

## **<sup>H</sup>TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA SİYASİ PARTİLERİN GELİR VE GİDERLERİNİN MALİ DENETİMİ**

*Arş. Gör. Dr. Özlem ÇELİK\**

### **GİRİŞ**

Demokratik sistemlerde siyasî partiler, farklı siyasî görüş ve çıkarları ortak bir zeminde uzlaştırarak temsil eden kuruluşlardır. Ayrıca partiler hem toplumu yönetme hem de toplumu yöneten iktidarları denetleme görevini de yerine getirmektedir. Demokratik sistemin devam ettirilmesi konusunda yerine getirdikleri bu gibi işlevler sebebiyle siyasî partiler, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilmektedir. Siyasî partilerin bu temel görevlerini yerine getirebilmeleri için ülke çapında örgütlenip, politikalarını seçmene ulaştırabilmeleri gerekmektedir. Bunu sağlamak için siyasî partiler harcama yapmak ve dolayısıyla gelir elde etmek zorundadır. Bu noktada da partilerin, bir hesap düzeninin ve muhasebelerinin olması kaçınılmaz bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Parti mali kaynaklarının kullanımının denetlenmesi, parti yöneticilerini olduğu kadar parti üyelerini, partiyi destekleyen kişileri ve seçmenleri ilgilendiren de bir konudur.

Türk Hukukunda siyasî partilerin gelir elde etmeleri ve harcama yapmalarına ilişkin düzenlemeler, Anayasa'nın 69'uncu maddesi ile, Siyasî Partiler Kanunu (SPK), Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nde bulunmaktadır. Siyasî Partiler Kanunu'nda yer alan partilerin harcamalarına ilişkin

---

<sup>H</sup> Hakem incelemesinden geçmiştir.

\* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, osenturk@selcuk.edu.tr.

hükümlerde, 6111 sayılı Kanun ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, 5982 sayılı Kanun ile 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikler ile, Anayasa Mahkemesi’nin yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Buna paralel olarak, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun da tümüyle değiştirilmiştir.

Bu çalışmada, yukarıda belirtilen çerçeve dahilinde, siyasî partilerin gelir ve giderleri ile mali denetimi konusu incelenecektir. Bu amaçla öncelikle Türkiye’de siyasî partilerin mali kaynaklarının neler olduğu konusunun üzerinde durulacaktır. İkinci olarak, siyasî partilerin harcamalarına ilişkin mevcut düzenlemelere yer verilecektir. Son olarak ise, Türkiye’de siyasî partilerin mali denetimi konusu incelenecektir.

## I. GENEL ÇERÇEVE

Siyasî partiler “halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip, siyasal topluluklardır”<sup>1</sup>. Siyasî partilerin iktidarı ele geçirme amaçlarının bulunması, ülke çapında sürekli ve yaygın bir örgüte sahip bulunmaları onları diğer sosyal gruplardan ayırmaktadır<sup>2</sup>. Partiler bu temel amaçlarını gerçekleştirebilmek için, gelir elde etmeye ve harcama yapmaya ihtiyaç duymaktadır. Bu noktada da partilerin, bir hesap düzeninin ve muhasebelerinin olması kaçınılmaz bir durum olarak karşımıza çıkar. Partilerin muhasebeleri, parti üyeleri, partilere mali destek sağlayan kişiler ve seçmenler kadar, parti yöneticileri için de önemli bir konudur. Zira parti üyeleri ve partiyi destekleyen kişiler, o partinin mali işlemleri hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Ayrıca, parti yönetimi de, parti kaynaklarının kullanımını denetleyebilmelidir.

Siyasî partilerin mali denetimi ile ilgili olarak uygulanacak kurallar, ülkelere ve zamana göre farklılık arz etmektedir. Örneğin, bazı ülkelerde, siyasî partilerin hesapları ile ilgili yalnızca yıllık denetim yapılmakta; bazı ülkelerde ise, yalnızca seçim kampanyası hesapları denetlenmektedir. Ayrıca her iki şekilde de parti hesaplarını denetleyen ülkeler olduğu gibi, siyasî partilerin mali özerkliği gibi gerekçelerle herhangi bir denetim sistemine yer

<sup>1</sup> Özbudun, s. 4.

<sup>2</sup> Kapani, s. 160.

vermeyen ülkeler de vardır. Örneğin Almanya, İspanya, İtalya gibi ülkelerde siyasî partilerin hesaplarının her yıl denetlenmesi söz konusu iken; ABD ve İngiltere gibi ülkelerde ise, sadece seçim harcamaları denetlenmektedir<sup>3</sup>. Siyasî, toplumsal, ekonomik ve teknolojik pek çok gelişme, siyasî partilerin harcamalarını ve bu harcamalarla ilgili olarak uygulanacak kuralları değiştirmektedir. Örneğin, oy hakkının genişlemesiyle birlikte, partiler daha geniş kitlelere ulaşmak zorunda kalmış, bu durum da partilerin harcamalarının artmasına sebep olmuştur. Yine radyo, televizyon, internet gibi teknolojik gelişmeler, parti harcamalarının kapsamını genişletmiştir. Bu değişim, partilerin muhasebe usûllerine ve muhasebelerinin denetimine ilişkin kurallara da yansımıştır.

Siyasî partilerin mali denetimini, iç ve dış denetim olmak üzere iki ana başlık altında incelemek mümkündür. İç denetim, parti varlıklarının korunmasını sağlamak için, siyasî parti içerisinde yapılan denetimdir. Örneğin, her parti teşkilâtının bağlı bulunduğu üst kademeye, gelir ve giderleri hakkında hesap vermekle yükümlü olması, iç denetime ilişkin bir kuraldır. Ancak, parti içi denetim bazı noktalarda yetersiz kalmaktadır. İlk olarak, parti hesaplarının ve bilgilerinin anlaşılması, belirli bir uzmanlık ve tecrübe gerektirdiği için, iç denetimin yetersiz kaldığını söylemek mümkündür. Yine, parti içinde denetleyen ve denetlenen kişi veya gruplar arasında bir menfaat bağı olması sebebiyle etkili bir denetim yapılması mümkün olmamaktadır. Zira denetimin tarafsız ve bağımsız bir şekilde yapılması, denetim faaliyetinin en önemli unsurudur. İç denetimin, bağımsız ve tarafsız olmayan kişiler tarafından yapıldığını söylemek mümkündür<sup>4</sup>.

