010, Resmi Gazete Tarih-Sayı:31.12.2010-27802. Siyasi partilerde istihdam edilen kişilere aynı, nakdi ve sosyal yardım giderlerinin kabul edilmemesi ile ilgili karar, AYM Esas Sayısı:2007/27 (Siyasî Parti Malî

siyasi partilerin mali denetiminin esası ile ilgili ve siyasi partilerin mali iş ve işlemlerini kolaylaştırıcı nitelikte olduğu söylenebilir.

Birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlar torba kanun olarak adlandırılmaktadır.¹³ Bu tanımlamaya uyan 6111 sayılı Kanun, 216 asıl ve 18 geçici madde olmak üzere toplam 236 maddelik kapsamlı bir metin olup birçok farklı alandaki kanunlarda düzenleme yapmıştır.¹⁴

Demokratik bir sistemde kesinleşmiş yargı kararlarının hem akademik anlamda hem de toplumsal anlamda eleştiri konusu olması oldukça normaldir. Bu eleştiriler bağlayıcılık gücünü haiz fakat en nihayetinde beşeri bir çıktı olan yargı kararlarının normatiflik düzeyini arttırmada önemli bir rol oynamaktadır. Objektif olarak, hukuki ve bilimsel kriterlere göre yapılan değerlendirmelerin, hukukun gelişmesine katkı sağlayacağı bilinmektedir.¹⁵ Yasama organı bu eleştirileri göz önünde bulundurarak zaman zaman yargı kararlarından kaynaklı sorunların çözümü için yasal düzenleme inisiyatifini kullanmaktadır. Yasama organının yargı kararlarına dolaylı sert tepkisi¹⁶ olarak adlandırılabilen bu durumun 6111 sayılı Kanun ile ilgili olarak söz konusu olduğu ifade edilebilir.

6111 sayılı Kanun ile siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili yapılan değişiklikler aşağıda özetlenmiştir.

- ✓ Siyasi partilerin mali denetiminin siyasi partilerin faaliyetlerini daraltıcı nitelikte olamayacağı,
- ✓ Siyasi partilerin mali denetiminin siyasi partilerin faaliyetlerinin yerindeliğini denetlenmesinin bir aracı olamayacağı,
- ✓ Siyasi partilerin amaçlarına ulaşmak için uygun olduğunu değerlendirdikleri faaliyetler için serbestçe harcama yapabilecekleri,
- ✓ Gider belgelerinin aslının mücbir sebeplerle temin edilememesi durumunda bunun tasdikli örneklerinin kabul edilebileceği,
- ✓ Siyasi partilerde istihdam edilen kişilere aynı, nakdi ve sosyal yardım giderleri konusunda esneklik sağlandığı,
- ✓ Siyasi partilerin görevlendirdikleri kişilere ait yol, konaklama vb. masrafların gider kaydedilebileceği,
- ✓ Mal ve hizmet alımından kaynaklı mahkeme masraflarının gider kaydedilebileceği,

Denetimi), Karar Sayısı:2010/69,Karar Günü:22.12.2010, Resmi Gazete Tarih-Sayı:31.12.2010-27802. Siyasi partilerin görevlendirdikleri kişilere ait yol, konaklama vb. masrafların kabul edilmemesi ile ilgili karar AYM Esas Sayısı:2007/21 (Siyasi Parti Mali Denetimi), Karar Sayısı:2008/83, Karar Günü:26.6.2008, Resmi Gazete Tarih-Sayı:08.07.2008- 26930. Türkiye Büyük Millet Meclisi - Genel Kurul Tutanağı 23. Dönem 5. Yasama Yılı 64. Birleşim, 11 Şubat 2011 Cuma, s. 47-53.

¹³İba, Şeref. "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2011/1, 2011, s. 199.

¹⁴Uşan, M. Fatih. "Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay Mı, Yahut Bu Kadar Zor Mu? (5510 Sayılı Kanun Uygulaması Çerçevesinde Bir Tesbit)", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2016/1, 2016,s. 215.

¹⁵Yiğit, Zeki. *Yargı Kararlarında Gereçlendirme Çalışması Açılış Programı*, 3 Haziran 2021, <https://www.danistay.gov.tr/haber-arsiv/1719>, (erişim tarihi 01.09.2021).

¹⁶Ünsal, Artun. *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi (Siyasal Sistem Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:443, Ankara, 1980, s.287-288.

- ✓ Mal ve hizmet alımına ilişkin yöntem serbestisinin açıkça ifade edildiği.

6111 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklerden en önemlileri yerindelik denetimi yasağı ve usul serbestisidir. Siyasi partilerin mali denetimi anlamında yerindelik denetimi, AYM'nin siyasî partilerin takdir yetkisini sınırlandıracak ve ortadan kaldıracak nitelikte karar al(a)mamasıdır.¹⁷ Usul serbestisi ise siyasi partilerin faaliyetleri esnasında yapacakları harcamalarla ilgili uygun gördükleri yöntem veya yöntemleri kullanabileceklerine dair sarih vurgu olarak ifade edilebilir.

AYM, 6111 sayılı Kanunun 25.2.2011'de yürürlüğe girmesi sebebiyle ve geçici maddelerde karara bağlanmamış siyasi parti hesaplarında 6111 sayılı Kanunla değiştirilen hükümlerin uygulanacağına yönelik açık bir hüküm de yapılmadığından dolayı 25.2.2011 tarihinde önceki mali denetimlerde değişiklikten önceki hükümler uygulanacağına dair içtihat¹⁸ geliştirmiştir. Bu içtihat üzerine 2013 yılında kabul edilen 6456 sayılı Kanunun 54. maddesi ile 6111 sayılı Kanunla yapılan değişiklik hükümlerinin yürürlüğe girdikleri tarih itibarıyla AYM tarafından karara bağlanmamış mali denetimler hakkında da uygulanacağı kabul edilmiştir. AYM bu içtihadıyla 6111 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklere karşı zımni tepkisini dile getirdiği söylenebilir. Fakat AYM'nin bu içtihadı üzerine 6456 sayılı Kanunun getirdiği hükümleri de, yasama organının yargı kararlarına dolaylı sert tepkisinin devamı ve tekrarı olarak nitelendirmek mümkündür.

