

# TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI SEÇİM KAMPANYALARININ FİNANSMANI

Dr. Öğr. Üyesi Rengül Ekizceleroğlu

Trakya Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
ORCID: 0000-0001-6958-5607



## Öz

Türkiye'de 2017 yılında yapılan kapsamlı Anayasa değişiklikleri ile uzun yıllardır Meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanının artık halk tarafından seçileceği düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Türkiye'de ilk kez 2014 ve ikinci kez 2018 yıllarında Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir.

Seçimlerin gerçek anlamıyla demokratik olabilmesi için her şeyden önce 'özgür ve adil' olmaları gerekmektedir. Seçimlerin 'özgür ve adil' olması kavram öbeği oldukça kapsamlı bir içerik barındırır. Çeşitli uluslararası kuruluşlar bu hususta çok sayıda kıstaslar geliştirmiştir. Bu kıstasların önemli bir kısmı ise seçimlerin finansmanına ilişkindir. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin finansmanı konusunda çeşitli hukuksal düzenlemeler yapılmışsa da halen oldukça sorunlu alanlar bulunmaktadır. Bu çalışmada Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin hukuksal düzenlemelerdeki eksikliklerin uluslararası standartlar ışığında değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adayların seçim kampanyalarında kullandıkları gelirler, yaptıkları harcamalar ve bunların mali denetimi konuları incelenmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, Cumhurbaşkanlığı seçimleri, Yüksek Seçim Kurulu, Özgür ve adil seçimler, Şeffaflık

## *Financing of Presidential Election Campaigns in Türkiye*

### Abstract

With the comprehensive Constitutional amendments made in Türkiye in 2017, it has been regulated that the President, who has been elected by the Parliament for many years, will now be elected by popular vote and the Presidential Government System has been adopted. The President was elected by the people for the first time in 2014 and for the second time in 2018 in Türkiye.

For elections to be truly democratic, they must first of all be 'free and fair'. The phrase of elections to be 'free and fair' contains a very comprehensive content. Various international organizations have developed many criteria in this regard. An important part of these criteria is related to the financing of elections. Although various legal regulations have been made regarding the financing of the Presidential elections in Türkiye, there are still quite problematic areas. This study aims to evaluate the deficiencies in the legal regulations regarding the financing of the presidential candidates' election campaigns in the light of international standards. In this context, the incomes and expenditures of the candidates in the presidential elections are examined as well as their financial audit.

**Keywords:** Presidential Election Law, Presidential elections, Supreme Election Board, Free and fair elections, Transparency

\* Makale geliş tarihi: 06.10.2021  
Makale kabul tarihi: 08.07.2022  
Erken görünüm tarihi: 18.01.2023

## **Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçim Kampanyalarının Finansmanı**

### **Giriş**

Seçimler temsili demokrasinin işleyişinin kilit unsurlarıdır. Seçimlerin gerçek anlamıyla demokratik olabilmesi için her şeyden önce ‘özgür ve adil’ (*free and fair*) olmaları gerektiği genel kabul görmektedir. ‘Özgür ve adil seçimler’ Robert Dahl’a (1971: 2-3) göre makul kabul edilebilecek bir demokrasinin taşınması gereken sekiz kurumsal garantiden biridir. Ancak ‘özgür ve adil seçimler’ kavram öbeğinin içeriği tam bir netlik taşımaz. Bu kavramlara bir nebze daha netlik kazandırmak amacıyla Elklit ve Svensson bir seçimi özgür (serbest) ve adil yapan unsurların neler olduğuna ilişkin bir kontrol listesi geliştirmişlerdir. Bu listede seçimlerin ‘özgür ve adil’ olması hususu sadece seçim günü ile sınırlanmamış, seçimler öncesi ve sonrası da ele alınmıştır. Buna göre seçimlerin ‘özgür’ kabul edilebilmesi için seçimler öncesinde ve sırasında ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, seçme ve seçilme özgürlüğü, eşit oy, vb. ilkelerin sağlanması, seçimler sonrası yargısal denetim imkânları bulunması gerekmektedir. Seçimlerin ‘adil’ olması ise seçimler öncesi ve sırasında şeffaf bir seçim süreci, herhangi bir aday ya da siyasi partiye ayrıcalık tanımayan seçim kanunları, bağımsız ve tarafsız seçim komisyonları, kamu kurum ve kuruluşlarının bütün adaylara karşı tarafsız davranış içinde bulunması, siyasi parti ve adayların seçimlere katılması için eşit fırsatlar sağlanması, kamu tarafından kontrol edilen medyaya eşit erişim imkânı, siyasi partilere adil ve tarafsız şekilde kamusal finansman sağlanması, seçim kampanyalarında kamu kaynaklarının kötüye kullanılmaması, siyasi parti temsilcilerinin, ulusal ve uluslararası seçim gözlemcilerinin ve medyanın seçim sandıklarına erişme-gözleme imkânı, gizli oy, oy pusulasının etkili tasarımı, açık sayım döküm vb. olması gerekmektedir. Ayrıca, seçimlerden sonra seçimlere ilişkin şikayetlere karşı tarafsızlık, medyanın seçim sonuçlarına ilişkin raporlarında tarafsız davranması da diğer gereklilikler arasında sayılmıştır (Elklit ve Svensson, 1997: 37). Elklit ve Svensson’un seçimlerin ‘adil’ olması ile ilgili sıraladığı unsurların büyük bir kısmı siyasi rekabette eşitlik sağlanmasına yönelik olup, bu husus büyük oranda siyasetin finansmanı ile ilgilidir.

Siyasetin finansmanı “yasal, yasadışı ya da usule aykırı fonların siyasi aktivitelerde kullanımı, siyasi amaçlarla devlet kaynaklarının kullanımı, seçim kampanyaları sırasında medyanın kullanımı, partilerin gelirleri ve giderleri” gibi hususları kapsayan geniş bir kavramdır (Carlson, 2004: 2). Siyasetin finansmanı hem seçim kampanyaları sırasında yapılan harcamaları hem de olağan dönemde yapılan harcamaları kapsar. Esasen siyasetin finansmanı bir kavram olmaktan ziyade bir sistem olarak ele alınmalıdır. Zira sadece parti/ aday gelir ve giderlerini değil, bunların elde edilme ile harcanma usullerini ve denetimlerini de kapsar.

Siyasetin finansmanı tanımının içeriğinde “parti finansmanı” ve “seçim kampanyası finansmanı” şeklinde iki farklı alt kavramın ortaya çıktığı görülmektedir. Bu iki kavram bazı noktalarda birbirinden ayrılmaktadır. Ayrımın temelinde ise hükümet sistemi farklılıkları yatmaktadır. Çünkü parlamenter sistemlerde seçimler çoğunlukla parti odaklı (*party driven*) iken, başkanlık sistemlerinde aday odaklıdır (*candidate driven*). Bu farklılığa bağlı olarak parlamenter sistemlerde “parti finansmanı” terimi, başkanlık sistemlerinde ise “kampanya finansmanı” terimi kullanılır (Office of Democracy and Governance, 2003: 9). İlerleyen bölümlerde daha ayrıntılı incelenecek olmakla birlikte, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ve Cumhurbaşkanının ‘partili’ olabilmesiyle birlikte “siyasetin finansmanı” kavramından doğan alt kavramlar iç içe geçerek karmaşık bir hal almıştır.

Siyasetin finansmanı ile ilgili düzenlemeler günümüzde pek çok devletin çeşitli düzeylerde ve çeşitli şekillerde yasal mevzuatlarında yer almaktadır. Siyasetin finansman kaynaklarının özel mi, kamusal mı, karma mı olacağı, bu konuda ne tür kriterlere yer verileceği, bunların denetimin nasıl yapılacağı, şeffaflığın nasıl sağlanacağı gibi hususlar ülkeden ülkeye farklılık gösterse de temel amaçları aynıdır. Bu amaçlar: yolsuzlukların önlenmesi, adaylar arasında rekabet eşitliğinin sağlanması yoluyla özgür ve adil seçimlerin gerçekleşmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir sistem geliştirilmesi olarak özetlenebilir.

Siyasetin finansmanı alanında ülkesel farklılıklara rağmen asgari gerekliliklerin;

- Siyasi partilere/ adaylara seçim kampanyalarının finansmanı konusunda eşit fırsatlar sunmak,
- Siyasi aktörlerin oy satın almalarını ve devlet kaynaklarını kullanmalarını engellemek,
- Parti ve adayların gelirleri ve harcamaları hususunda şeffaflığı sağlamak,
- Hukuk kurallarının rakip partiler /adaylar aleyhine olacak şekilde kullanımını engellemek olarak özetlenmesi mümkündür (Walecki, 2007: 79).