Dış denetim ise, siyasî parti dışındaki kişiler tarafından yapılan denetimdir. Dış denetim kavramını dar anlamda, siyasî partilerin mali denetimi ile görevli kurumlar tarafından yapılan denetim şekli olarak tanımlamak mümkündür. Dar anlamda dış denetim, mahkemeler, denetim için oluşturulmuş komisyonlar, parlamentoya bağlı kuruluşlar veya bağımsız denetçiler tarafından yapılabilir. Geniş anlamda dış denetim ise, sivil toplum örgütlerinin veya kamuoyunun parti hesapları üzerindeki denetimini de kapsamaktadır. Dış denetim, parti dışındaki kişi veya kurullar tarafından

<sup>3</sup> Tacar, s. 34.

<sup>4</sup> Çelik, Aytakin, s. 51, 51, 52; Karlı, s. 559.

yapıldığı ve bağımsız olduğu için, iç denetime göre daha etkili bir denetim yoludur<sup>5</sup>.

Denetim faaliyetinin, siyasî partilerin düzenli gelir kaynakları ve harcamaları, rutin işletme giderleri ve seçim harcamaları ile ilgili hesaplarının incelenmesini kapsamalıdır. Siyasî partilerin rutin işletme giderleri ve seçim harcamalarının denetimine ilişkin kurallar genellikle birbirine benzemektedir. Ancak seçim harcamalarının denetimi söz konusu olduğunda, daha hızlı ve etkili bir şekilde uygulanabilecek kurallar oluşturulması gerekmektedir.

Siyasî partilerin ve seçim kampanyalarının denetimine ilişkin demokratik normlar oluşturmak ve bunları standart hale getirmek için Dünya Bankası<sup>6</sup> ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar tarafından bazı çalışmalar yapılmıştır. Avrupa Konseyi, siyasî partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı konusunda Avrupa düzeyinde genel ilkeler belirlemek amacıyla çeşitli tavsiye kararları ve raporlar yayınlamıştır<sup>7</sup>. Bu kararlar, siyasetin finansmanına ilişkin kanunların temelini oluşturabilecek çok sayıda kural içermektedir. Örneğin, parti hesaplarının şeffaflığını, partilerin mali kaynaklarının düzenlenmesi, harcamaların sınırlandırılması, kamusal finansman, bağımsız denetim ve uygulanabilir yaptırımlar gibi konular ile ilgili hükümler bu kararlarda yer almaktadır. Tavsiye Kararı'nda da siyasî partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili olarak bağımsız bir denetim sağlanması gerekliliği belirtilmiştir. Bağımsız denetimin ise, siyasî partilerin hesapları ve seçim kampanyalarındaki harcamalar üzerinde olduğu kadar bunların sunulması ve yayınlanmasını da kapsamalıdır (Tavsiye Kararı, m. 14/a-b). Avrupa ülkelerinin çoğunda denetim otoritelerinin

<sup>5</sup> Bu sebeple, çalışmamızda siyasî partilerin mali denetimi ile ilgili, dış denetime ilişkin kurallar incelenecektir.

<sup>6</sup> **Dünya Bankası**, Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, Washington, 2000.

<sup>7</sup> Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Siyasî İşler Komitesi Raporu, (Raportör, Vlasta Stepová) "Financing of Political Parties," Doc. 9077 (04.05.2001); Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 1516 (2001) sayılı Tavsiye Kararı, "Financing of Political Parties" (22.05.2001); Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin, "Siyasî Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yozlaşmaya Karşı Ortak Kurallara İlişkin (2003) 4 sayılı Tavsiye Kararı" ("Tavsiye Kararı" şeklinde kısaltılacaktır).

bağımsızlık düzeyi farklı olmakla birlikte, partilerin mali raporları dış denetime tâbi tutulmaktadır.

## II. SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ

### A. GENEL AÇIKLAMA

Siyasî partilerin gelir kaynakları arasında, parti içi finansmanın geleneksel kaynağını oluşturan üye aidatları, parti taşınmazlarından ve parti faaliyetlerinden elde edilen gelirler (gazete veya diğer parti yayınlarının gelirleri, parti tarafından düzenlenen gelir sağlayıcı faaliyetler, eğlenceler ve diğer sosyal olaylar gibi) yer almaktadır. Yine partilere yapılan bağışlar da parti gelirleri arasında önemli bir paya sahiptir. Ancak, büyük firmalar tarafından partilere yapılan bağışların artmasıyla birlikte önemli hale gelen bu gelir türü, hazine yardımlarının ortaya çıkması nedeniyle eski önemini yitirmiştir. Partilerin, yüksek miktarlarda bağış yapan kişilerin etkisi altına girmesini önlemek için bir tedbir olarak düşünülen hazine yardımları da günümüzde parti gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1982 Anayasası ile birlikte başlayan halkın siyasetten uzaklaştırılması çabaları ve bu yönde Anayasaya konulan kurallarla birlikte<sup>8</sup>, siyasî faaliyetlerin sürdürülmesi için gerekli olan mali kaynakların sağlanması konusundaki yük neredeyse tümüyle partilere kalmıştır. Türkiye’de partilerin elde edebileceği gelirler Siyasî Partiler Kanunu’nda düzenlenmiştir. Buna göre, siyasî partilerin gelirleri, üyelik giriş aidatı ile üyelik aidatı, milletvekilliği aidatı, aday adaylarından alınacak özel aidat, parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler, parti yayınlarının satış bedelleri, üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar, partice tertiplenen balo,

<sup>8</sup> 1982 Anayasası’nın 69’uncu maddesinin 2’nci fıkrası’nın 4121 Sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki ilk hali; “Siyasî partiler, kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasî ilişki ve işbirliği içinde bulunamazlar. Bunlardan maddî yardım alamazlar” hükmünü içermekteydi. Yine aynı kanunla değiştirilmeden önce 68’inci maddenin 6’ncı fıkrası partilerin “kadın kolu, gençlik kolu ve benzeri şekilde ayrıcalık yaratan yan kuruluşlar” oluşturmasını ve vakıf kurmasını yasaklayan bir hüküm içeriyordu.

eğlence ve konser faaliyetlerinden ve parti mal varlığından elde edilecek gelirler, bağışlar ve devletçe yapılan yardımlardır (SPK, m. 61/2).