6111 sayılı Kanun'un AYM kararları üzerindeki tedrici bir şekilde olmuştur. 2013 yılından itibaren siyasi partilerin mali denetimi esnasında şeklen kanuna uygun gözükse fakat siyasi partinin hiç gelir veya giderinin olmaması veyahut siyasi partinin faaliyetlerine devam etmesine imkân vermeyecek düzeyde az gelir veya giderin olması gibi günlük hayatın doğal akışında aykırılığı apaçık ortada olan bazı siyasi parti kesinhesaplarının 'kabul edilmesinin mümkün olmadığı' yönünde kararlar vermeye başlayarak 'içtihadı' nitelikte üçüncü bir karar türü oluşturulması, AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili bir paradigma değişikliğine gideceğinin ilk işareti olmuştur.¹⁹

II. AİHM'in Siyasi Partilerin Mali Denetimi ile İlgili İhlal Kararı (Kilit Dava)

AYM'nin siyasi partilerin mali denetimleri sonucunda verilen kararlarına karşı siyasi partiler tarafından AİHM'e başvuruda bulunduğu görülmektedir.²⁰ Cumhuriyet Halk Partisi, 2007, 2008 ve 2009 yılları ile ilgili mali denetimlerine ilişkin AYM kararlarında hükmedilen hazineye irat müeyyidelerinin AİHS'i ihlal ettiği iddiasıyla 16 Mart 2013 tarihinde AİHM'e başvurmuştur. AİHM özel öneme sahip olduğuna karar verdiği başvuruları "kilit dava" olarak nitelendirmektedir. 2016 yılında Türkiye hakkında verilen iki kilit davadan birisi ise Cumhuriyet Halk Partisi'nin mezkûr başvurusu üzerine verilen karara ilişkindir.

¹⁷Çelik, Özlem. "Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Gelir Ve Giderlerinin Mali Denetimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. Özel, 2010, s. 1351.

¹⁸ AYM, Esas Sayısı:2010/60 (Siyasi Parti Mali Denetimi), Karar Sayısı:2013/13, Karar Günü:3.1.2013, Resmi Gazete Tarih-Sayı:06.02.2013-28551.

¹⁹ Güler, Fatih. "Anayasa Mahkemesi Tarafından Siyasi Partilerin Mali Denetimi Sonucunda İçtihadı Olarak Oluşturulan Yeni Bir Karar Türü: Kabul Edilmesinin Mümkün Olmaması", *Toplum, Ekonomi Ve Yönetim Dergisi*, C.2, S. 1, 2021, s.37.

²⁰Akyel,Recai. "Türkiye'de Siyasi Partilerin Hukuksal Konumları Ve Denetimleri", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S. 12, 2018, ss. 115-154, 140.

AİHM, Cumhuriyet Halk Partisi'nin 2007 yılı mali denetimine ilişkin AYM kararının tebliğinin ardından altı ay geçtikten sonra başvuru yapılması sebebiyle kabul edilemezlik kararı vermiş, 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin mali denetim kararları ile ilgili ihlal iddialarını ise kabul edilebilir bularak incelemiştir.

AİHM başvuruyu ilgili karara bağlamadan önce AYM'nin kararlarındaki bazı çelişkilere işaret ederek kararlarda mantıki ve hukuki tutarlılık bulunması gerektiğine işaret etmiştir. AİHM'in Ramazan Bayramı sebebiyle ikram edilen çikolataların kanuna aykırı harcama olduğuna karar verilirken, Kurban Bayramı sebebiyle ikram edilen çikolatalarla ilgili böyle bir karar verilmemiş olmasının, Parti'de kullanılmak amacıyla satın alınan battaniye, şemsiye ve yağmurlukların da kişisel harcama olduklarına hükmedilirken, personel kullanımı için satın alınan kıyafet ve bulaşık makinelerine ilişkin böyle bir hükme varılmamış olmasının kararda açıkça belirtilmesi bu çerçevede değerlendirilebilir.

AİHM, siyasi partilerin mali denetimi neticesinde yaptırım uygulanabileceğini fakat bu yaptırım uygulama yetkisinin sınırsız olmadığını belirtmiştir. AİHM Cumhuriyet Halk Partisi'nin 2008 ve 2009 yılları ile ilgili mali denetimlerine ilişkin AYM kararlarında, hazineye irat kaydedilen tutarın siyasi partinin gelirleri içerisinde ciddi bir oran teşkil ettiğini ve bu haliyle siyasi partinin faaliyetlerine devamına engel teşkil edebilecek nitelikte olduğunu vurgulayarak bu sınırın aşıldığına hükmederek AİHS'in 11. maddesinde güvence altına alınan örgüt kurma özgürlüğünün ihlal edildiğine hükmetmiştir. Özetle AİHM siyasi partilerin mali denetimini için şeffaflık için oldukça önemli bulmasına rağmen mali denetim sonucunda uygulanacak yaptırımların örgütlenme özgürlüğünün kullanılmasını oldukça zorlaştıracak veya zedeleyecek nitelikte olmaması gerektiğine işaret etmiştir.

AİHM, AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili olarak belirsiz koşulların uygulamada nasıl yorumlanacağını ve uygulanacağını siyasi partilerin öngörmesine ve tutumunu buna göre düzenlemesine izin verecek şekilde tutarlı, açık ve müstakar bir içtihat oluşturmadığına, mali denetim kararlarının uzun sürede sonuçlandırılması sebebiyle sonraki yıllarda benzer giderler için siyasi partilerin yaptırımlarla karşı karşıya kalmasını engellemek amacıyla siyasi partilere tutumunu düzenleme imkânı sağlamadığından hukuka aykırı harcamalara ilişkin içtihat ve uygulamanın öngörülemezliğine işaret etmiştir.