Sayılan bu asgari gereklilikleri de kapsayacak şekilde siyasetin finansmanı ile ilgili olarak çeşitli uluslararası kuruluşlar bazı standartlar geliştirmiştir. Bunların başında kısaca Venedik Komisyonu olarak bilinen Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu'nun (2001) *Siyasi Partilerin Finansmanı Kılavuzu*, Venedik Komisyonu ile Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın (AGİT) birlikte hazırladıkları ve 2020'de ikinci baskısı yapılan *Siyasi Partilerin Düzenlenmesine İlişkin Kılavuz*, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu'nun (GRECO) raporları gelmektedir. Ayrıca Türkiye'nin de 2006 yılında imzaladığı *Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi* (m.7) ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin *Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzluğa Karşı Ortak Kurallara İlişkin Tavsiyesi* (2003)4 ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi *Tavsiye Kararı 1516(2001)* da siyasetin finansmanı ile ilgili önemli düzenlemeler getirmektedir. Bu düzenlemeler büyük ölçüde siyasi partilere ilişkin olmakla birlikte, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2003-4 Tavsiyesi'nin 8. maddesi, ilgili hükümlerin değişen koşullara göre uyarlanarak adayların seçim kampanyalarının finansmanına da kıyasen uygulanabileceğini belirtmektedir. Örnek verilen bu metinlerden en güncel olanı Venedik Komisyonu ve AGİT'in hazırlamış olduğu *Siyasi Partilerin Düzenlenmesine İlişkin Kılavuz*'un (2020: 57, prg. 205) devletlerin mevzuatlarında siyasetin finansmanına ilişkin yer alması gerektiğini belirttiği kriterler özetle şöyledir:

- Siyasetin özel kaynaklardan (bağış vb.) finansmanına yönelik sınırlamalar getirilmesi;
- Özel ve kamusal finansman kaynakları arasında denge kurulması;
- Devlet kaynaklarının (malzeme, kamu personeli, ulaşım vb.) kullanımına ilişkin sınırlamalar bulunması;
- Kamusal finansmanda adil dağıtım kriterleri getirilmesi;
- Seçim kampanyalarında harcama limiti bulundurulması;
- Siyasi partilerin finansmanında güvenilirliği arttıran finansal raporlama ve şeffaflığı artırıcı düzenlemelere yer verilmesi;
- Bağımsız düzenleyici mekanizmalara ve ihlaller karşısında uygulanacak uygun yaptırımlara yer verilmesi;
- Yabancı kaynaklardan finansmana ilişkin yasaklar ve sınırlamalar getirilmesi.

Özel kişi ve kurumlar ile yabancı unsur taşıyan kaynaklardan bağış ve yardım alınmasına yönelik sınırlamalar finansal bakımdan güçlü özel kaynaklara sahip kişi ve kurumların siyasete tesir etmesini kısıtlamak ve önlemekle ilgilidir. Devlet kaynaklarının kullanımına ilişkin sınırlamalar, kamusal gücü elinde bulunduran parti ya da adayların bu gücü siyasi rekabeti olumsuz etkileyecek

şekilde kullanmalarını önlemek amacıyla. Seçim kampanyalarına getirilen harcama limitleri ise siyasi rekabette eşitliği mümkün olduğunca korumaya yöneliktir. Gelir ve giderlere yönelik denetimler yapılması da yine eşitliği korumak, şeffaflığı sağlamak ve yolsuzlukları önlemeye yöneliktir. Bu noktada denetimi yapacak organın tarafsızlığı ve bağımsızlığı büyük önem taşımaktadır.

Çeşitli uluslararası kuruluşların siyasetin finansmanı ile ilgili tanımladığı kriterler genel olarak hukuksal normların nasıl olması gerektiğine ilişkindir. Oysa siyasetin finansmanı konusu salt hukuksal bir konu olmayıp ülkenin siyasal kültürü, siyasal rejimi, seçim sistemi, adalet sistemi ve iktisadi yapısı gibi çeşitli hususlarla da ilgilidir. Bu çok boyutluluk nedeniyle disiplinler arası şekilde incelenmesi önem taşımaktadır. Ancak konunun bu çok boyutluluğuna rağmen, Türkiye özelinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi uygulaması henüz sadece iki kez gerçekleştiği için Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarının finansmanı konusu da oldukça yenidir. Bu nedenle konuya ilişkin sorunlu alanların ne kadarının Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle ilişkilendirilebileceği, ne kadarının parlamenter rejim döneminin siyasal kültüründen miras kaldığı ve ne kadarının hukuksal normlardaki eksikliklerden kaynaklandığının tespiti bu aşamada pek mümkün görünmemektedir. Ancak yolsuzluk kültürünün yerleştiği, kamu kaynaklarının siyasal çıkarlar için kullanımı gibi davranışların normalleştirildiği ülkelerde bu konudaki sorunların hukuki düzenlemelerle çözümlenmesinin tek başına yeterli olamayacağı muhakkaktır. Öte yandan, konuya ilişkin mevcut durumun ve eksikliklerin tespiti ilerleyen zamanlar için yol gösterici olacaktır. Bu amaçla, bu çalışmada siyasetin finansmanı konusunun çok boyutluluğu da gözetilerek Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarının finansmanın yukarıda ana hatlarıyla siyasetin finansmanına ilişkin geliştirilmiş olan uluslararası standartlarla uyumluluğunun araştırılması amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu (CSK) ve Yüksek Seçim Kurulu (YSK) kararları Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin finansmanında yol gösterici kaynaklardır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi süreci ve CSK'nin kanunlaşması süreci aşağıda daha ayrıntılı değerlendirildiği üzere son derece tartışmalı geçmiştir.

## **1. Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesine Giden Süreç**

2014 yılı öncesinde Cumhurbaşkanı seçimi meclis tarafından gerçekleştirildiği için o dönem Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin finansmanına yönelik herhangi bir hukuksal düzenleme bulunmamaktaydı. Türkiye'nin 11. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi Mayıs 2007 tarihinde dolmaktaydı. 2007 yılındaki Cumhurbaşkanı seçimlerinde Anayasanın 102. maddesi Cumhurbaşkanı'nın seçilmesi için Türkiye Büyük

Meclisi'nde (TBMM) yapılacak oylamalarda, ilk iki turda 367 oya denk gelen nitelikli çoğunluk, sonraki iki turda ise salt çoğunluk (276 oy) gerektiğini düzenlemekteydi. Anayasa'da Cumhurbaşkanı seçimleriyle ilgili mecliste toplantı sayısını düzenleyen özel bir hüküm bulunmamaktaydı.

Cumhurbaşkanı seçimi için mecliste toplantı yeter sayısının 367 olması gerektiği görüşünü Türk hukukunda ilk defa Teziç 1961 Anayasası'nın 86. maddesi ile ilgili olarak, karar sayısının toplantı yeter sayısını da etkileyeceği şeklinde dile getirmiştir. Bu görüş nitelikli karar sayısının arandığı hallerde toplantı sayısının da en az karar yeter sayısı kadar olması gerektiğini temel alan bir görüştür. Bu konu 9. Cumhurbaşkanı seçimleri sırasında da tartışılmış olmakla birlikte herhangi bir değişiklik olmamıştır (Teziç, 1980: 162'den aktaran Tavaş, 2007: 38). 11. Cumhurbaşkanı seçimleri sırasında aynı görüş ilk kez 1 Aralık 2016 tarihinde *Dünya* gazetesindeki yazısıyla eski SPK başkanı Ali İhsan Karacan tarafından ortaya atılmış olsa da (Eroğul, 2007: 169), eski Yargıtay Başsavcısı olan Sabih Kanadoğlu'nun (2006: 8) 26 Aralık 2006 tarihinde *Cumhuriyet* gazetesinde yayımlanan yazısı ile popüler hale gelmiş ve '367 krizi'ne dönüşmüştür. Kanadoğlu bu yazısında Anayasada belirtilen 367 oyun sadece karar yeter sayısı için gerekli olmadığını, aynı zamanda toplantı yeter sayısı için de gerekli olduğunu ileri sürmüştür. Buna göre Cumhurbaşkanı seçimi için yapılacak ilk iki oylamaya 367 milletvekili katılmamışsa birinci oylama hiç yapılmamış sayılacaktır. Bu görüşle ilgili tartışmalar o dönemde gündemi hayli meşgul etmiştir. Cumhuriyet mitingleri, e-muhtıra gibi olaylar ile siyasal alanda gerilim iyice tırmanmıştır.

2007 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin mecliste gerçekleşen ilk tur oylaması 27 Nisan'da gerçekleşmiştir. Bu turda toplam 361 oy kullanılmış ve iktidar partisinin adayı olan Abdullah Gül 357 oy almıştır. Oylama sonucunda ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), toplantı yeter sayısının 367 kişinin olması gerektiği iddiasıyla seçimin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne (AYM) başvurmuştur. AYM 1 Mayıs 2007 tarihinde vermiş olduğu 2007/54 Sayılı kararında toplantı yeter sayısında 367 kişinin olması gerektiği iddiasını kabul ederek Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk tur oylamasını iptal etmiştir. Bu sürecin sonrasında TBMM'de 6 Mayıs'ta Cumhurbaşkanlığı seçimleri için yapılan her iki oylamada da 367'nin toplanamaması sebebiyle 11. Cumhurbaşkanı seçilememiştir. 20 Ağustos 2007 tarihinde erken seçim kararı sonucunda oluşan yeni meclis ile yeniden Cumhurbaşkanlığı seçimleri gerçekleştirilmiştir. İktidar partisi adayı ilk iki turda üçte iki çoğunluk olan 367 sayısına ulaşamadığı için, 267 oyun aranacağı üçüncü tura gidilmiş, Abdullah Gül 28 Ağustos 2007 tarihinde 339 oy alarak Türkiye Cumhuriyeti'nin 11. Cumhurbaşkanı olmuştur (TBMM Tutanak Dergileri, 2007).

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan bu sorunlar neticesinde, iktidar partisince erken seçim kararı ile birlikte 21 Ekim 2007'de Anayasa değişikliği

referandumu gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanı seçilme şartları, görev süresi ve en fazla iki defa seçilebilmesi gibi hususları içeren bir kısım Anayasa maddesi değişiklikleri için halka gidilmiştir. Referandum sonucunda %68.95 oranında 'evet' çıkarak Anayasa değişiklikleri kabul edilmiştir (YSK, 2007).