## **B. DEVLET YARDIMLARI**

### **1. Genel Olarak**

Modern demokrasilerde, seçim kampanyalarında kitle iletişim araçlarının ve masraflı kampanya tekniklerinin kullanılmasının bir sonucu olarak siyaset gittikçe pahalı bir uğraş haline gelmiştir<sup>9</sup>. Halkın geleneksel siyasetten uzaklaşmasıyla birlikte partiler için ücretsiz olarak çalışan ve kampanya faaliyetleri yapan gönüllülerin sayısı azalmıştır. Partiler bunu telafi etmek için kampanya faaliyetlerini yürüten profesyonellere yüksek ücretler ödemek zorunda kalmıştır. Üye sayılarında önemli bir azalma olmasıyla birlikte partilerin, önemli bir gelir kaynağı olan üye aidatlarından elde ettikleri gelirler iyice azalmıştır. Bu noktada siyasî partilere yapılan devlet yardımları, demokratik politikanın gittikçe artan maliyetlerini karşılamada ve iç finansmandaki azalmayı telafi etmede partilere yardımcı olacak bir yöntem olarak düşünülmüştür. Devlet yardımları, özellikle yeni kurulan demokrasilerde güncel bir konudur. Bu durum, demokrasi öncesi otoriter ve totaliter rejimlerde, siyasî yarışma ortamının oluşması ve siyasî katılma engellendiği için, devlet yardımlarına alternatif olabilecek kaynakların oldukça az olmasından kaynaklanmaktadır<sup>10</sup>.

Günümüzde siyasî partilerin gelir kaynakları arasında önemli bir yeri olan devlet destekleri, doğrudan veya dolaylı yollarla birçok ülkede uygulanmaktadır. Siyasî partilere devlet yardımı yapan ülkeler aslında üç ana sebebe dayalı olarak bu yardımları yapmaktadır. Birincisi siyasetin ekonomik gücün etkisi altına girmesini önlemek; ikincisi, özgür ve âdil bir siyasî yarışma ortamı sağlamak; sonuncusu ise, gittikçe büyüyen maliyetler karşısında azalan kaynakları dengelemektir<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Örneğin, ABD’de federal ve yerel düzeydeki seçim giderleri 1960 yılında 175; 1964 yılında 200; 1972 yılında 400 milyon dolar iken, 1988 yılında 1 milyar dolara yükselmiştir. Yapılan bir araştırmaya göre, 1970’li yıllarda bir temsilcinin temsilciler meclisine seçilebilme masrafı 70.000 dolar ve bir senatörün seçilebilme masrafı 1.5 milyon dolar iken, yakın zamanlarda bu masraflar temsilciler meclisi için 600.000 dolara, senato için ise 3.5 milyon dolara yükselmiştir (Teziç, s. 334).

<sup>10</sup> Biezen (2003), s. 35-36.

<sup>11</sup> Biezen (2003), s. 36; Çelik, s. 18-19.

## 2. Siyasî Partilere Yapılan Doğrudan Devlet Yardımları

Türkiye’de siyasî partilere devlet yardımı yapılmasına ilişkin ilk düzenleme 648 sayılı Siyasî Partiler Kanunu<sup>12</sup> ile yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, bir partinin devlet yardımı alabilmesi için ülke genelinde geçerli oyların en az yüzde beşini sağlaması gerekiyordu. Kanun’un 74’üncü maddesinde düzenlenen kurallara göre partilerin oy oranları arttıkça alacakları devlet yardımı da artmaktaydı<sup>13</sup>. 74’üncü madde 1968 yılında 1017 sayılı Kanun<sup>14</sup> ile değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az yüzde beşine sahip olan partilere il ve ilçe merkezlerinin en az üçte birinde partinin yönetim kurullarını kurmuş olan partilere de devlet yardımı yapılacağı belirtilmiştir<sup>15</sup>. 1017 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptâl edilmiştir. Mahkeme, siyasî partilere devletçe mali yardım yapılmasını ilke olarak Anayasa’ya aykırı bulmamış<sup>16</sup>, ancak partilerin bir bölümünün

<sup>12</sup> RG, 16.07.1965, 12050.

<sup>13</sup> Örneğin, ülke genelinde geçerli oyların yüzde beşinden onuna kadar oy alan siyasî partilere beş yüz bin lira; yüzde on birinden yüzde yirmisine kadar oy alan siyasî partilere bir milyon lira; yüzde yirmi birinden yüzde otuzuna kadar oy alan siyasî partilere iki milyon lira; yüzde otuz birinden yüzde kırkına, kadar oy alan siyasî partilere iki milyon beş yüz bin lira; yüzde kırk birinden yüzde ellisine kadar oy alan siyasî partilere üç milyon lira; yüzde ellisinden fazla oy alan siyasî partilere üç milyon beş yüz bin lira devlet yardımı her yıl yapılmaktaydı.

<sup>14</sup> RG, 29.02.1968, 12839. Bu düzenleme CHP’den ayrılan milletvekillerinin kurduğu Güven Partisi’ne verilen devlet yardımının kamuoyunda tartışılması üzerine bahsedilen yardımı kanuni bir temele dayandırmak ve sürekli kılmak üzere yapılmıştır (**Teziç**, s. 336).

<sup>15</sup> 1017 sayılı Kanun’un 1’inci maddesi ile 74’üncü madde tamamen değiştirilmiş ancak ilk fıkra aynen korunurken ikinci fıkra olarak şu hüküm eklenmiştir: “Milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş bulunan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az yüzde beşine sahip olup da, il merkezlerinin en az üçte birinde ve (merkez ilçeler dahil) ilçe merkezlerinin keza en az üçte birinde işbu Kanun ve parti tüzüğü hükümleri uyarınca partinin yönetim kurullarını kurmuş olan siyasî partilere de her yıl beş yüz bin lira, Hazinece ödenir”.