AİHM, AYM'nin bazı hukuka aykırı gelir ve giderler açısından hazineye irat kararı vermeyip uyarıda bulunduğunu, bu uyarının teknik olarak Siyasi Partiler Kanunu'nun 104. maddesinde ifade edilen ihtar kavramına denk geldiğini, bu çerçevede AYM'nin ihtar mekanizmasını kanunda yazılı şekilde Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın talebi olmaksızın re'sen uygulamasını ve benzer durumlarda bazen "ihtar" yaptırımını uygulamasını, bazen "hazineye irat" yaptırımını uygulamasını, hukuka aykırı harcamalara yönelik uygulanabilir yaptırımlar açısından bir öngörülemezlik durumu oluşturduğuna işaret etmiştir. AİHM'in diğer eleştirilerine nazaran daha düşük tonlu olan bu durumun ihlale konu olan siyasi parti mali denetim kararları ile sınırlı olduğu görülse de, AYM'nin mali denetim sürecinde "uyarı" mekanizmasını kullanmayı tercih etmesi durumunda içtihat tutarlılık açısından bu yetkisini daha sınırlı ve benzer durumlarda kullanma yönünde bir perspektifi benimsemesi gerektiği söylenebilir.

AİHM, siyasi partilerin mali denetimi sürecinde temyiz imkanının olmaması, sözlü savunma hakkının olmamasını ve kamuya açık yargılama yapılamamasını AİHS'te korunan adil

yargılanma hakkını ihlal eder nitelikte olmadığını işaret etmesine rağmen siyasi partilerin mali denetiminin tamamlanması için yasal azami bir süre öngörülmemesinin eksikliğine ve AYM'nin siyasi partilerin mali denetimleri tamamlama sürelerine ilişkin uygulamasının oluşturduğu sorunlara özellikle vurgu yapmıştır. AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili kronik sorunu olan uzun denetim süresi AİHM'in süreçle ilgili en temel eleştirinin başında yer aldığı görülmektedir.

III. 6111 Sayılı Kanun ve AİHM'in İhlal Kararının AYM'nin Siyasi Partilerin Mali Denetimi Kararlarına Etkisi

Son on yılda siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili en önemli iki gelişme 6111 sayılı Kanun ve AİHM'in ihlal kararıdır. 6111 sayılı Kanunun ve AİHM'in ihlal kararının AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi kararları üzerinde bir etkisinin olup olmadığının değerlendirilmesinin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili yasal düzenlemelere ve uygulamaya yön verme potansiyelini haiz olması sebebiyle ele alınmasında fayda görülmüştür.

AYM'nin siyasi partilerin mali denetim kararları ile ilgili tek faktör, 6111 sayılı Kanun ve AİHM'in ihlal kararı değildir. Siyasi partiler, zaman içerisinde mali işlemleri ile ilgili dikkat ve özeni veya AYM üyelerinin yargısal tutumları da AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi kararlarına etki edebilecektir. Çalışmada “ceteris paribus” varsayımı ile hareket edilerek yukarıda zikredilen faktörlerin varlığı inkar edilmeden sadece 6111 sayılı Kanun ve AİHM'in ihlal kararının AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi kararlarına etki ettiği varsayımıyla bir sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla karşılaştırma dönemleri 6111 sayılı Kanun öncesi dönem, 6111 sayılı Kanun dönemi ve AİHM'in ihlal kararı sonrası dönem olarak üç başlıkta incelenmiştir. Yukarıda zikredilen AYM kararları sebebiyle 6111 sayılı Kanun, 18.4.2013 tarihinden sonra uygulanabilmiştir. AİHM'in ihlal kararının 26.4.2016 tarihinde alınması sebebiyle tebligat süreci de göz önünde bulundurularak AİHM'in ihlal kararı sonrası dönemin başlangıcı için ise 1.1.2017 tarihi kabul edilmiştir. Bu çerçevede 6111 sayılı Kanun öncesi dönem 1.1.2009 - 18.4.2013 tarihleri arasını, 6111 sayılı Kanun dönemi 19.4.2013 - 31.12.2016 tarihleri arasını ve AİHM'in ihlal kararı sonrası dönem ise 1.1.2017-1.10.2021 tarihleri arasını kapsamaktadır.

AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili kararları ile ilgili dönemsel bir karşılaştırmalı değerlendirme yapabilmek için iki seçenek bulunmaktadır. Birincisi; karşılaştırma yapılacak döneme ait tüm siyasi partilere ait mali denetim kararlarının incelenmesi, ikincisi ise benzer mali işlem hacimlerine sahip siyasi partilerin incelenmesidir. Siyasi partilerin tamamına ait mali denetim kararları incelendiğinde karşılaştırma dönemleri içerisinde kapanan veya kurulan siyasi partilerin olması ve tüm siyasi partilere ait mali denetim kararlarının incelenmesi halinde siyasi partilerin mali işlem hacimleri arasında ciddi farklılıklar olması karşılaştırma konusunda zorlukları beraberinde getirmektedir. Bu sakıncaların ortadan kaldırılması ve daha sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi için mali işlem hacimleri açısından benzer ve karşılaştırma dönemi içerisinde faaliyetlerine devam eden siyasi partiler tespit edilmelidir.