2007 yılında 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 2. maddesi ile Anayasanın 79. maddesinin son fıkrasına 'Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi' ibaresi eklenmiş ve YSK'nin Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir. 5678 sayılı Kanunun 4. maddesi ile Anayasanın 101. maddesi değiştirilmiştir. Bu değişikliğe göre; Cumhurbaşkanı halk tarafından, en fazla iki dönemle sınırlı olmak üzere, beş yıl için seçilecektir. Cumhurbaşkanı adaylığı doğrudan yapılamayacak; en az yirmi milletvekili ya da yapılan en son genel seçimlerde toplam geçerli oyların %10'unu geçen siyasi partiler tarafından aday olarak gösterilebilecektir. Ancak 101. maddede 2017 yılında 6771 Sayılı Kanun ile yeniden değişiklik yapılmış ve Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilecek kişi ve kurumlar; siyasi parti grupları, en son seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış siyasi partiler ve en az yüz bin seçmen olarak değiştirilmiş ve bağımsız adayların da seçimlere katılabilmesine imkân tanınmıştır.

5678 sayılı Kanunun 5. maddesi ile Anayasanın 102. maddesinde de değişiklikler yapılmış; Cumhurbaşkanı seçimlerinin genel oyla yapılacağı, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan adayın Cumhurbaşkanı seçilmiş olacağı gibi hususlar düzenlenmiştir. Ayrıca maddenin son fıkrasında seçime ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiş ve bu konudaki 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu (CSK) 26.01.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini düzenleyen 2007 yılı Anayasa değişiklikleri, haklı olarak hükümet sisteminin geleceği hakkında tartışmalar doğurmuştur. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi demokrasi ideali anlamında savunulan, demokrasiyi güçlendireceği düşünülen yaygın bir kabuldür. Öte yandan Tavits'in (2009: 47-52) 1945-2006 yılları arasında kapsayacak şekilde 44 ülke üzerinde yaptığı çalışma sonuçları ise yapılan her ekstra seçimin halka birtakım maliyetler yüklediği ve bu durumun oy verme davranışını olumsuz etkilediği yönündedir. Nitekim araştırma bulguları devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçildiği ülkelerde genel seçimlere katılım oranının ortalama %7 daha düşük olduğunu göstermektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının 'partili' olması ve bilhassa da en güçlü partinin lideri olması sistemin doğal bir uzantısıdır. Ancak parlamenter sistemde devlet

başkanını halkın seçmesi, devlet başkanının tarafsız konumu gereği ‘partili’ olması, sistemin mantığına uygun değildir. Bu durum Cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin önceki uygulamadan köklü bir ayrılık demektir. Zira Cumhurbaşkanının ikinci dönem seçilebilmesinin yolu olarak kendisini destekleyen partinin desteğini yitirmemesi gerekecek, böyle bir durumda tarafsız olamayacaktır (Esen, 2009: 256; Kahraman, 2012: 272-273; Yavuz, 2008: 1195). Uluşahin’e göre Türkiye’de Cumhurbaşkanının da milletvekilleri gibi doğrudan halk tarafından seçilmesi nedeniyle aynı ölçüde meşruluk iddiasında bulunabilecekleri bir çift meşruluk sistemine geçilmiştir ve bu durum bölünmüş çoğunluklara yol açabilecektir. Demokratik siyasetin ve halkın tercihlerine saygının yerleşik olmadığı siyasal yapılarda doğrudan halk tarafından yapılan seçimler kutuplaşmanın ve kamplaşmanın artması tehlikesi de barındırır (Uluşahin 2011: 34-37).

Tek parti döneminde ve hatta 1950 Demokrat Parti iktidarı döneminde de Cumhurbaşkanının parti üyesi olması önünde hukuksal bir engel bulunmamaktaydı. 1961 Anayasası’nın 95. maddesi ile ilk kez bu yasa getirilmiştir (Ayvaz, 2018: 116). 1982 Anayasası da pek çok hükmünde Cumhurbaşkanına tarafsız hakem rolü atfetmekte, 101. maddede Cumhurbaşkanı seçilen adayın herhangi bir siyasi partiyle ilişkisinin bulunması durumunda bu ilişkisinin kesileceği ve meclisteki üyeliğinin sona ereceğini düzenlemekteydi. Ancak bu anayasal engel 16 Nisan 2017 referandumu ile ortadan kalkmıştır. 2017’de Anayasa’nın 101. maddesinde yapılan değişiklik sonrası Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasi partilerin aday gösterebilmesinin yolu açılmış, Cumhurbaşkanı ‘partili’ olabilir hale gelmiştir. ‘Partili’ Cumhurbaşkanı adaylarının katıldığı 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri neticesinde Türkiye’de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir.

## **2. Cumhurbaşkanlığı Seçim Kampanyalarının Finansmanı**

Türkiye’de Cumhurbaşkanını halkın seçecek olması nedeniyle hem bu seçime ilişkin esasları hem de seçim kampanyasının finansmanına ilişkin hususları düzenlemek üzere 2012 yılında Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu (CSK) tartışmalı ve muhalefetin onayı olmadan birtakım eksikliklerle birlikte kanunlaşmıştır. Aşağıda hem kanunun finansmana yönelik hükümleri hem de kanunlaşması aşamasındaki tartışmalar ele alınmaktadır.



## 2.1. Gelirler ve Harcamalar

Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esasları düzenleyen 6271 Sayılı CSK’nin 14. maddesi ‘Adaylara yardım’ başlığıyla Cumhurbaşkanı seçimlerinin finansmanına ilişkin hükümler getirmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı adayları “*yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyruklığında olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım alamazlar*” (m. 14/1). Her bir kişinin adaylara yapacağı nakdi yardım miktarının ise her bir tur için en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarını geçemeyeceği düzenlenmiştir (m. 14/2-3). Madde metninden anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanı adayları sadece Türk vatandaşı olan gerçek kişilerden sınır getirilmiş bir miktarda yardım ve bağış alabilecektir.

Başta CHP ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) olmak üzere muhalefet partisi üyeleri CSK henüz tasarı halindeyken kanunun çeşitli maddeleriyle ilgili eleştirilerini dile getirmişler ve kanun tasarısının tümüne muhalif kalmışlardır. Cumhurbaşkanı seçiminin finansmanı ile ilgili 14. maddeye yönelttikleri eleştirilerin başında tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanının seçim kampanyasına yapılacak bağışlar yoluyla, Cumhurbaşkanına yakın iş adamları, sermaye odaklarının ortaya çıkacağı, bu durumun istismara, kutuplaşmaya yol açacağı ve ‘herkesin Cumhurbaşkanı’ olması gereken Cumhurbaşkanının adeta ‘zenginlerin Cumhurbaşkanı’ olacağı eleştirisi gelmiştir. MHP bu sakıncanın yaşanmaması için Cumhurbaşkanı adaylarına da tıpkı siyasi partilere olduğu gibi seçim kampanyaları için devlet yardımı yapılmasını önermiş (TBMM Komisyon Raporu, 2012: 38) ancak bu öneri kabul görmemiştir.

CSK metni nakdi bağış ve yardımları düzenlemesine rağmen, adaylara yapılabilecek aynı yardımlar konusunda herhangi bir hüküm getirmemiş, bu hususta önemli bir boşluk bırakılmıştır. Türkiye’de genel ve yerel seçimlerde oldukça yaygın olan aynı yardımların Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de söz konusu olabileceği muhakkaktır (Gençkaya, 2014: 18). Kanun metni ayrıca siyasi partilerle ya da adayla organik bir bağı olmasa da onun lehine ya da aleyhine harcama yapabilecek ya da aynı yardımda bulunabilecek üçüncü kişilere yönelik de herhangi bir hüküm düzenlenmemiştir. Nitekim GRECO’nun (2021: 5, tavsiye iv) Türkiye’nin 3. Aşama Değerlendirmesinin İkinci Uygunluk Raporunun İkinci Zeyilnamesinde “*Siyasi partiler ve adayların parlamenter, Cumhurbaşkanlığı ve yerel seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığın düzenlenmesi ve özellikle üçüncü kişilerin yaptığı katkılarda şeffaflığın artırılması yollarının bulunması*” gerektiği ifade edilmektedir. Aynı raporda (s. 8, prg. 34) Türkiye’de siyasetin finansmanı alanında şeffaflıkla ilgili durumun tatmin edici olmadığı ve Türkiye’nin son on yılda kendisine tavsiye edilen dokuz husustan sadece bir tanesini tam olarak yerine getirdiği ifade edilmektedir.

CSK'nin 2/6. maddesinde YSK'nin Cumhurbaşkanı seçimlerinin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapmak ve yaptırmak amacıyla, gerekli ilke kararlarını almaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Doğrudan halk tarafından yapılacak olan ilk Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde YSK'nin 10 Haziran 2014 tarihli 2911 sayılı kararıyla Cumhurbaşkanı adaylarına yapılacak yardım ve bağışlar ile adayların mal bildirimine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. CSK'de gösterilen hükümlere ek olarak, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 5. maddesinde düzenlenen mal bildirim hükümlerinin Cumhurbaşkanı adaylarına da uygulanacağı kararlaştırılmıştır. 2911 sayılı kararın ekinde '*Örnek: 201, 2014 Yılında Yapılacak Cumhurbaşkanlığı Seçiminde Cumhurbaşkanı Adaylarına Yapılacak Yardım ve Bağışlar ile Adayların Mal Bildirimine İlişkin Usul ve Esasları Gösterir Genelge*' (metinde Genelge olarak anılacaktır) hazırlanmıştır. Aynı Genelge 2018 seçimleri öncesinde güncellenmiştir.