<sup>16</sup> “Siyasî partilere Devletçe yardım edilmesi yolunda bir ilkenin kabulü bunlara Devlet Hazinesinden yani yurttaşların vergi ödevini yerine getirerek Devlete verdikleri paralardan ödemelerde bulunulması sonucunu doğurur. Anayasa’nın vergi ödevini koyan 61. maddesi, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Demek ki Anayasa’nın 61. maddesine dayanı-

devlet yardımı kapsamının dışında bırakılmasını adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı bulmuştur<sup>17</sup>. Yine bu kararda Mahkeme, siyasî partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar olarak nitelendirmiş; yardımın siyasî partilerin kamu yararına olmayan iş ve hizmetlerinde harcanması ihtimali taşıdığı gerekçesiyle, iptâl kararı vermiştir<sup>18</sup>.

arak kanunlarla konulmuş malî yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılması düşünülebilir... Kamu yararına olan sürekli faaliyetlerin siyasî partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar durumuna getirdiğinden de şüphe edilmez. Siyasî partilere bu niteliği kazandıran yalnız çalışmaları da değildir. Aslında Anayasa, yukarıda değinildiği üzere, koyduğu hükümlerle onları böyle bir niteliğe ulaştırmıştır. Öte yandan çalışmalarını üyelerinin olağan yardımlarıyla sürdüremeyen siyasî partiler, paraca güçlü bir takım kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmek ve soysuzlaşmak tehlikesiyle de karşılaşabilirler. Böyle bir tehlikeyi Devletin yardımı uzaklaştırabilir. Yardımda bu bakımdan da kamu yararına bulunduğu söz götürmez". AnyM. 18 ve 19 Şubat 1969 tarih ve E. 1968/26, K. 1969/14 sayılı karar, (RG, 25.02.1970, 13430).

<sup>17</sup> "Görülüyor ki dâva konusu hüküm, koyduğu bir takım kayıtlarla siyasî partileri ikiye bölmüş, bunlardan bir bölümüne Devletçe yardım edilmesini sağladığı halde öteki bölümünü böyle bir olanaktan yoksun bırakmıştır. Siyasî partilere Devletçe yardım, bir zorunluluğun sonucu ise bu zorunluluk siyasî partilerin bir bölümü bakımından değil tümü bakımından var demektir. Bunlardan bir bölümünün Devlet yardımı kapsamının dışında bırakılması adalet ve eşitlik ilkeleriyle bağdaştırılmaz. Anayasa, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin siyasî partileri, iktidarda veya muhalefette, büyük ve güçlü, yahut küçük ve güçsüz olsunlar, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları saymıştır. Devlet yardımında siyasî partiler arasında ayırıma gidilmesi; yardımın kapsamı dışında bırakılmaları demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları durumuna düşürür. Böyle bir tutumun Anayasa'nın koyduğu ilke ile (Madde 56) uyumu mümkün değildir...Hele nesnel ve değişmez olmayan böyle ölçüler Türkiye Büyük Millet Meclisinde oyçokluğunu elde tutan topluluğun dilediği, biçimde belirli bir siyasî partiyi kayırma veya güç duruma düşürme yahut bu iki ereği birden gerçekleştirme olanağının sağlanmasına yol açar ve Devlet yardımını keyfiliğe doğru yöneltir. Böyle bir durumun ise siyasî partiler arasında genel olarak ayırım gözetmeyen Anayasa'ya aykırılığı ortadadır". AnyM. 18 ve 19 Şubat 1969 tarih ve E. 1968/26, K. 1969/14 sayılı karar, (RG, 25.02.1970, 13430).

<sup>18</sup> "Yukarıda da açıklandığı üzere siyasî partilere Devletçe yardım edilmesinin Anayasa'ya aykırı olmaması bu paraların kamu giderleri arasında yer alabilmesine bağlıdır. Bu da ancak yardım paralarının siyasî partilerin kamu yararına olan faaliyetlerine harcanması ile sağlayabilir. Siyasî partilerin çeşitli işleri ve giderleri vardır. Bunların hepsinde kamu yararı bulmak mümkün değildir. 1. madde ise, herhangi bir sınırlamaya yer vermediği için, Devlet yardımının siyasî partilerin kamu yararına olmayan iş ve hizmetlerine



Anayasa Mahkemesi'nin bu kararının ardından Siyasî Partiler Kanunu, 1219 sayılı Kanun ile yeniden değiştirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptâl kararındaki gerekçeler de göz önünde bulundurularak devlet yardımına ilişkin ilkeler yeniden belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre son milletvekili genel seçimlerine katılan ve ülke genelinde yüzde beş oranında oy sağlayan partilere devlet yardımı yapmak üzere her yıl *altı milyon beş yüz bin lira* mali ödenek ayrılacaktır. Bir partinin son milletvekili genel seçimlerinde aldığı oy ile tüm partilerin aldıkları oy arasındaki oran doğrultusunda bu ödeneğin dağıtılacağı belirtilmiştir. Ayrıca devlet tarafından yapılacak yardımların sadece parti ihtiyaçlarında ve çalışmalarında kullanılabileceği belirtilmiştir. 1219 sayılı Kanun'un da Anayasa'ya aykırılığı iddia edilmiş, Anayasa Mahkemesi bu kez siyasî partilere devlet yardımı yapılmasını Anayasa'ya aykırı bularak Kanun'u iptâl etmiştir<sup>19</sup>.

Bu iki karar arasındaki temel farklılık, ilk kararda Anayasa Mahkemesi'nin siyasî partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar olarak nitelendir-

---

harcanması olanağı ve olasılığını taşımaktadır". AnyM. 18 ve 19 Şubat 1969 tarih ve E. 1968/26, K. 1969/14 sayılı karar, (RG, 25.02.1970, 13430).