Mali işlem hacimleri, belli bir yoğunluğun üstünde olan ve bu özellikleri açısından birbirine benzer ve karşılaştırma dönemi içerisinde faaliyetlerine devam eden siyasi partilerin tespit edilebilmesi için “seçime katılabilme” kriteri kullanılmıştır. Bilindiği üzere 2820 sayılı

Kanun'un 36.maddesine göre "Siyasi partilerin seçimlere katılabilmesi için illerin en az yarısında oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilat kurmuş ve büyük kongrelerini yapmış olması veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunması şarttır. Bir ilde teşkilatlanma, merkez ilçesi dâhil o ilin ilçelerinin en az üçte birinde teşkilat kurmayı gerektirir." Gerçekten de seçime katılmak için belli düzeyde teşkilatlanan ve seçime katılmaları sebebiyle belirli harcamalar yapan siyasi partilerin benzer bir mali işlem hacmine sahip olduğu kabul edilebilir. Bu çerçevede Yüksek Seçim Kurulu'nun 2007,²¹ 2011,²² 2015²³ ve 2021²⁴ yılları arasında seçime katılabileceğine karar verdiği siyasi partiler arasından dördüne katılabilme yeterliliğine sahip olan siyasi partilerin mali denetim kararları incelenmiştir.

Yukarıdaki kriterleri sağlayan siyasi partiler; Adalet ve Kalkınma Partisi, Bağımsız Türkiye Partisi, Büyük Birlik Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Demokrat Parti, Demokratik Sol Parti, Genç Parti, Milliyetçi Hareket Partisi, Saadet Partisi, Türkiye Komünist Partisi, Vatan Partisidir. Zikredilen partiler arasında yer alan Demokrat Parti, Genç Parti ve Türkiye Komünist Partisi ile ilgili mali denetim kararları çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Genç Parti hakkında büyük kongrelerini yasal sürede toplayamadığından dağılma durumunun tespit edilmesi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından AYM'ye başvurulması²⁵ sebebiyle mali denetim kararlarında kesinti yaşanmıştır. Benzer şekilde Türkiye Komünist Partisi'nin isim hakkı sebebiyle oluşan hukuki ihtilaf²⁶ sebebiyle mali denetim kararlarında kesinti yaşanmıştır. Demokrat Parti'nin Doğru Yol Partisi ve Anavatan Partisi'nin birleşmesiyle kurulması, sonradan tekrar Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisi adlarıyla yeni partiler kurulması ve çalışmanın kapsamı içinde yer alan 2009 yılından sonraki aynı yıllara ait Anavatan Partisi, Doğru Yol Partisi ve Demokrat Parti'ye ait mali denetim kararları bulunması sebebiyle istatistiksel bütünlük açısından Demokrat Parti ile ilgili mali denetim kararları da çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Tablo -1: İlgili Dönemlerde Karara Bağlanan Siyasi Parti Mali Denetim Kararlarının Kanuna Uygunluk / Hazineye İrat Sayıları

	1.1.2009- 18.4.2013	19.4.2013- 31.12.2016	1.1.2017- 1.10.2021
Kanuna Uygun Kabul Edilen Karar Sayısı	20	16	37
Hazineye İradına Hükmedilen Karar Sayısı	35	12	4
Toplam Karar Sayısı	55	28	41

²¹ Yüksek Seçim Kurulu, Karar No:223, Karar Tarihi: 04/05/2007.

²² Yüksek Seçim Kurulu, Karar No:144, Karar Tarihi: 05/03/2011.

²³ Yüksek Seçim Kurulu, Karar No:98, Karar Tarihi: 30/01/2015.

²⁴ Yüksek Seçim Kurulu, Karar No:129, Karar Tarihi: 24/03/2021, Karar No:167, Karar Tarihi: 02/04/2021.

²⁵ AYM, Esas Sayısı:2015/3 (Değişik İşler), Karar Sayısı:2016/1, Karar Tarihi:16.3.2016, Resmi Gazete Tarih – Sayı: 20.05.2016 – 29717.

²⁶ AYM, Esas Sayısı:2016/1 (Değişik İşler), Karar Sayısı:2016/8, Karar Tarihi:26.5.2016, Resmi Gazete Tarih – Sayı:22.9.2016 – 29835.

Tablo -2: İlgili Dönemlerde Karara Bağlanan Siyasi Parti Mali Denetim Kararlarının Kanuna Uygunluk / Hazineye İrat Oranları

	1.1.2009- 18.4.2013	19.4.2013- 31.12.2016	1.1.2017- 1.11.2021
Kanuna Uygun Kabul Edilen Kararların Oranı	36	57	90
Hazineye İradına Hükmedilen Kararların Oranı	64	43	10

Tablo-1 ve Tablo-2’de görüldüğü üzere 6111 sayılı Kanun öncesi dönemdeki hazineye irat kararı verilen siyasi parti mali denetimi karar sayısı ve bu kararların tüm kararlar içerisindeki oranı 6111 sayılı Kanun döneminde ve AİHM’in ihlal kararı sonrası dönemde belirgin düzeyde azalmakta, kanuna uygun kabul edilen siyasi parti mali denetimi karar sayısı ve bu kararların tüm kararlar içerisindeki oranı 6111 sayılı Kanun döneminde ve AİHM’in ihlal kararı sonrası dönemde 6111 sayılı Kanun öncesi döneme göre belirgin düzeyde artmaktadır. Bu verilerden hareketle AYM’nin 6111 sayılı Kanunun ve AİHM’in ihlal kararı ile oluşan yeni mali denetim perspektifini özümseydiğini ve iċtihatlarını bu yönde geliştirdiği ifade edilebilir.

Tablo -3: İlgili Dönemlerde Karara Bağlanan Siyasi Parti Mali Denetim Kararlarının Hazineye İrat Miktarlarının Siyasi Partilerin İlgili Yıla İlişkin Gelirlere Oranlarının Ortalaması

	1.1.2009- 18.4.2013	19.4.2013- 31.12.2016	1.1.2017- 1.11.2021
Hazineye İradına Hükmedilen Miktarların Ortalaması	0,008	0,002	0,0008

AİHM, örgütlenme özgürlüğünün ihlaline hükmederken hazineye iradına karar verilen miktarın siyasi partinin gelirlerinin önemli bir bölümünü azaltmış olduğuna işaret etmiş ve ihlal kararının temelini hazineye irat kaydedilen miktarın siyasi partinin geliri içindeki oranının yüksek olmasına dayandırmıştır. Bu çerçevede Tablo-3’te hazineye irat kaydedilen miktarlara ilişkin oranlar üzerinden bir takım sonuçlara ulaşmak hedeflenmiştir. AYM tarafından hazineye irat kaydedilmesine ilişkin kararlar ilk önce oransal bazda incelenmiştir. Bu incelemede kanuna aykırı olması sebebiyle hazineye iradına hükmedilen gelir ve giderlerin toplamı siyasi partinin o yıla

ilişkin toplam gelirine oranlanmıştır. Örneğin siyasi partinin bir yıllık geliri 100.000 TL ise ve AYM kanuna aykırı olması sebebiyle 1000 TL'nin hazineye iradına hükmetmişse, bu karar açısından hazineye irat oranı 0,01 olarak belirlenmiştir.