Genelgenin "bağış ve yardımlar" kenar başlıklı 3. maddesinin ilk fıkrasının, CSK'nin adaylara yardım' kenar başlıklı 14. maddenin ilk fıkrasıyla paralel bir düzenleme olduğu görülmektedir. Maddenin 2. fıkrasında "*Adaylar sadece nakdî yardım alabilecek olup, aynı yardım kabul edemezler*" denilerek kanun metninde yer almayan aynı yardımlar hususundaki boşluk genelge ile giderilmiştir. Ancak bu konudaki denetimin nasıl yapılacağı hususuna yer verilmemiştir.

Adayların temel gelir kaynaklarından biri olarak belirlenen bağışlar uluslararası alanda da yaygın olarak kabul gören bir siyasetin finansman kaynağıdır. Çünkü siyasi parti ya da adaylara özel kaynaklardan bağış yapılması siyasal katılımın bir yolu olduğu gibi ifade özgürlüğü ile de ilişkilidir. Ancak mali yönden güçlü belli kişi ya da grupların yüksek miktarda bağışlar yapmak yoluyla siyasal etki ve nüfuz kazanmasının önüne geçilmesi amacıyla bağışlarla ilgili birtakım sınırlamalar getirilmesi de bir zorunluluk olarak kabul edilir (Venedik Komisyonu ve AGİT, 2020: 58, prg. 209-211). CSK ve Genelgenin ilgili maddesinin 3. fıkrası ile her bir adaya yapılabilecek en yüksek yardım miktarına sınırlama getirilmiş, 2018 yılında en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarı olarak 13.916,00 TL bir adaya yapılabilecek en yüksek yardım miktarı olarak belirlenmiştir. Ancak yapılabilecek bağış miktarına getirilen sınırlamaların pratikte, en basit haliyle başka isimler kullanılması yoluyla ya da limitin üstünde bağış yapmak isteyen kişinin kendisi yanında ailesinin, tanıdıklarının, çalışanlarının vb. adına da bağış yapması suretiyle aşılması mümkündür.

Bağışlara yönelik aşırı sınırlamalar yapılması ifade hürriyeti ve siyasete katılma hakları açısından tartışmalı olup, Çelik'e göre (2013: 22) bu tür

yasaklamalar siyasetin finansmanına yapılan müdahaleleri arttırabilir. Zira bu durumda kişisel kaynaklarını sınırsız bir şekilde harcayan adaylar ortaya çıkabilecek ve bu kez de harcama sınırlandırması yapılması gerekecektir. Bağış ve harcamalara sınırlandırma getirilmesi halinde ise parti ve adaydan bağımsız olarak parti ya da aday lehine ya da aleyhine doğrudan ya da dolaylı harcama yaparak seçim kampanyasında finansal olarak yer alan üçüncü kişilerin sayısı artabilecektir (AGİT/DKİHB, 2020: 2-6). Siyasal çoğulculuk ve ifade hürriyeti gereği üçüncü kişilerin siyasal alana dahil olmasının tamamen yasaklanması hukuken uygun olmayacağı gibi fiilen de gerçekleştirilmesi zor olacaktır. Ancak devletlerin bu konuda gerekli olduğu ölçüde ve orantılı yasal düzenlemeler yapması gerekmektedir (Venedik Komisyonu ve AGİT, 2020: 60).

CSK Cumhurbaşkanı adaylarının kendi kişisel kaynaklarını kullanıp kullanamayacaklarına dair bir düzenleme getirmemiştir. Kanunda açıkça belirtilmese de adayların kişisel kaynaklarını Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarında kullanılabilir gelir kaynakları arasında sayılabilir (Gençkaya, 2014: 5). Nitekim AGİT/DKİHB’nin (2014: 18) 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimleri Gözlem Heyetinin Sonuç Raporunda “*adayların kendi kişisel kaynaklarının herhangi bir sınır olmadan kullanmalarına ve siyasi partilerin adaylarına ait seçim kampanyası faaliyetlerini doğrudan finanse etmelerine izin verildiği yolunda belirsizlikler*” olduğuna ve bu tür kaynakların kullanılmalrı halinde dahi bunların raporlanması gerekliliğine ilişkin bir hüküm bulunmadığına dikkat çekilmektedir.

Mali güç tek başına bir adaya seçim kazandıramayacağı gibi, kampanyada kullanabileceği bütçesi çok az olan bir adayın ise günümüz koşullarında gelişen siyasal pazarlama, propaganda ve seçim kampanyası maliyetleri göz önüne alındığında seçimi kazanma şansı neredeyse yoktur. Bir adayın seçim bütçesinin diğer adaylara kıyasla yüksek oluşu ona büyük avantajlar sağlayacağı için adaylar arasında rekabet eşitliğini zedeleyecektir. CSK’nin en büyük eksikliklerinden biri de bu noktada karşımıza çıkmaktadır. CSK adaylara seçim kampanyalarıyla ilgili herhangi bir harcama sınırlaması getirmemiştir. Bu durum siyasetin finansmanı ile ilgili uluslararası standartlarla uyuşmamaktadır. Gerek bağış ve yardımlar yoluyla gerekse de kendi kişisel kaynakları yoluyla daha fazla mali güce sahip adayların seçmenleri etkileme şansı daha yüksek olacaktır.

Türkiye’de siyasi partiler %3 oy oranını aştıkları takdirde hazine yardımı alabilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı adayları için hazine yardımı yapılması söz konusu değildir. Partiler hazine yardımını kazandıkları oy oranına göre aldıkları için, oy oranı yüksek partilerin mali gücü de o oranda yükselmektedir. Üstelik hazine yardımı yerel seçimin yapıldığı yıllarda iki, genel seçimlerin yapıldığı yıllarda ise üç katı olarak verilmektedir. Genel seçimler ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı anda yapıldığı için bu iki seçim kampanyasının iç içe geçmesi kaçınılmazdır. Hazine yardımı yoluyla finansal bakımdan iyice

güçlenen partinin Cumhurbaşkanı adayı da rakiplerine oranla katmerli olarak daha avantajlı hale gelmektedir. Yüz bin seçmen tarafından aday gösterilecek bağımsız bir Cumhurbaşkanı adayı olması halinde ise zaten bu adayın devlet yardımıyla yararlanması söz konusu olmayacaktır. Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin mevcut düzenlemeler seçim rekabetinde adaylar yönünden eşitlik ve adaleti sağlamak bakımından son derece yetersizdir.

## 2.2. Şeffaflık

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin finansmanı ile ilgili hususlar CSK'de genel hatlarıyla düzenlenmiş, CSK'de hüküm bulunmadığı hallerde seçimlere ilişkin diğer bazı kanunlar ile Siyasi Partiler Kanunu'nun uygulanabileceği belirtilmiştir (m. 2/5). Ancak bu durum uygulamada bir takım soru ve sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu noktada daha ayrıntılı düzenlemeler getiren Genelge ve bazen CSK hükümlerini aşan YSK kararları öne çıkmıştır.

CSK'nin 14. maddesi şeffaflığın sağlanması amacıyla seçim kampanyası sırasındaki tüm gelir ve giderlerin kayıt altına alınacağını, YSK'nin belirleyeceği tutarın üzerindeki yardımların adayların bir bankada açacakları Seçim Hesabı'na yatırılacağını düzenlemektedir. YSK Genelgesinin 3. maddesinin 4. fıkrasında YSK'nin bu bedeli 2.000,00 TL'ye kadar belirlediği görülmektedir. Bu tutarın altındaki yardımların ise makbuz karşılığında alınıp seçim hesabına yatırılacağı, alınan bağış ve yardımların sadece seçim harcamalarında kullanılabileceği, başka amaca tahsis edilemeyeceği (CSK m. 14/4) düzenlenmiştir.

Genelge'nin 3. maddesinin 6. fıkrası CSK'nin 14/5 fıkrasına paralel şekilde adaylara yapılan bağış ve yardımların ve yapılan harcamaların YSK tarafından tasdik edilen listelere günlük olarak kaydedileceğini düzenlemektedir. Genelgenin devamında listeler, bağış ve yardımlar ile harcamalara ilişkin makbuzlar ve mal bildirim formunun şekli düzenlenerek dokümanlar bakımından bir düzen geliştirilmiştir.