<sup>19</sup> "Anayasa'nın vergi ödevini koyan 61. maddesi, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Demek ki Anayasa'nın 61. maddesine dayanılarak kanunlarla konulmuş malî yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılması düşünülebilir. Böyle olduğuna göre sorunun çözülebilmesi için siyasî partilere Devletçe ödenecek yardım paralarının kamu giderleri arasında yer alıp alamayacağı araştırılması zorunludur. Bu zorunluluk önce ve özellikle siyasî partilerin ve gördükleri işlerin niteliği üzerinde durulmasını gerekli kılar. Çünkü siyasî partilerin kamu hizmeti gören birer kamu kurumu olduğu, hiç değilse kamu yararına çalıştıkları saptanıp kabul edilmedikçe bunlara Devletçe yardımda bulunulabilmesi düşünülemez... Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı siyasî partileri kamu hukuku kurumları olarak nitelemiş ve onlara Devlet örgütü içinde yer tanımış değildir. Tam tersine gerek parti kurma hakkına ilişkin hükümler gerekse halk iradesinin ve oyunun Devlet etkisi dışında ve serbestçe oluşumunu öngören ilkeler böyle bir görüşü kesinlikle reddeder niteliktedir... Siyasî partiler kamu hizmeti gören veya kamu yararına çalışan kuruluşlar değildir. Bunlara Devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasında yeri olamaz. Anayasa'nın 61. maddesi ise herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Anayasa'nın bu maddesine dayanılarak kanunlarla konulmuş malî yükümlerden elde edilen paralardan bir bölümü ile siyasî partilere yardım edilebilmesinin olanağı ve anayasal desteği yoktur. Siyasî partilere Devletçe yardım edilmesi ilke bakımından Anayasa'ya aykırıdır". AnyM. 02.02.1971 tarih ve E. 1970/12, K. 1971/13 sayılı kararı, (RG, 09.07.1971, 13890).

mesi, daha sonra bu görüşünden vazgeçmesinden kaynaklanmaktadır. Anayasa'nın vergi ödevini koyan maddesi, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğunu hükme bağlamıştır. Bu sebeple Mahkeme'ye göre, vatandaşların ödediği vergiler ile partilere devlet yardımı yapılabilmesi için, bu yardımın kamu giderleri arasında değerlendirilebilmesi gerekir.

Bu kararın ardından Anayasa'nın 56'ncı maddesine eklenen bir fıkra ile siyasî partilere devlet yardımı yapılması anayasa hükmü haline getirilmiştir<sup>20</sup>. Bu maddeye göre, son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oy sayısının en az yüzde beşini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisi'nde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan siyasî partilere devletçe yapılacak yardım kanunla düzenlenir (1961 Anayasası m. 56/3). Bu değişikliğin ardından Siyasî Partiler Kanunu'nda 1802 sayılı Kanun<sup>21</sup> ile devlet yardımlarının nasıl dağıtılacağı düzenlenmiştir<sup>22</sup>.

1982 Anayasası'nın ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nun ilk halinde ise, siyasî partilere devlet yardımı yapılması konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Siyasî Partiler Kanunu'nun Anayasa Komisyonu Raporu'ndaki gerekçesi, anayasa koyucunun devlet yardımlarının ilke olarak anayasaya aykırı bulunduğu 02.02.1971 tarih ve 1971/13 sayılı Anayasa Mahkemesi kararındaki görüşlere bağlı kaldığını göstermektedir<sup>23</sup>. Siyasî partilere devlet yardımı, Siyasî Partiler Kanunu'nda 1984 yılında yapılan bir değişiklik ile tekrar Türk Hukukuna girmiştir. Bundan sonra yapılan diğer değişiklikler siyasî partilere devlet yardımının kapsamını genişletmiştir.

<sup>20</sup> 30.06.1971 tarih ve 1421 sayılı Kanun, (RG, 02.07.1971, 13883).

<sup>21</sup> RG, 09.05.1974, 14881.

<sup>22</sup> 648 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'na, 1802 sayılı Kanun ile eklenen 74'üncü maddesi şu şekildedir: "Son milletvekili genel seçimlerine katılan ve Türkiye itibarıyla toplam geçerli oy sayısının en az % 5' ini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisi'nde grup kuracak sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan siyasî partilere her yıl Hazinece ödenmek üzere, o yılki genel bütçe gelirleri "(B) cetveli" toplamının beş binde biri oranında ödenek malî yıl bütçesine konur. Bu ödenek; yukarı ki fıkra gereğince Devletçe yardım yapılacak olan siyasî partiler arasında, o siyasî partinin son milletvekili genel seçimlerinde Türkiye itibarıyla almış olduğu geçerli oyların, bu partilerin toplam olarak aldıkları geçerli oylar oranına göre bölüştürülerek her yıl ödenir...Bu yardım sadece parti ihtiyaçları ve parti yardımlarında kullanılır". Millet Meclisi'nde siyasi parti grupları, en az on üyeden meydana gelir (1961 Anayasası m. 85/2).

<sup>23</sup> Teziç, s. 337.

Siyasî Partiler Kanunu'nun mevcut haline göre, kural olarak bir partinin devlet yardımından faydalanabilmesi için Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 33'üncü maddesindeki genel barajı aşmış olması gerekir. Devlet yardımı, yüzde onluk barajı geçen partilere, genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulunca ilân edilen toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir. Bu yardım sadece parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanılır. Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların yüzde yedisinden fazlasını alan siyasî partilere de Devlet yardımı yapılır ancak burada yardım oranları daha düşüktür. Ayrıca siyasî partilerin seçim dönemlerinde giderlerinin artması nedeniyle Kanun, devlet yardımlarının seçim dönemlerinde arttırılacağını düzenlemiştir. Buna göre devlet yardımından faydalanabilecek siyasî partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı olarak yardım yapılır. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Seçim dönemlerinde yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulu'nun seçim takvimine dair kararının ilânını izleyen on gün içinde yapılır.