Tablo-2'de ilgili dönemde hazineye irat kararı verilen mali denetim kararlarının irat oranları ayrı ayrı hesaplanmış olup, ilgili dönemin hazineye irat ortalaması belirlenmiştir. Tablo-3'de görüldüğü üzere 6111 sayılı Kanun öncesi dönemdeki hazineye irat kararı verilen siyasi parti mali denetimi karar sayısı 6111 sayılı Kanun döneminde ve AİHM'in ihlal kararı sonrası dönemde belirgin düzeyde azalmasının yanında, AYM'nin hazineye iradına hükmettiği miktarlarda da belirgin düzeyde azalma söz konusu olmuştur. Bu verilerden hareketle AYM'nin özellikle AİHM'in ihlal kararı ile oluşan yeni mali denetim perspektifini özümseydiğini ve içtihatlarını bu yönde geliştirdiği ifade edilebilir.

Bu veriler ışığında, 6111 sayılı Kanun dönemi ve AİHM'in ihlal kararı sonrası dönemi bütüncül ya da ayrı ayrı değerlendirilse de AYM'nin siyasi partilerin mali denetiminin esası ile ilgili olarak, yasa koyucunun iradesi ve AİHM'in içtihadı doğrultusunda paradigmatik bir değişikliğe gittiği söylenebilir. AYM'ye 2010 Anayasa değişikliği ile bireysel başvuruları karara bağlama görevi verilmesiyle AYM, AİHS ve AİHM içtihatları konusunda ulusal bir teminat haline gelerek bir konum değişikliğine uğramıştır. AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili AİHM'in ihlal kararı sonrası dönemde ortaya koyduğu yeni paradigmatik durumun AYM'nin bireysel başvuru sonrası oluşan yeni konumu ile uyumlu olduğu söylenebilir.

IV. Makul Sürede Adil Yargılanma Hakkı Bağlamında Siyasi Partilerin Mali Denetimlerinin Karara Bağlanma Süreleri: Bir Model Önerisi

AİHS'in 6.maddesinde ve Anayasa'nın 36.maddesinde adil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. Adil yargılanma hakkının en önemli unsurlarından birisi makul sürede yargılanma hakkıdır.²⁷ AYM, bireysel başvurularda makul sürede yargılanma hakkını AİHM'in içtihatları ile uyumlu olarak değerlendirmektedir.²⁸ AİHM ise yukarıda zikredilen ve muhtemel diğer başvurularda referans alacağını "kilit dava" olarak nitelendirerek işaret ettiği ihlal kararında siyasi partilerin mali denetimi için makul süre olarak iki yıla işaret etmiştir. AİHS ve AİHM içtihatlarının ulusal teminatı olan AYM'nin bireysel başvurularda işaret ettiği makul süre kavramına, kendisinin tek dereceli yargılama organı olduğu siyasi parti mali denetim kararlarında uygulamaması bir paradoks olarak görülebilir.

Siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili AYM kararları ile ilgili eleştirilerin yoğunlaştığı noktalardan birisi de karara bağlanma sürelerine ilişkindir. Siyasi partilerin mali denetiminin geç tamamlanması, hesap verebilirlik ilkesini etkisizleştirmekte ve geç tamamlanan mali denetim kararlarının kamuoyu nezdindeki önemi giderek azalmaktadır.²⁹ Siyasi partilerin mali denetimi

²⁷ Özkan Duvar, Ayşe. "Bireysel Başvuru Kararlarında Makul Sürede Yargılanma Hakkı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 68, S. 1, 2019, s. 287.

²⁸ Şahin, İsmail. "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Makul Sürede Yargılanma Hakkının İhlali", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2019/1, 2019, s.252.

²⁹ Gençkaya, Ömer Faruk / Gündüz, Umut / Cihangir- Tetik, Damla. *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, Altan Matbaacılık, Ankara, 2016, s. 32.

kararlarının biriktirilerek açıklanması, şeffaflık ve kamunun aydınlatılması ilkeleriyle de tam olarak bağdaşmamaktadır.³⁰

6111 sayılı Kanun ve AİHM'in ihlal kararının ardından siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili eleştirilerin çoğu karşılanmasına rağmen siyasi partilerin mali denetimlerinin karara bağlanma süreleri ile ilgili bir gelişme olduğu söylenemez. Gerçekten de 1.10.2021 tarihi itibarıyla TBMM'de grubu bulunan beş siyasi partiden birinin 2016 ve sonrası, birinin 2017 ve sonrası, üç partinin ise 2018 ve sonrası yıllara ait mali denetim kararlarının AYM tarafından açıklanmamış olması bu hususu doğrulamaktadır.