CSK'nin 14. maddesinde adayların mal bildiriminde bulunacakları ve seçilen adayın mal bildiriminin Resmî Gazetede yayımlanacağı hükmü yer almaktadır. Bu konudaki ayrıntıların düzenlenmesi YSK'ye bırakılmıştır. YSK Genelgesinde 3628 sayılı Kanunun 5. maddesine uygun olarak; sadece Cumhurbaşkanı adaylarının değil, eşlerinin ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile 2018 yılındaki en yüksek devlet memuruna yapılan aylık net ödeme olan 11.419,00 TL'nin beş katından yani 57.095,00 TL'den fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları, gelirleri ve borçlarının mal bildiriminin konusunu teşkil edeceği belirtilmiştir. Malvarlığı beyanı ile ilgili düzenlemede uluslararası standartlara kıyasla birtakım eksiklikler bulunsa da şeffaflık yönünden önemli bir gelişmedir. Uluslararası Şeffaflık

Derneği'nin başlattığı kampanya neticesinde 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde üç aday da malvarlıklarını açıklamışlardır (Gençkaya vd., 2016: 55). YSK'nin 28 Ağustos 2014 tarihli 29102 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3719 sayılı kararıyla üç adayın seçime katıldığı 10 Ağustos 2014 Pazar günü yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminin kesin sonuçları duyurulmuş, kararın ekinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 01.07.2014 tarihli mal beyanı da Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Siyasetin finansmanında şeffaflıkla ilgili temel hususlardan biri adayların gelirleri kadar harcama ayrıntılarının da kamuoyuyla paylaşılmasıdır. Siyasete katılımın bir yolu olan bağışlar bakımında küçük miktarlı bağışçıların açıklanması pek makul kabul edilmez. Ancak bilhassa yüksek bağışta bulunan bağışçı bilgilerinin açıklanması şeffaflığın sağlanması bakımından büyük önem taşır. Türkiye'de bunların açıklanması zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak böyle bir zorunluluk bulunmuş olsaydı dahi yapılabilecek bazı usulsüz fonlamaların önüne geçmek her zaman kolay olmayacaktır. Zira 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde çeşitli iş insanlarının çalışanlarının adına çok sayıda bağış yaptığı, bazı belediyelerin çalışanlarına bağış zorunluluğu getirdiği haberleri gerek basında gerek meclis soru önergelerinde yer almıştır (Gençkaya vd. 2016: 56). Bu gibi sakıncaları en aza indirebilmek için seçim kampanyalarıyla ilgili usulsüzce yapılan her türlü finansal eylem ve işlem ile bu usulsüzlüğün içinde yer alan kişi ve kurumlara yönelik orantılı ve caydırıcı yaptırımların getirilmesi gerekmektedir.

### 2.3. Denetim

CSK'nin 14. maddesi Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarının mali denetimine ilişkin hükümler barındırmaktadır. Seçim hesapları ile bağış ve yardımlara ilişkin bilgi ve belgelerin seçim sonuçlarının kesinleşmesi itibarıyla on gün içinde YSK'ye sunulacağı, YSK'nin bunları bir ay içinde inceleyeceği, tespit edilen eksiklikler varsa adaya eksiklikleri gidermesi için uygun bir süre verileceği, bağış ve yardımlar bakımından limitlerin aşılmış olduğunun tespit edilmesi halinde, aşan miktar ile harcanmayan kısmın Hazineye intikal ettirileceği, bu görevi yerine getirirken YSK'nin Sayıştay ya da gerekli gördüğü ilgili kamu kurumlarından yardım alabileceği, YSK'nin yaptığı incelemenin bir ay içinde ilan edileceği ve inceleme sonuçlarının kesin olduğunu hükme bağlamıştır. YSK Genelgesinin 8. ve 9. maddeleri de CSK'nin denetime ilişkin hükümlerine paralel düzenlemeler getirmektedir.

YSK'nin 22.11.2014 tarihli 4244 sayılı kararı da büyük oranda Genelgede yer alan hükümleri tekrar etmekte, ancak ayrıca YSK'nin 20.8.2014 tarihli, 3799 sayılı kararına atıf yapılarak denetim ve incelemenin hangi hususlarda yapılacağı açıklamaktadır. Buna göre her Cumhurbaşkanı adayına yönelik ayrı

ayrı olmak üzere; adaya bağış yapanlar arasında bağış yapması yasaklı gerçek ya da tüzel kişiler bulunup bulunmadığı, nakdi yardım miktarıyla ilgili belirlenmiş sınırın aşılmış olup olmadığı, makbuz karşılığı alınan bağışların seçim hesaplarına aktarılıp aktarılmadığı, bağış ya da yardımların herhangi bir şarta bağlı yapılmış olup olmadığı ve ödünç niteliğinde olup olmadığı incelenecektir. Ayrıca, YSK'nin belirlediği süreler dışında bağış ya da yardım yapılmış olup olmadığı, yapılan harcamaların seçim harcaması amacını aşmış olup olmadığı, aday adına yapılmış olup olmadığı, tüm gelir ve giderlerin YSK'nin tasdik ettiği listelere kaydedilip kaydedilmediği, listelerin Genelgeye uygun düzenlenip düzenlenmediğinin inceleneceği ve denetimin YSK Başkanlığı tarafından görevlendirilen üç kişi ile birlikte Sayıştay Başkanlığı aracılığıyla görevlendirilen üç denetçi tarafından yapılacak komisyonca yerine getirileceği belirtilmektedir.

10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı seçiminde adaylara yapılan bağış ve yardımlar ile adaylar tarafından yapılan harcamalara ilişkin YSK'nin 2014/4244 sayılı kararında Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin sundukları dosyaların inceleme sonuçları açıklanmıştır. Söz konusu kararda aday Recep Tayyip Erdoğan bakımından 200 yardım ve bağış işleminin Türkiye vatandaşı olmayan şahıslar tarafından yapıldığı, bu miktarın toplam 69.075,20 TL olduğu, Recep Tayyip Erdoğan'ın katıldığı seçimde kullanılması için seçim hesabına 100.000,00 TL yatırdığı ancak bu bedelin bağış olarak kabul edilemeyecek kendisine iade edilmesi gerektiği fakat hesaba yatırılış tarihi itibarıyla seçim harcamaları sırasında öncelikle harcandığının kabul edilerek seçim hesabında kullanılmayarak artan miktarın iadesinin hukuken mümkün olmadığına dair hüküm kurulmuştur. Cumhurbaşkanı adayı Recep Tayyip Erdoğan'ın seçim hesabında harcanmayarak artan toplam 1.265.887,35 TL'nin olduğu tespit edilmiştir. Ekmeleddin İhsanoğlu'nun toplamda 617 TL, Selahattin Demirtaş'ın toplamda 1.805 TL olmak üzere harcanmayarak artan gelirlerinin CSK'nin 14/6. maddesi uyarınca hazineye intikal ettirilmesine karar verilmiştir.

4244 sayılı YSK Kararının metni ve sonucundan anlaşıldığı üzere YSK incelemesinin kapsamı sadece kendisine sunulan belgeleri incelemekten ibarettir. YSK söz konusu kararı yayınlamıştır ancak YSK'nin yapmış olduğu incelemelere ilişkin raporları yayınlamak zorunluluğunun bulunmayışı şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında sakıncalar barındırmaktadır. Ayrıca usulsüz bir durumla karşılaşılması halinde uygulayabileceği bir yaptırımın bulunmayışı da YSK'nin yaptığı denetimlerin etkinliğini zayıflatmaktadır. Mevcut haliyle YSK denetimi son derece yüzeysel bir denetim olmaktan öteye gidememektedir. YSK sadece harcanmayan bağışlar ile belirlenmiş limitin üzerinde yapılmış bağışların hazineye intikaline karar verebilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 79. maddesi ve CSK'nin 14. maddesi gereği YSK kararları kesindir, bu kararlar aleyhine başka mercilere başvurulamaz.

YSK’nin bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusu da ayrı bir sorun alanı teşkil etmektedir. Zira YSK’nin siyasi konjonktürden etkilendiğini gösteren birbiriyle çelişen kararlar bulunmaktadır (Özalp, 2015: 142-146; Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2016: 131-134). 2014 AGİT/DKİHB Raporunda (2014: 8) YSK’nin şeffaflık konusundaki eksikliklerini vurgulamakta, kurumsal bağımsızlığına ilişkin endişelerin bu kuruma yönelik güven kaybına yol açtığı belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarının mali denetimi görevinin bu gibi konularda tecrübesi ve kadrosu bulunan Sayıştay veya AYM yerine neden YSK’ye verildiği de sorgulanmaktadır (Gençkaya vd. 2016: 56).

CSK henüz kanun tasarısı halindeyken muhalefet partilerinin eleştirdiği noktalardan biri de seçim kampanyasına ilişkin mali denetimin seçimlerden sonra yapılacak şekilde düzenlenmesi olmuştur. Çünkü kaynağı belirsiz fonlar üzerinden ilerleyen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ‘kayıt dışı propaganda ve finansman’a fırsat tanıyacağı, böyle bir durumun Cumhurbaşkanlığı seçiminin meşruiyetini tartışılır hale getirebileceği ifade edilmiştir. YSK’nin Cumhurbaşkanı adaylarına yapılan yardımları seçimlerden önce kamuoyuna açıklaması önerilmiştir (TBMM Komisyon Raporu, 2012: 33). Ancak CSK tasarısı muhaliflerin bu önerisi dikkate alınmadan kanunlaşmıştır. Bunun üzerine CHP milletvekilleri bu kez aynı görüşleri ileri sürerek CSK’nin bazı hükümlerinin Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle AYM’ye iptal davası açmıştır. Başvurucular ayrıca Cumhurbaşkanı adayının kendi yaratacağı mali olanaklarla seçimlerin yapılabilecek olmasını, mali gücü çok yüksek olan kişilerin Cumhurbaşkanı seçilebilmesine olanak tanıyacağı yönünde eleştirerek belli bir eleme sonrası hazineden alınabilecek eşit yardımlarla kamusal finansman sağlanmasının daha ideal bir yöntem olduğunu savunmuşlardır. Başvurucular gerçek kişilerden yardım ve bağış alınmasının ülkenin siyasi geleneklerine aykırı olduğunu, bu yöntemle Cumhurbaşkanı’nın ‘paraca güçlü bir takım kişi veya kuruluşların etkisi ve baskısı altına düşmesi’, dolayısıyla tarafsızlığının zedelenmesinin muhtemel olduğunu dile getirmişlerdir. Ayrıca seçim hesapları ile bağış ve harcamalara ilişkin bilgi ve belgelerin seçimden önce verilmesi gerekirken, seçimden sonra verilecek olmasının da seçimlerin şeffaflığı ilkesiyle çeliştiğine dikkat çekmişler, anılan hükümlerin Anayasa’nın çeşitli maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptallerini istemişlerdir. AYM iptal taleplerini reddetmiştir (AYM Kararı, ES. 2012/30, KS. 2012/96, KG. 15.6.2012).