Anayasa'ya göre devlet siyasî partilere “yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tâbi olduğu esaslar kanunla düzenlenir” (Any. m. 68/son). Anayasa'da bu hükmün yer almasıyla birlikte yasa koyucunun devlet yardımlarının miktarını belirleme yetkisi sınırlandırılmıştır. Buna göre, devlet yardımları miktarları “yeterli düzeyde<sup>24</sup>” ve “hakça<sup>25</sup>” olmalıdır. Anayasa Mahkemesi

<sup>24</sup> “68. maddedeki “yeterli düzeyde” ifadesi seçimlerde toplumsal onaya ulaşmak için yapılması gereken siyasal faaliyetleri karşılamaya elverişli parasal miktar ile ilgilidir. Siyasî partilerin ulusal iradenin oluşumunu sağlarken üye aidatları ya da bağışlarla yeterli parasal kaynağa ulaşamadıkları durumda, çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde Devlet yardımından yararlandırılması, onların paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmesini engeller. Tüm harcamaların Devlet bütçesinden karşılanması da siyasal partilerin toplumla ilişkisini kopararak ulusal iradenin oluşumunu engeller. O halde yapılacak yardımın “yeterli düzeyde” olması, bir yandan siyasî partilerin Devletin ya da özel kişi ve kuruluşların güdümüne girmesini engelleyici, diğer yandan toplumla ilişkisini destekleyici düzeyde olmasını ifade eder. Kuşkusuz, yeterli düzeydeki parasal tutarın ne kadar olduğunun, ülkenin ekonomik, siyasal ve sosyal koşullarına göre değişkenlik göstermesi nedeniyle yasa koyucu tarafından somutlaştırılması gerekir”. AnyM. 20.11.2008 tarih ve E. 2008/42, K. 2008/167 sayılı kararı, (RG, 18.03.2009, 27173).

de bu konuda bir denetim yaparken Anayasa'da yer alan bu ifadeleri ölçüt olarak kullanabilecektir. Siyasî Partiler Kanunu'nun Ek 1'inci maddesi 2008 yılında itiraz yolu<sup>26</sup> ile Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmiştir. Kararda mahkeme bahsedilen ölçütleri kullanarak bir değerlendirme yapmıştır. Ayrıca kararda, kanunda partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasî hayata katkıları ölçüt alınmak suretiyle devlet yardımından yararlanmalarının öngörüldüğü, itiraz konusu kurallarda yer alan oranların ölçüsüz olduğu sonucuna ulaşılamayacağı belirtilmiştir<sup>27</sup>. Anayasa Mahkemesi bu kararında, "hakça" ifadesini, belirli örgütlenme yaygınlığına

<sup>25</sup> "Hakça ifadesi, hangi siyasî partilere ve ne oranda Devlet yardımı yapılacağını belirleyen temel ölçüttür. Bu kavram, siyasî partilere yapılacak yardımın miktarının adaletli bir ölçüte göre saptanmasını zorunlu kılmaktadır. Devlet yardımının hangi ölçütleri yerine getiren siyasî partilere verileceği hususu ile bu ölçütleri yerine getiren partilerin hangi oranda Devlet yardımı alabileceği yasa koyucu tarafından belirlenecektir. Hakça ifadesi, belirli örgütlenme yaygınlığına ulaşmış ve belirli toplumsal onaya mazhar olmuş partilerin, seçimlerde elde ettiği başarı düzeylerine göre Devlet yardımından yararlanacağı biçiminde anlaşılmalıdır. Kuşkusuz bu yönde kamu yararını daha isabetli biçimde karşılayabilecek sistem ve yöntem tercihi yasa koyucunun takdiri içinde kalmaktadır. Ancak bu takdir yetkisi sınırsız değildir. Yasama organının sahip olduğu takdir yetkisinin sınırlarını çizebilmek için 68. madde hükmünün Anayasa'nın diğer hükümleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekir". AnyM. 20.11.2008 tarih ve E. 2008/42, K. 2008/167 sayılı kararı, (RG, 18.03.2009, 27173).

<sup>26</sup> Liberal Demokrat Parti 2002 yılı genel seçimlerinde, Partilerinin aldığı oy ile orantılı olarak hak kazandıklarını ileri sürdükleri Hazine yardımının yasal faiziyle birlikte ödenmesi için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne başvuruda bulunmuştur. Başvurunun reddedilmesi üzerine Parti, red işleminin iptâli ile yoksun kaldığı ileri sürülen Hazine yardımının ödenmesi istemiyle idare mahkemesinde dava açmıştır. Açılan davada, davacı vekilinin Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Mahkeme, itiraz konusu kuralın iptâli için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

<sup>27</sup> "Siyasî partilerin temel amacı seçimlere katılarak milli iradenin ortaya çıkmasına aracılık etmek ve yeterli seçmen desteğini elde ederek yönetime katılmaktır. Bu nedenle, seçimlere katılabilme koşullarını sağlayamayan ve seçimlere katıldığı halde aldığı oyla yeterli oranda seçmen kitlesinin güvenini kazanamadığı anlaşılan bir siyasî partinin milli iradenin oluşumuna, daha büyük seçmen kitlesinin güvenini kazanan güçlü partiler gibi katkıda bulunacağı düşünülemez. Dava konusu düzenlemeyle partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasî hayata katkıları ölçüt olarak dikkate alınmak suretiyle devlet yardımından yararlanmaları öngörülmüştür. Bu ölçütün objektif ve makul olmadığı söylenemeyeceği gibi itiraz konusu kurallarda yer alan oranların da ölçüsüz olduğu sonucuna ulaşılamaz". AnyM. 20.11.2008 tarih ve E. 2008/42, K. 2008/167 sayılı kararı, (RG, 18.03.2009, 27173).

ulaşmış ve belirli ölçüde seçmen desteğini sağlamış partilere devlet yardımı yapılması gerektiği şeklinde yorumlamıştır. Ancak siyasî partilere yapılacak devlet yardımlarının bu şekilde belirlenmesi her zaman adaletli sonuçlar doğurmayabilir. Örneğin devlet yardımlarının, partilerin daha önceki seçimlerde gösterdiği başarıya bağlanması, mevcut partilerin varlığını sürdürmesine katkıda bulunulurken, yeni partilerin ortaya çıkışını zorlaştırmaktadır<sup>28</sup>.

Partilere yapılacak devlet yardımı miktarlarının kanun ile belirlenmesi, iktidar parti veya partilerinin devlet yardımı miktarları ile ilgili kurallar üzerindeki etkisini azaltan bir yoldur. Ancak Türk Hukukunda devlet yardımları ile ilgili olarak yapılan değişiklikler, aslında kanunla düzenlemenin de partilerin olumsuz etkilerini azaltmada yeterli olmadığını göstermektedir. *Tanör*'e göre yapılan bu değişiklikler iktidar partisinin siyasî hesaplarına göre bazı partileri “kayıрма” ya da “geriletme” işlevi görmüştür<sup>29</sup>. Türkiye’de iktidardaki çoğunluğun bazı partileri kayırmak için yaptığı bu değişiklikler, partilere yapılan hazine yardımlarını amacından saptırmıştır. *Teziç*'e göre, bunun yerine parti farkı gözetmeden seçime katılan partilerin giderlerini karşılamak amacıyla sınırlı bir hazine yardımı yapılması daha adil bir düzenleme olabilirdi<sup>30</sup>.