Siyasetin finansmanı mekanizmalarını düzenleyen kurullarla ilgili olarak, ülkeler arasında daha fazla uyumlaştırılması yönünde bir uluslararası eğilim olmasına rağmen,³¹ 2003 yılında Avrupa düzeyinde parlamento dışı siyasi partilerin tanınması ve finansmanına ilişkin ilk düzenlemenin kabul edilmesi sürecinde yaşanan gelişmeler siyasetin finansmanı ile ilgili ulusal eğilimlerin önemine işaret etmesi açısından oldukça önemlidir.³² Siyasi partilerin mali denetimine ilişkin ülke örnekleri incelendiğinde her ülkenin kendi tarihsel, politik ve sosyal gelişim sürecine göre bu görev için farklı devlet organlarını görevlendirdiği görülmektedir.³³ Birçok demokratik ülkede, siyasi partilerin mali denetimi görevinin farklı kurumlarca yerine getirildiği bilinmektedir.³⁴ Avrupa Konseyi'ne üye yirmi sekiz ülkenin mevzuatı incelendiğinde siyasi partilerinin mali durumlarını kanunla kurulmuş belirli bir organ tarafından denetime tabi tutmalarına rağmen söz konusu organın türü, çok çeşitli denetleme modellerinin mevcut olduğu ve dikkate değer ölçüde değişiklik gösterdiği görülmektedir.³⁵

Ülkemizde siyasi partilerin mali denetiminin hangi organ tarafından yerine getirileceği hususu, üzerinde tartışma olan konulardan bir tanesidir. Siyasi partilerin mali denetimi görevini AYM'nin yerine getirmesini savunan görüşlerin yanında, bu görevin mali konularda uzman Sayıştay tarafından yerine getirilmesini savunan görüşler de mevcuttur. 2010 Anayasa değişikliği sürecinde siyasi partilerin mali denetimi görevinin Sayıştay'a verilmesini öngören değişiklik Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda ikinci tur oylamada reddedilmiştir.³⁶ Siyasi partilerin mali denetimi görevinin AYM tarafından yerine getirilmesi çalışmada izah edilenler başta olmak üzere birtakım sakıncaları ihtiva etmektedir. Siyasi partilerin mali denetimi görevinin Sayıştay'a verilmesi durumunda Sayıştay'ın mali konularda kamu otoritesi merkezli teknik ve ayrıntılı denetim perspektifi de siyasi alanı daraltıcı nitelikte uygulamalara sebebiyet verme potansiyelini haizdir.

³⁰ Uslu, Ferhat / Yavuz Dalgıç, Melike. "Siyasi Partilerin Mali Denetimi: Anayasa Mahkemesi'nin 2019 Yılı Kararları Ekseninde Kısa Bir Analiz", *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 6, S. 2, 2020, s.308.

³¹ IDEA. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, Northern, Western and Southern Europe, D. R. Piccio, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014, s.236.

³² Gagatsek, Wojciech. "Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 14, 2011, s.2.

³³ Kaplan, Recep. "Bazı Yabancı Ülkelerde Siyasi Partilerin Mali Denetimini Yapan Kurumlar ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, s.375-376.

³⁴ Topuzkanamış, Şafak Evran. "Anayasal Demokrasilerde Şeffaflığı Sağlamanın Bir Yolu Olarak Paranın Denetimi Ve Yönetimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S.2, 2018, s.231.

³⁵ AİHM, Cumhuriyet Halk Partisi / Türkiye, (Başvuru no. 19920/13), 26.4.2016, § 48- 49.

³⁶ Özcan, Hüseyin / Yanık, Murat. *Siyasi Partiler Hukuku*, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Der Yayınları, 2011, s 126.

2011 tarih ve 6216 sayılı Kanun ile siyasi partilerin mali denetiminde Sayıştay'dan yardım sağlayacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede Sayıştay Başkanlığı bünyesinde sadece siyasi partilerin mali denetimi ile görevlendirilmiş, bir grup başkanı (uzman denetçi), iki başdenetçi ve bir denetçi olmak üzere, dört denetçiden müteşekkil “25. Grup Başkanlığı” adı altında özel bir birim kurulmuştur.³⁷ Siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili Sayıştay'a birtakım sorumluluklar verilmesi denetimin etkinliğinin sağlanması yönünde önemli olmakla birlikte konuyla ilgili sorunların ortadan kalkmasını sağlayacak nitelikte olmadığı ifade edilebilir.³⁸

AYM İç Tüzüğü ve Sayıştay tarafından hazırlanan *Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberi*³⁹ incelendiğinde siyasi partiler tarafından mali denetime ilişkin evraklar AYM'ye teslim edildikten sonra bu evraklar ilk inceleme için Sayıştay'a gönderilmektedir. Sayıştay ilk inceleme raporunu AYM'ye sunmasının ardından ilgili siyasi partiden görüşleri alınmaktadır. Bu görüş ve diğer belgeler esas inceleme için AYM tarafından Sayıştay'a gönderilmektedir. Sayıştay siyasi partinin mali denetimi ile ilgili rapor hazırladıktan sonra AYM'ye göndermekte ve AYM, siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili kararını vermektedir. Sayıştay denetim sürecinde siyasi partilerin teşkilat durumları hakkında bilgi almak istediğinde veya tereddüte düştüğünde siyasi parti sicilini tutmakla görevli Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'ndan bilgi talep etmektedir. Özellikle birbiri ile gerek personel gerekse fonksiyonel ve hiyerarşik bağı olmayan birden çok kurumun aynı konunun farklı süreçleri ile yetkilendirilmesi, siyasi partilerin mali denetimi süresinin uzamasında bir etken olarak değerlendirilebilir.