YSK’nin 6 Haziran 2014 tarihli 2913 sayılı Kararı 2014 seçimleri hakkında propaganda ile ilgili düzenlemeler getirmiştir. Bu kararda “*siyasi partiler tarafından, destekledikleri aday lehine bu kararda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde açık veya kapalı yer toplantıları yapılabilir*” denilerek siyasi partilerin destekledikleri Cumhurbaşkanı adayı lehine kampanya yapabilmelerine izin verilmiştir. Nitekim o dönemde hem siyasal arenada hem

akademik literatürde ‘tarafsız’ Cumhurbaşkanı anlayışından uzaklaşılmasının getireceği sakıncalara yönelik görüşler gündemi meşgul etmiştir. Önceki sistemden farklı olarak Cumhurbaşkanının ‘partili’ olabilmesi ve milletvekilliği seçimleriyle Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı anda yapılıyor olması nedeniyle siyasi partiler ile Cumhurbaşkanı adayının seçim kampanyaları iç içe geçebilmektedir. Bu durum denetim hususunu iyice karmaşık hale getirmektedir.

Nitekim 2014 yılında hem Cumhurbaşkanlığı seçimleri hem yerel seçimler gerçekleştirilmiştir. Bu seçimler sırasında Başbakan sıfatını taşıyan Recep Tayyip Erdoğan’ın Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından ve bazen yerel idareler tarafından düzenlenen etkinlikleri seçim kampanyası ile birleştirerek çok fazla görünürlük elde ettiği ve bu bağlamda diğer adaylar ile seçim rekabeti anlamında öne çıktığı dikkat çekmiştir (AGİT, 2014: 16). Anayasa’daki düzenlemeye uygun olarak 2018 yılında eşzamanlı olarak hem genel seçim hem Cumhurbaşkanlığı seçimleri gerçekleştirilmiştir. Her iki seçimde de partili Cumhurbaşkanı adayları partileri ile birlikte seçim kampanyası yürütmüştür. Bu husus denetim sorununu beraberinde getirmiştir. Zira ‘partili’ adayların bağlı oldukları partinin kaynaklarından da yararlandığı muhakkaktır. Ancak partilerin ve Cumhurbaşkanı adaylarının finansman kaynakları ile ilgili denetim farklı organlarca yapılmakta, böylece karmaşık bir sorun alanı ortaya çıkmaktadır. Çünkü siyasi partilerin mali denetimi çoğunlukla gecikmeli şekilde de olsa AYM tarafından yıllık olarak gerçekleştirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerindeki adayların kampanya gelir ve giderlerine ilişkin kayıtların denetimi ise YSK’ce gerçekleştirilmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin finansal denetiminin doğru ve adil şekilde gerçekleşmesi olanağı ortadan kalkmaktadır. YSK’nin yapmış olduğu denetim sadece kendisine sunulan belgeleri, kayıtları incelemekten ibaret kalmaktadır. Siyasi partilerin adayları için yürüttükleri kampanya olsa olsa AYM denetimine konu olabilmektedir. AYM denetimlerinin ise genellikle yıllar sonra tamamlanıyor olması, bu hususta etkin bir denetim yapılmasını ve kamuoyunun denetim sonuçlarından zamanında haberdar olmasını engellemektedir.

#### **2.4. Propaganda**

CSK’nin 13. maddesi Cumhurbaşkanlığı seçimleri sırasındaki propaganda hükümlerine ilişkindir. Buna göre propaganda dönemi aday listesinin kesinleştiği gün başlayıp, oylama gününden önceki gün saat 18.00’de sona erecektir. Bu dönemde Türkiye radyo ve televizyonlarında yapılacak propaganda yayınlarının tam bir tarafsızlık ve eşitlik içinde yapılması YSK ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) tarafından sağlanır. Ayrıca, adayların radyo ve televizyondaki propaganda konuşmalarında süre ile ilgili sınırlamalar dışında



298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun'un ilgili hükümlerinin kıyasen uygulanacağı düzenlenmiştir.

Gerek 2014 gerek 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde medyanın da adaylar arası rekabet eşitsizliğini bozan uygulamalarda bulunduğu rapor edilmiştir. 2014 seçim sürecinde TRT tarafından Başbakan lehine taraflı yayın yapılması sonucu YSK, TRT aleyhine iki karar almışsa da bunların hiçbiri kamuoyuyla paylaşılmamıştır (AGİT, 2014: 3). DKİHB Seçim Gözlem Heyeti'nin 2018 kampanya dönemi boyunca izlediği beş televizyon kanalının dördünde Recep Tayyip Erdoğan'a ve AKP'ye ayrıcalık gösterildiği, bunlara daha fazla süre ayırdığı, diğer adaylar için olumsuz ya da dengeli bir ton kullanılmasına rağmen, Recep Tayyip Erdoğan ve AKP ile ilgili olumlu bir ton kullanıldığı rapor edilmiştir. Bu hususta özellikle *TRT1*'in Muharrem İnce hakkında yoğun ve çok sayıda negatif üsluplu haber yaptığı, yayınlanan bedelli siyasi reklamların %70'inin Recep Tayyip Erdoğan ve AKP'ye adanırken, %9'unun Muharrem İnce ve CHP'ye ayrıldığı gözlenmiştir. Bazı başka kanallarda ise muhalefet partileri ve bunların adaylarına öncelik verildiği gözlenmiştir. Özellikle *Fox TV*'nin Recep Tayyip Erdoğan ve AKP'nin bedelli siyasi reklamlarını yayınlamadığı belirtilmiştir. Rapora göre yazılı basında ise *Hürriyet*, *Sabah* ve *Milliyet* gazetelerinde Cumhurbaşkanı ve AKP'ye, *Sözcü* ve *Cumhuriyet* gazetelerinde ise muhalefet partilerine ve adaylarına yönelik olumlu tutum sergilenmiştir (AGİT, 2018: 21-22).

Seçim kampanyalarında medya kontrolüyle görevli kurum 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 30. maddesi gereği Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'dur (RTÜK). RTÜK medya hizmet sağlayıcılarının seçim dönemlerindeki yayınlarını YSK kararları doğrultusunda izlemek, denetlemek ve değerlendirmekle görevlidir. Seçim kampanyalarının medya kontrolünden sorumlu organ olarak kurulun oluşumu tarafsızlık ve bağımsızlık noktalarında büyük önem taşımaktadır. RTÜK üyeleri arasında mecliste grubu bulunan her partiden temsilcilerin olması ve üyelerin atanması süreci nedeniyle Kurul'un bağımsızlığına gölge düşmektedir. 2017'de Halkların Demokratik Partisi (HDP) temsilcisinin görev süresi sona erince parti bir süre RTÜK'te temsil edilememiştir. Kurulun oluşumundaki söz konusu sıkıntılar RTÜK'ün medya kontrolünü tarafsız şekilde yapıp yapamayacağına ilişkin sorulara neden olmuştur. Nitekim 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimleri sırasında muhalefet partileri RTÜK'ün şeffaf olmadığı ve bazı yayın kuruluşlarının açıkça ve yoğun şekilde AKP ve Cumhurbaşkanı lehine yayınlar yapmasına rağmen bu konuda hiçbir eylemde bulunmadığı yönündeki şikayetlerini dile getirmişlerdir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016: 134). Ayrıca 2017'de sunulan bir KHK sonrası YSK'nin özel medya kuruluşlarına adayların seçim kampanyalarıyla ilgili olarak dengesiz ve taraflı şekilde yayın yapmaları halinde uygulayabileceği yaptırım gücü de elinden alınmıştır. Bu

durum ne YSK ne de RTÜK tarafından etkili şekilde denetlenemeyen medya kuruluşlarının diledikleri adayın kampanyasını destekleyebilmelerine olanak sağlamış, iktidar partisi ve adayını avantajlı duruma getirmiş, rekabet eşitliğini zedelemiştir (AGİT, 2018: 3, 20-21).

## **2.5. Kamu Kaynaklarının Seçim Kampanyalarında Kullanımı**

Venedik Komisyonu ve AGİT'in (2020) siyasetin finansmanı bakımından geliştirdiği standartlardan biri de kamu kaynaklarının gerek personel gerek malzeme, araç vb. bakımlardan bir parti ya da aday lehine kullanılmayacağını vurgulamaktadır. Eşit Haklar için İzleme Derneği (ESHİD) tarafından 2014 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimleri için yapılan gözlemler sonucu hazırlanan rapora göre; tarafsız kalmaları gereken bazı bakanların dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan'ı destekleyici açıklamalarda bulunması yoluyla kamu olanakları adaylar arasında eşitsizliğe yol açacak şekilde kullanılmış, bu durum seçimlerin demokratikliğini zedelemiştir. Yine uluslararası standartlar gereği medya organlarının da tarafsız olması ve adaylar arasında seçim kampanyalarıyla ilgili olarak eşit propaganda imkânı tanınması gerekmektedir. Oysa bir kamu kurumu olan ve 'devlet televizyonu' olarak faaliyet gösteren TRT'nin yayınlarında adaylara eşit fırsatlar sunmadığı, ayrıca bazı illerde diğer iki adayın seçim çalışmalarına yönelik saldırı ve engellemelere karşı etkin önlem alınmadığı da raporda yer almaktadır (ESHİD, T.Y: 11). Bu fiziksel saldırı ve müdahalelere ilişkin ayrıntılar AGİT/ DKİHB (2014: 17) Raporunda da yer almaktadır. 2018 yılı seçimlerinde de benzer şikayetler dile getirilmiş, başta HDP olmak üzere muhalefet partilerine ve kampanya ofisleri ile stantlarına saldırılar gerçekleştirildiği, kampanya faaliyetlerine engel olunduğu, aday ve destekçilerine baskı ve göz korkutmada bulunduğu DKİHB Seçim Gözlem Heyetine bildirmiştir (AGİT/ DKİHB, 2018: 15-16).