Siyasî katılma ve parti faaliyetleriyle ilgilenme düzeyindeki genel düşüş ile birlikte<sup>31</sup>, siyasî partilerin klâsik kaynakları arasında yer alan, üye aidatları ve bağışlardan sağlanan gelirlerde de önemli ölçüde azalma olmuştur. Siyasî partilerin seçim kampanyalarında yaptıkları harcamaların gittikçe artması ile artan finansman ihtiyacı, devlet yardımları ile giderilmeye çalışılmıştır. Siyasî partilerin, sermaye gruplarının etkisine girmesini önlemek amacıyla yapılan devlet yardımları zamanla parti gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturmaya başlamıştır. Bu da aslında partilerin devlete olan bağımlılığını artırarak parti özgürlüğüne zarar vermektedir<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> **Atar**, s. 54.

<sup>29</sup> **Tanör** (1994), s. 131.

<sup>30</sup> **Teziç**, s. 338.

<sup>31</sup> **Atar** (2008), s. 54.

<sup>32</sup> Hatta bazı yazarlar, devlet yardımlarının partileri “yarı-devlet temsilcisi” haline getirdiğini ifade etmiştir. Bu görüş hakkında bkz., **Atar**, s. 55. Partilerin devlet alanına yaklaştığı fakat topluma tamamen yabancılaşmadığı hakkındaki görüşler için ise bkz., **Atar**, s. 68-71.

Devlet yardımlarını, siyasî partilerin sermaye gruplarının etkisine girmesini önleme amacını gerçekleştirdiğini söylemek ise, mümkün değildir. Zira devlet yardımları, siyasî partilerin başka kaynaklardan çıkar sağlamalarını engelleyemediği gibi, iktidar partilerinin kuralları kendi siyasî menfaatleri doğrultusunda şekillendirmesine de sebep olmuştur. Kanaatimizce parti özgürlüğü için esas olan, onlara devlet karşısında özgürlük sağlamaktır. Bunun dışında yasa koyucunun partileri özel kişiler, şirketler vs. karşısında özgürleştirmeye çalışmasına gerek yoktur. Siyasî partilere yapılan ve önceden belirlenen bir miktarı aşan bağışların aleni olması sağlanarak partilerin halka hesap vermesi yoluna gidilmesi daha uygun olacaktır. Ayrıca, siyasî partilere yapılacak devlet yardımlarının, partilerin topladığı bağış ve üye aidatı miktarlarına bağlanması da, siyasî partilerin gelirlerinin artmasını sağlayacaktır.

### 3. Siyasî Partilere Dolaylı Olarak Yapılan Devlet Yardımları

Türkiye’de siyasî partilere sağlanan dolaylı desteklerden birisi ve hatta en eskisi kamusal kitle iletişim araçlarının ücretsiz olarak kullanılmasıdır. Diğer dolaylı destek uygulamaları açısından bakıldığında ise, örneğin, partilerin yan örgütlerine herhangi bir yardım yapılmadığı görülmektedir<sup>33</sup>. Siyasî partilere veya adaylara sağlanan dolaylı devlet desteği yöntemlerinden biri olan, bağış sahiplerine uygulanan özel vergi uygulamaları Türkiye için söz konusu değildir. Ancak bu ayrıcalık partiler açısından uygulanmaktadır. Siyasî Partiler Kanunu madde 61’e göre, siyasî partilerin, parti mal varlıklarından elde edilen gelirler hariç olmak üzere, kanunda yer alan diğer kaynaklardan elde ettikleri gelirlerden hiçbir surette vergi, resim ve harç alınmaz. Bu durum partiler için bir yarar sağlamakta ancak partilere yapılacak bağışları teşvik etmemektedir. Dolayısıyla bağış sahiplerine uygulanan özel vergi uygulamaları, partilere yapılan bağışları arttıracığından bu tür bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı kanaatindeyiz. Ancak bu durumda vergi ayrıcalığı sağlanacak bağış miktarlarının kanun ile belirlenmesi gerekir. Siyasî Partiler Kanunu’na göre partiler, milletvekillerinden de özel bir aidat alabilir.

<sup>33</sup> Hatta 4121 sayılı Kanun ile 1995 yılında yapılan değişikliğe kadar Anayasa’nın 68’inci maddesi siyasî partilerin kadın kolu, gençlik kolu gibi yan kuruluşlar ile vakıf kurmasını yasaklayan bir hüküm içermekteydi.

Siyasî partilerin radyoları ücretsiz olarak kullanması ilk kez, 24 Mayıs 1949 tarih ve 5392 sayılı Basın Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğü Kanunu ile kabul edilmiştir<sup>34</sup>. Çok partili döneme geçiş ile birlikte radyonun seçim kampanyalarında kullanımının düzenlenmesi gereği doğmuştur. 16.02.1950 tarihinde kabul edilen 5545 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu ile muhalefet partilerinin seçim dönemlerinde radyodan yararlanma imkânını genişleten bir düzenleme yapılmıştır<sup>35</sup>. Ancak bu Kanunda yer alan radyoda propaganda düzenleyen maddeler 6428 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır<sup>36</sup>.