Siyasi partilerin mali denetimi görevinin AYM'de veya başka bir yargı organında olması, onun hukuki içeriğini değiştirmeyecektir.⁴⁰ Siyasi partilerin mali denetimi yetkisinin seçimlerin yönetim ve denetiminden sorumlu olan Yüksek Seçim Kurulu'na verilmesi yabancı ülke uygulamaları ışığında dikkate değer bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴¹ Yüksek Seçim Kurulu'nun tam zamanlı bir yapıya dönüştürülmesi halinde, siyasi partilerin mali denetimi ve halen Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yerine getirilen siyasi partilerin sicilini tutma görevinin Yüksek Seçim Kurulu'na verilmesinin daha etkili bir süreç sağlayacağı değerlendirilmektedir.⁴² Gerçekten de siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili 111 ülkenin mevzuatının incelendiği bir çalışmada, ülkelerin %63'ünde siyasi partilerin mali denetimi görevi seçimlerin yönetim ve denetimi ile ilgili kurum tarafından yerine getirildiğini göstermektedir.⁴³ Hali hazırda 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu⁴⁴ hükümleri çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı adaylarının bağış, yardım ve harcamalara ilişkin bilgi ve belgelerin incelenmesi ve varsa usulsüzlükleri ve öngörülen limitlerin aşılıp aşılmadığını tespiti ve bağış ve yardımlardan belirtilen

³⁷ GRECO, *GRECO'nun 63. Genel Kurul Toplantısında Kabul Edilen Üçüncü Değerlendirme Aşaması Türkiye Hakkında İkinci Uygunluk Raporu Suç Haline Getirme / Parti Finansmanında Şeffaflık*, Avrupa Konseyi, Strazburg, 2014, s.19.

³⁸ Karakoç, Rıfat. “Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, S.109, 2018, s. 99.

³⁹ Sayıştay Başkanlığı, *Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberi*, Ankara, 2015, s.8.

⁴⁰ Mehter, Hamdi, “Anayasa Mahkemesi’nin Mali Denetim İşlevi”, *Anayasa Yargısı*, C. 8, 1991, s. 447.

⁴¹ Kaplan, s. 375-376.

⁴² Güler, Fatih. *Seçimlerin Yönetim ve Denetiminde Görev Alan Kurumların Yapısal ve İşlevsel Sorunlarını Giderici Çözümler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2021, s.154.

⁴³ Tjernström, Maja / Katz Anna. *The Matrix of Political Finance Laws and Regulations*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.187.

⁴⁴ Çelik, Özlem. “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Adaylarının Seçim Hesaplarının Denetimi”, *Yasama Dergisi*, S.25, 2013, s.35.

limiti aşan miktar ile harcanmayan kısmın Hazine'ye intikal ettirilmesi görevi Yüksek Seçim Kurulu'na aittir.

SONUÇ

AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili performansı ile ilgili üç temel eleştiri söz konusudur. Birincisi, AYM'nin siyasi partilerin örgütlenme özgürlüğü ve takdir hakkını sınırlayacak nitelikteki kararlarıdır. İkincisi ise AYM'nin özellikle harcama belgeleri ile ilgili usul kurallarını önceleyen katı tutumudur. Bu iki eleştiri yukarıda ayrıntılı şekilde izah edilen 6111 sayılı Kanun ve AIHM'in ihlal kararının temelini oluşturmaktadır.

6111 sayılı Kanun öncesi dönemdeki hazineye irat kararı verilen siyasi parti mali denetimi karar sayısı 6111 sayılı Kanun döneminde ve AIHM'in ihlal kararı sonrası dönemde belirgin düzeyde azalmasının yanında, AYM'nin hazineye iradına hükmettiği miktarlarda da belirgin düzeyde azalma söz konusu olmuştur. Bu çerçevede AYM'nin siyasi partilerin mali denetiminin esası ile ilgili olarak yasa koyucunun iradesi ve AIHM'in içtihadı doğrultusunda paradigmatal bir değişikliğe gittiği söylenebilir. Bu paradigma değişimi sonucu AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili içtihadının önceki dönemlerdeki yaptırım uygulamaya yatkın bir yaklaşımından ayrılarak daha sınırlı bir müdahale perspektifini benimseyen ve daha çok "raporlamaya" yakın bir yörüngeye oturduğu söylenebilir.

Üçüncü eleştiri ise AYM'nin siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili kararlarını makul olarak kabul edilemeyecek sürelerde açıklamasıdır. Siyasi parti mali denetim kararlarının makul olarak kabul edilemeyecek sürelerde açıklanması, siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili diğer sorunların aksine bu görevin hangi kurum tarafından yerine getirileceği ve bu kurumun organizasyonel kapasitesiyle ilgilidir. Bunun yanında AYM'nin siyasi partilerin mali denetim kararlarını açıklaması için kanuni bir azami sürenin öngörülmemiş olması da bir eksiklik olarak ifade edilebilir.

İki farklı organ tarafından denetim yapılması yerine siyasetin finansmanı ile ilgili kuralların uygulanmasından sorumlu tek bir organa yetki verilmesinin daha yerinde olacağı değerlendirilmektedir.⁴⁵ Siyasi partilerin mali denetimlerini yapacak yeteri kadar raportör istihdam edilmesi siyasi partilerin mali denetimi ile ilgili süre sorununu ortadan kaldırmasının yanında, AYM'nin bireysel başvuru ile artan iş yükünü azaltmasına katkı sağlayarak tam zamanlı bir yapıya kavuşmasıyla Yüksek Seçim Kurulu'nun asli görevleri ile ilgili daha etkili bir konuma geleceği değerlendirilmektedir.

Siyasi partilerin mali denetiminin makul sürede tamamlanmasını sağlanması için, siyasi partilerin mali denetimi görevi AYM'de olduğu süre içerisinde yeteri kadar Sayıştay kökenli raportörünün AYM'de istihdam edilmesi oldukça önemlidir.

2820 sayılı Kanun'da siyasi partilerin isim, amblem ve rumuzları ile ilgili hukuka aykırılıkların AYM tarafından karara bağlanması için otuz günlük azami bir yargılama süresinin belirlenmiş olup AYM'nin de terkin ile ilgili başvuruları otuz günlük süreyi göz önünde bulundurarak karara bağladığı görülmektedir.⁴⁶ AIHM içtihadı ile uyumlu olacak şekilde siyasi

⁴⁵ Çelik, 2010, s. 1359.