2014 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde belediye otobüslerinin seçim kampanyalarında kullanılması, belediye çalışanlarının bu tür toplantılara katılmak için izinli sayılması gibi uygulamalarla kamu kaynakları israf edilmiştir. Bu konuda muhalefet partilerine ait belediyelerde de benzer durumlar yaşandıysa da iktidar partisi gücü oranında bu olanaklardan çok daha avantajlı şekilde yararlanmıştı (Gençkaya, 2015: 35). 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de benzer şekilde kampanya sürecinde kamu kaynaklarının usulsüz kullanılması adaylar arasındaki fırsat eşitliğini zedelemiştir. Devlet kaynaklarıyla tamamlanan proje açılışları, kamu görevlilerinin AKP hükümetini öven açıklamaları, memurların seçim kampanyalarına dahil olduğuna ilişkin olaylar rapor edilmiştir. Devlet ve parti arasında net bir ayırım kurulmadığı, kamu kaynaklarının suiistimal edildiği ve bu konuda etkili yaptırım

mekanizmalarının olmadığı AGİT 2018 raporunda vurgulanmıştır (AGİT/DKİHB, 2018: 17).

Halk tarafından ilk kez Cumhurbaşkanının doğrudan seçileceği 2014 seçimleri öncesinde en tartışmalı konulardan birisi o sırada Başbakanlık görevini yapmakta olan Recep Tayyip Erdoğan’ın istifa etmesi gerektiği olmuştur. Nitekim CHP milletvekillerinin 2012 yılında CSK’nin bazı hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle AYM’ye açtığı davada iptalini istedikleri hükümlerden biri de CSK’nin ‘adayların görevden ayrılması ve göreve dönmesi’ başlıklı 11. maddesiydi. Başvurucular 11. maddede aday olmaları halinde görevden ayrılması gereken kişiler arasında başbakan, bakan ya da milletvekillerinin sayılmadığına dikkat çekmişler ve bu konumda bulunan adayların sahip oldukları kamu gücü, yetki ve devlet imkânlarını kullanırken aday olmalarının, diğer adaylar aleyhine haksızlık olacağı ve seçim adaletini bozacağını ifade etmişlerdir. Başbakan ve Bakanların Cumhurbaşkanlığına aday olmaları durumunda istifa etmeleri gerektiğini, aksi durumda Anayasa’nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine aykırılık olacağını ileri sürmüşlerdir. Bu başvuru, AYM tarafından reddedilmiştir (AYM Kararı, ES. 2012/30, KS. 2012/96, KG. 15.6.2012).

Gençkaya (2015: 35) henüz Başbakanlık makamının ortadan kalkmamış olduğu ve Başbakan’ın örtülü ödeneği kontrol ettiği 2014 yılının ilk 6 ayında örtülü ödenekten 440 milyon TL harcama yapılmış olduğuna dikkat çekmektedir. Yerel seçimlerin de yapıldığı aynı yılda Başbakan’ın da Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olması yazara göre örtülü ödeneğin bu seçimlerin kampanyalarında kullanılmış olabileceğine ilişkin iddiaları güçlendirmiştir.

AGİT’in 2018 Seçimleri ile ilgili Nihai Raporunda kanunen yasak olmasına rağmen Cumhurbaşkanı adayı Recep Tayyip Erdoğan’ın Bosna Hersek’te seçim kampanyası düzenlediği, Muharrem İnce’nin kampanya etkinlikleri kapsamında Bulgaristan ve Yunanistan’ı ziyaret ettiği, HDP’nin de Köln ve Paris’te iki kampanya etkinliği düzenlediği belirtilmiştir (AGİT/DKİHB, 2018: 15). Bahsi geçen örneklerden anlaşıldığı üzere, iktidar partisi ve adayı daha avantajlı şekilde olmakla birlikte, muhalefet partileri ve adayları da kamu kaynaklarını siyasal çıkarları için kullanabilmekte, siyasal rekabet eşit koşullarda gerçekleştirememektedir.

## Sonuç

Türkiye’de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi uygulaması henüz iki kez gerçekleştiği için Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyalarının finansmanı konusu da oldukça yenidir. Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu ve YSK kararları Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin finansmanında yol gösterici kaynaklar olup önemli ve kapsamlı düzenlemeler getirmişlerdir. Ancak

bu çalışmada, söz konusu kapsamlı düzenlemelere rağmen siyasetin finansmanına ilişkin uluslararası standartlar bakımından Türkiye'nin oldukça geride kaldığı, özellikle de şeffaflık ve denetim hususunda eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.

Halk iradesini yansıtan seçimlerin demokratik olabilmesinin temel koşulu bunların 'özgür ve adil' olabilmesidir. Oysa Türkiye'deki iki Cumhurbaşkanlığı seçimi de 'adil' koşullarda gerçekleşmemiştir. Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili raporlama ve bunların kamuoyuyla paylaşılması noktasındaki aksaklıklar, büyük bağışçıların kimliklerinin açıklanmaması gibi hususlar şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında zafiyetler oluşturmaktadır. Üçüncü kişilerin seçim kampanyaları lehine ya da aleyhine yapmış olduğu aynı ya da nakdi katkıların denetlenememesi, Cumhurbaşkanı adaylarının seçim kampanyası harcamalarına sınır getirilmemiş olması gibi hususlar siyasi rekabette eşitliğin sağlanabilmesinin önünde engel teşkil etmektedir.

Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu siyasi partiler de dahil olmak üzere Cumhurbaşkanı adaylarının tüzel kişilerden yardım ve bağış almasını yasaklamasına rağmen, YSK'nin almış olduğu CSK hükümlerini aşan kararlar neticesinde siyasi partilerin Cumhurbaşkanlığına aday gösterdikleri kişileri mali olarak desteklemesinin yolu açılmıştır. Bu durum özellikle hazine yardımının da katkısıyla mali gücü yüksek partilerin adaylarına büyük avantajlar sağlamakta, adaylar arası rekabet eşitliğini bozmaktadır.

Seçim kampanyalarının medya kontrolünden sorumlu RTÜK'ün bağımsızlığı ve tarafsızlığı da ayrı bir sorun alanıdır. Her iki Cumhurbaşkanı seçiminde de medya organlarının daha yoğunluklu olarak iktidar partisi adayı yönünden taraflı davrandığı çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur. Her iki seçimde de YSK ve RTÜK medya denetimini etkin şekilde gerçekleştirememiş, adaylar arası rekabet eşitsizlikleri ortaya çıkmış, propaganda olanakları bakımından seçimlerin adiliyeti zedelenmiştir.

Kamu kaynaklarının seçim kampanyalarında kullanımı ile ilgili gerekli yaptırımların bulunmaması ya da uygulanmaması da bu alandaki temel sorunlardan biridir. Gerek iktidar gerek muhalefet partileri ve adayları Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarında kamu kaynaklarını kullanarak yasaları ihlal etmişlerdir. Seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili diğer hususlarda olduğu gibi bu konuda da denetimin etkin şekilde yapılmayıp, caydırıcı yaptırımların bulunmaması sorunun kemikleşerek devam etmesine neden olmaktadır.

Türkiye'de parlamenter rejimdeyken de tartışılan, bazı yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin endişeler, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin fazlasıyla güçlendirilmesi neticesinde daha da artmıştır.

YSK’nin üyelerinin seçildiği Yargıtay ve Danıştay’ın, AYM’nin, Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun oluşumunda Cumhurbaşkanının doğrudan ya da dolaylı etkisi, Adalet Bakanı ve Bakan Yardımcısının bunlardan bazılarının tabii üyesi olması gibi nedenler, bu kurumların bağımsızlığı ve tarafsızlığına gölge düşürmekte, zaman zaman yargının siyasallaştığına ilişkin tartışmalar doğurmaktadır. Bunlardan AYM’nin siyasi partilerin mali denetiminden, YSK’nin ise seçimlerin denetiminden sorumlu olduğu düşünüldüğünde, kendi oluşumlarında etkisi bulunan ‘güçlü’ ve ‘partili’ Cumhurbaşkanı ve partisinin mevcut hukuksal normlara uymamasından doğabilecek uyumsuzluklarda bağımsız ve tarafsız bir karar verip veremeyeceği, dolayısıyla yargısal denetimin gereği gibi yapılamayacağı endişesini doğurmaktadır. Nitekim 2014 ve 2018 yılı seçimlerinde açıkça ve usulsüzce kamu kaynakları seçimler için kullanılmışsa da bu kaynakları kullananlara neredeyse hiçbir yaptırım uygulanmaması bu endişeyi destekler niteliktedir.

Sonuç olarak, siyasetin finansmanı hususundaki sorunların çözümünün salt hukuksal düzenlemelerle sağlanmasının pek mümkün olmadığı görülmektedir. Siyasetin finansmanına ilişkin belirlenmiş uluslararası standartların yasal mevzuata eklenmesi halinde bile bunları uygulayacak ve denetleyecek kişi ve organların tutumları sorunların çözümüne engel olabilir. Zira bilhassa iktidarı elinde bulunduran parti ya da partilerin hukuki düzenlemelere uygun davranmaması mümkündür. Bu nedenle siyasetin finansmanı konusundaki sorunların kaynağını belki de mevzuatta ya da rejimde aramaktan ziyade uygulayıcı kişilerde aramak gerekir. Sorunun sadece hukuksal düzenlemelerle çözülemeyeceği gerçeği saklı kalmak üzere, yine de hukuksal normların iyileştirilmesi bu hususta atılması gerekli öncelikli bir adımdır. Bu bağlamda, siyasetin finansmanı ile ilgili mevcut mevzuatın güçlendirilmesi, seçim kampanyası harcamalarına sınırlama getirilmesi, denetimle görevli organların tarafsızlık ve bağımsızlıkları adına daha demokratik yöntemlerle göreve gelmelerinin sağlanması gerekmektedir. Ancak bu düzenlemelerin etkili olabilmesi ve kamu kaynaklarının siyasal çıkarlar doğrultusunda kullanımının önüne geçilebilmesi için her şeyden önce kuralları ihlal edenlere uygulanacak caydırıcı yaptırımların mevzuata eklenmesi gerekmektedir.

## Kaynakça

- AGİT/DKİHB (2020), *Note on Third Party Regulations in the OSCE Region*, Warsaw, 20.04.2020, Note Nr. POLIT/372/2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>, (10.06.2020).
- AGİT/DKİHB (2018), *Türkiye Cumhuriyeti Erken Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimi, 24 Haziran 2018 Seçim Gözlem Heyeti Nihai Raporu*, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/399938.pdf>, (27.05.2021).

- AYM Kararı, Esas Sayısı: 2007/45, Karar Sayısı: 2007/54, Karar Günü: 1/5/2007, R.G: 27.06.2007, Sayı: 26565, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070627-17.htm>, (18.05.2021).
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 2012/30, Karar Sayısı: 2012/96, Karar Günü: 15.6.2012, R.G: 01.01.2013, Sayı: 28515, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130101.pdf>, (19.05.2021).
- Ayvaz, M. Erkut (2018), “Devlet Başkanı ve Siyasi Parti İlişkisi Üzerine”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 23 (91-92): 113-142.
- BM Genel Kurulu (2003), *Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi*, Karar Sayısı: 2006/10885, R.G: 2.10.2006, Sayı: 26307, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061002-1.htm>, (29.05.2021).
- Carlson, Jeffrey (2004), “From Discourse to Action: Avoiding Pitfalls in Political Finance Disclosure Initiatives”, *IFES Political Finance White Paper Series*, <http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/reports.php> (10.04.2009).
- CoE Committee of Ministers (2003), *Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>, (19.01.2021).
- Çelik, Özlem (2013), “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanı Adaylarının Seçim Hesaplarının Denetimi”, *Yasama Dergisi*, 25 (Eylül- Ekim-Kasım-Aralık): 17-37.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven and London: Yale University Press).
- Elklit, Jorgen ve Palle Svensson (1997), “What Makes Elections Free and Fair?”, *Journal of Democracy*, 8(3):32- 46.
- Eroğul, Cem (2007), “2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(3): 167-181.
- Esen, Selin (2009), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları”, *Mümtaz Soysal’a Armağan* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları): 249-279.
- ESHİD, Bağımsız Seçim İzleme Platformu, *10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanı Seçimi Gözlem Raporu*. Yayına Hazırlayanlar: Çiğdem Sever, E. Ezra Elbistan, G. Zekiye Şenol, Nejat Taştan, Selin Dağıstanlı. <https://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2014/12/Cumhurba%20c5%9fkan%c4%b1-Se%c3%a7imi-Raporu.pdf>, (25.05.2021).
- Gençkaya, Ö. Faruk, Umur Gündüz ve Damla Cihangir Tetik (2016), *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, Uluslararası Şeffaflık Derneği, [https://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin-finansman%C4%B1-rapor\\_Ocak-2016.pdf](https://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin-finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf) (10.03.2021).
- Gençkaya, Ö. Faruk (2015), *Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik*, Denge ve Denetleme Ağı, Analiz Raporu, No: 4, [https://www.academia.edu/23194737/Political\\_and\\_Campaign\\_Finance\\_Turkey?auto=download](https://www.academia.edu/23194737/Political_and_Campaign_Finance_Turkey?auto=download) (27.02.2021).
- Gençkaya, Ö. Faruk (2014), *Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyasının Finansmanı: Adiliyet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik*, İstanbul: Denge ve Denetleme Ağı, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No: 1, [https://m.bianet.org/system/uploads/1/files/attachments/000/001/171/original/Demokrasi\\_Barometresi\\_Analiz\\_Raporu\\_1.pdf?1402929248](https://m.bianet.org/system/uploads/1/files/attachments/000/001/171/original/Demokrasi_Barometresi_Analiz_Raporu_1.pdf?1402929248), (29.02.2021).
- GRECO (2021), “Third Evaluation Round, Second Addendum to the Second Compliance Report on Turkey, Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”, *Transparency of Party Funding*, <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/1680a1cac1>, (10.05.2021).
- Kahraman, Mehmet (2012), “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi ve Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(23): 263-287.
- Kanadoğlu, Sabih (2006), “AKP Tek Başına Seçemez”, *Cumhuriyet*, 26 Aralık 2006.

- Office of Democracy and Governance, (2003), *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, <http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/USAIDMON.PDF>, (05.05.2022).
- Özalp, Nihan Y. (2015), “Yüksek Seçim Kuruluna İlişkin Güncel Anayasal Tartışmalar”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 4(8): 131-157.
- PACE (2001), *Financing of Political Parties, Recommendation 1516(2001)*, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>, (29.04.2021).
- Tavaş, İ. Halil (2007), “Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Seçimi”, *Yasama*, 5 (Nisan-Mayıs-Haziran): 27-56.
- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016), *Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi*, Yazarlar: Umut Gündüz, Pelin Erdoğan, Yalın Hatipoğlu, <https://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>, (20.04.2021).
- Uluşahin, Nur (2011), “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3(1): 29-38.
- Yavuz, Bülent (2008), “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, Y. 2008, (1-2): 1173-1214.
- Tavits, Margit (2009), “Direct Presidential Elections and Turnout in Parliamentary Contests”, *Political Research Quarterly*, 62(1): 42-54.
- TBMM (2012), *Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu (1/487)*, Sıra Sayısı: 138 Yasama Dönem, 24, Yasama Yılı: 2, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c011/tbmm24011053ss0138.pdf>, (16.05.2021).
- TBMM Tutanak Dergisi, (2007), Dönem: 22, Cilt:155, Yasama Yılı: 5, 96. Birleşim, 27 Nisan 2007, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil5/bas/b096m.htm>, (12.03.2021).
- TBMM Tutanak Dergisi, (2007), Dönem: 23, Cilt:1, Yasama Yılı: 1, 4. Birleşim, 20.08.2007, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c001/tbmm23001004.pdf>, (12.03.2021).
- TBMM Tutanak Dergisi, (2007), Dönem: 23, Cilt:1, Yasama Yılı: 1, 5. Birleşim, 24.08.2007, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c001/tbmm23001005.pdf>, (12.03.2021).
- TBMM Tutanak Dergisi, (2007), Dönem: 23, Cilt:1, Yasama Yılı: 1, 6. Birleşim, 28.08.2007, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c001/tbmm23001006.pdf>, (12.03.2021).
- Venice Commission (2001), *Guidelines and Report on The Financing of Political Parties*, Strasbourg, 23 March 2001, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e), (10.05.2021).
- Venice Commission ve OSCE/ODIHR (2020), *Guidelines on Political Party Regulation 2nd Edition*, Strasbourg, 14.12.2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e), (10.05.2021).
- Walecki, Marcin (2007), “Political Finance”, *Challenging The Norms and Standards of Election Administration*, (Washington: IFES): 75-93.
- YSK (2007), Anayasa Değişikliği Halkoylaması Sonuç Tutanağı, 30.10.2007, <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf>, (12.02.2021).
- YSK, Karar Sayısı: 2911, R.G: 10.06.2014, Sayı 29026, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140610-15.htm>, (18.05.2021).

- YSK, Karar Sayısı: 4244, Karar Tarihi: 22.11.2014, <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/2286/2014-4244.pdf>, (18.05.2021).
- YSK, Karar Sayısı 2913, Karar Tarihi: 06.06.2014, <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/2420/2014-2913.pdf>, (20.05.2021).
- YSK, Karar Sayısı 3719, Karar Tarihi: 6/6/2014, R.G: 28.08.2014, Sayı: 29102 (Mük.), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140828M1-1.htm>, (22.05.2021).
- 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun, Kabul Tarihi: 26/4/1961, R.G: 2/5/1961 Sayı: 10796 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 4 Cilt: 1 Sayfa: 2553, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.298.pdf>, (12.03.2021).
- 3628 Sayılı 19. 04. 1990 tarihli Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, R.G: 4.5.1990 Sayı: 20508, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>, (19.12.2019).
- 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 31.05.2007, R.G: Tarih: 16.06.2007, Sayı: 26554, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616-1.htm>, (24.05.2021).
- 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 15/2/2011, R.G: 3/3/2011 Sayı: 27863, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 50, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>, (15.04.2021).
- 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, Kabul Tarihi: 19.01.2012, R.G: 26.01.2012, Sayı: 28185, Tertip: 5, Cilt: 51, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6271&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (12.03.2021).
- 6771 Sayılı 21.01.2017 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G: 11.02.2017, Sayı: 29976, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>, (12.06.2021).