⁴⁶ Güler, Fatih. "Siyasi Partilerin İsim, Amblem Ve Rumuzlarının Siyasi Parti Sicilinden Terkin Edilmesi", *Yasama Dergisi*, S. 43, 2021, s.109.

partilerin mali denetimlerinin karara bağlanması için 2820 sayılı Kanun'a "siyasi partilerin mali denetimlerine ilişkin kararlar en geç mali denetime ilişkin evrakların teslim edildiği yılı takip eden takvim yılının sonuna kadar açıklanır" şeklinde bir hüküm eklenmesi düşünülmelidir.

KAYNAKÇA

Akyel, Recai. "Türkiye'de Siyasi Partilerin Hukuksal Konumları ve Denetimleri", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, S. 12, 2018, s. 115-154.

Casal Bertoa, Fernando/ Molenaar, Fransje/ Piccio, Daniela R./Rashkova, Ekaterina. "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 30, 2013.

Çelik, Özlem. "Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilerin Gelir Ve Giderlerinin Mali Denetimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. Özel, 2010, s. 1303-1362,

Çelik, Özlem. "Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Adaylarının Seçim Hesaplarının Denetimi", *Yasama Dergisi*, S.25, 2013, s. 17-37.

Erdem, Nazlı. " Siyasi Partilerin Finansmanı ve Mali Denetimi ", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Şeref ERTAŞ'a Armağan, C. 19, S. Özel, 2017, s. 3105-3145.

Gagatek, Wojciech. "Political Financing Regulation at the EU Level: The Conflict of National Traditions and Interests", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 14, 2011.

Gençkaya, Ömer Faruk / Gündüz, Umut / Cihangir- Tetik, Damla. *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, Altan Matbaacılık, Ankara, 2016.

Greco, GRECO'nun 63. Genel Kurul Toplantısında Kabul Edilen Üçüncü Değerlendirme Aşaması Türkiye Hakkında İkinci Uygunluk Raporu Suç Haline Getirme / Parti Finansmanında Şeffaflık, Avrupa Konseyi, Strazburg, 2014.

Güler, Fatih. "Siyasi Partilerin İsim, Amblem Ve Rumuzlarının Siyasi Parti Sicilinden Terkin Edilmesi", *Yasama Dergisi*, S. 43, 2021, s.87-114.

Güler, Fatih. "Anayasa Mahkemesi Tarafından Siyasi Partilerin Mali Denetimi Sonucunda İctihadi Olarak Oluşturulan Yeni Bir Karar Türü: Kabul Edilmesinin Mümkün Olmaması", *Toplum, Ekonomi Ve Yönetim Dergisi*, C.2, S. 1, 2021, s.34-49.

Güler, Fatih. *Seçimlerin Yönetim ve Denetiminde Görev Alan Kurumların Yapısal ve İşlevsel Sorunlarını Giderici Çözümler*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2021.

Idea. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance, Northern, Western and Southern Europe*, D. R. Piccio, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014.

İba, Şeref. "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2011/1, 2011, ss. 197-202.

Kaplan, Recep. "Bazı Yabancı Ülkelerde Siyasi Partilerin Mali Denetimini Yapan Kurumlar ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, S.162, 2012, s.362-378.

Karakoç, Rıfat. "Türkiye'de Siyasi Partilerin Mali Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, S.109, 2018, s. 79-102.

Mehter, Hamdi. "Anayasa Mahkemesi'nin Mali Denetim İşlevi", *Anayasa Yargısı*, C. 8, 1991, s. 441-468.

Odyakmaz, Zehra/ Çınarlı, Serkan/ Özcan, Cem. "Fransa'da ve Türkiye'de Seçim Kampanyalarının ve Siyasî Partilerin Finansmanının Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.20, S.2, 2012, s.7-26.

Özcan, Hüseyin / Yanık, Murat. *Siyasi Partiler Hukuku*, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Der Yayınları, 2011.

Özkan Duvan, Ayşe. "Bireysel Başvuru Kararlarında Makul Sürede Yargılanma Hakkı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 68, S. 1, 2019, 287-336.

Sayıştay Başkanlığı, *Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberi*, Ankara, 2015.

Şahin, İsmail. "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Makul Sürede Yargılanma Hakkının İhlali", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2019/1, 2019, s. 223-256.

Taşar, M.Okan. "Demokrasinin Finansmanı: Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi 20. Yıl Armağanı)*, C. 11, S.1-2, 2003, s. 341-351.

Timuş, Natalia. "The Impact of European Democracy Promotion on Party Financing in the East European Neighborhood", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 6, 2010.

Tjernström, Maja / Katz Anna. *The Matrix of Political Finance Laws and Regulations*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003.

Topuzkanamış, Şafak Evran. "Anayasal Demokrasilerde Şeffaflığı Sağlamanın Bir Yolu Olarak Paranın Denetimi Ve Yönetimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S.2, 2018, s. 213-238.

Türkiye Büyük Millet Meclisi - Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem 5. Yasama Yılı 64. Birleşim, 11 Şubat 2011 Cuma, s.47-53.

Uslu, Ferhat / Yavuz Dalgıç, Melike. "Siyasi Partilerin Mali Denetimi: Anayasa Mahkemesi'nin 2019 Yılı Kararları Ekseninde Kısa Bir Analiz", *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 6, S. 2, 2020, s. 281-312.

Uşan, M. Fatih. "Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay Mı, Yahut Bu Kadar Zor Mu? (5510 Sayılı Kanun Uygulaması Çerçevesinde Bir Tesbit)", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S. 2016/1, 2016, s. 209-228.

Uzun, Cem Duran. *Siyasi Partilerin Finansmanı Devlet Yardımı, Sınırlamalar ve Mali Denetim*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, S. 110, Ankara, 2014.

Ünsal, Artun. *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi (Siyasal Sistem Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:443, Ankara, 1980

Vernardakis, Christoforos. "The Financing Of Parties And Its Impact On Their Transformation From Institutions Of Social Representation To Institutions Of State Legitimization. The Case Of Greece", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 42, 2014.

Yücekök, Ahmet Naki. "Siyasi Partilerin Masraf Denetimi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 27, S. 2, 1972, s. 65-81.