1961 Anayasası döneminde ise, radyo ve televizyonun iktidar partisinin çıkarları doğrultusunda kullanılmasını engellemek için Anayasa'nın 121'inci maddesi ile "radyo ve televizyon istasyonlarının idaresi, özerk kamu tüzel kişiliği halinde, kanunla düzenlenir" hükmü getirmiştir. Bu hükme uygun olarak 359 sayılı Kanun<sup>37</sup> ile Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) kurulmuştur. Yine bu dönemde kabul edilen 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun<sup>38</sup> ile siyasî partilerin radyoda propaganda süreleri düzenlenmiştir<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> RG, 28.5.1949, 7218. Kanun'a göre partilerin bu haktan yararlanabilmesi için en az on il merkezinde örgütlenmeleri ya da TBMM'de üç temsilcisi ve üç il merkezinde örgütlerinin bulunması gerekiyordu. Bu şartları taşıyan partiler, seçim tarihinin on beş gün öncesinden başlayarak, seçimden iki gün öncesine kadar radyoda her gün on beş dakika konuşma hakkına sahiptiler. Ancak, konuşma metinlerinin iki gün önceden Genel Müdürlüğe verilmesi ve yirmi dört saat içinde savcılık denetiminden geçirilmesi şartı da getirilmişti.

<sup>35</sup> RG, T. 21.2.1950, S. 7438; **Gençkaya**, s. 46. Bu Kanun'a göre, en az beş seçim çevresinde aday gösteren partiler için propaganda süresi en fazla on dakikadır; yirmiden fazla seçim çevresinde aday göstermiş olan partiler için ise günde yirmi dakikadır. Seçim konuşmaları, seçimden on gün önce başlar ve üç gün önce biter; konuşmaların sırası kura ile belirlenir.

<sup>36</sup> RG, 07.07.1954, 8748.

<sup>37</sup> RG, 2.1.1964, 11596.

<sup>38</sup> RG, 02.05.1961, 10796. Kanun'un 52'nci maddesine göre partilerin radyolarda propaganda yapması; "Özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak üzere, seçimlere katılan siyasî partiler, oy verme gününden önceki 15 inci günden itibaren 4 üncü gün saat 21 e kadar radyolarla propaganda yapabilirler. Bu konuşmaların ilki 20 dakikayı ve bundan sonrakileri günde 10 dakikayı aşamaz. Siyasî partiler ilk konuşmalarından seçim beyannamelerini izah ederler. Konuşmalar, Türkiye'deki bütün radyo postalarıyla aynı zamanda yayınlanır. Yayınların her gün hangi saatte, hangi parti adına yapılacağı

Ancak “12 Mart rejimi” denen Türk Silahlı Kuvvetleri adına Genelkurmay Başkanı tarafından verilen muhtıra (12.03.1971) neticesinde birçok alanda olduğu gibi, TRT özerkliği alanında da kısıtlamalar yapılmıştır. “Devlet içinde devlet” olmakla suçlanan<sup>40</sup> TRT’nin özerkliğini düzenleyen Anayasa maddesi 1488 sayılı Kanun<sup>41</sup> ile “radyo ve televizyon istasyonları ancak devlet eliyle kurulur ve idarecileri tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde kanunla düzenlenir” şeklinde değiştirilmiştir. Bunun yanında 1972 yılında 1568 sayılı Kanun<sup>42</sup> ile TRT Kanunu da değiştirilerek “özerklik” yerine “tarafsızlık” ibaresi getirilmiş ve yapılan diğer değişiklikler ile birlikte TRT özerkliği<sup>43</sup> sona erdirilmiştir. Sonuçta bu düzenlemeler, radyo ve televizyon yayınlarının iktidar parti veya partilerinin çıkarları doğrultusunda kullanılmasına zemin oluşturmuştur<sup>44</sup>.

298 sayılı Kanun’un siyasî partilerin radyoda propaganda sürelerini düzenleyen 52’nci maddesi 1973 yılında 1783 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir<sup>45</sup>. 52’nci maddenin 1979 yılında 2234 sayılı Kanun ile tekrar değişti-

---

Türkiye radyoları tarafından haber yayınları sırasında, önceden duyurulur” şeklinde düzenlenmiştir.

<sup>39</sup> Bu düzenlemeler seçim dönemlerine ilişkin olmakla birlikte, diğer zamanlarda devlet radyosundan siyasî partiler ile ilgili yapılacak bir düzenleme yoktu. Bu durum o dönemde yeni kurulmuş olan Yüksek Seçim Kurulu nezdinde bir şikâyete konu olmuştur. Kurul, “siyasî partilerle ilgili haberlerin her gün kelime sayısı, yayın süresi ve yayının bülteni bakımından eşit olması gerektiğine” karar vermiştir (**Gençkaya**, s. 47-48).

<sup>40</sup> **Tanör** (2006), s. 409.

<sup>41</sup> RG, 22.09.1971, 13964.

<sup>42</sup> “Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Ek ve Ek Geçici Maddeler İlavesi Hakkında Kanun”, (RG, 08.03.1972, 14122).

<sup>43</sup> Anayasa Mahkemesi özerklik kavramını řu şekilde açıklamıştır: “Görülüyor ki asıl erek, Kurumun siyasî iktidarın etkisi dışında bırakılıp tarafsız olarak görev yapmasıdır. Bunun için de Kurumun, özerk olarak kurulması, yani gerek yürütme organının, gerek siyasî partilerin, gerekse kişilerin her türlü etkisine karşı korunmuş olarak teşkilâtlandırılması ve yetkilendirilmesi zorunludur”. AnyM. 15.10.1968 tarih ve E. 1967/37, K. 1968/46 sayılı karar, (RG, 02.07.1969, 13243).

<sup>44</sup> **Canoruç**, s. 304.

<sup>45</sup> RG, 08.07.1973, 14588. Bu kanun ile seçim döneminde yapılacak propagandanın yapılacağı tarihler değiştirilmiştir. Ayrıca “radyolarda yapılacak propaganda yayınlarının, Anayasa ilkelerine uygun, tam bir tarafsızlık ve eşitlik içinde yapılması, Yüksek Seçim Kurulu ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından sağlanır” hükmü getirilmiştir.



rilmesine rağmen bu değişiklikler 12 Eylül 1980 askerî müdahalesi sebebiyle uygulanamamıştır<sup>46</sup>. Bu değişiklik, değişen teknoloji ile beraber siyasî partilere televizyonda da siyasî propaganda yapma imkânı tanımıştır. Ayrıca “seçimin başlangıç tarihinden, seçimin yenilenmesi halinde yenileme kararının ilânından, oy verme gününden önceki gün saat 18.00’e kadar, TRT *haber bültenlerinin* siyasî partilerin seçim çalışmalarıyla ilgili bölümünde, Yüksek Seçim Kurulunun eşitlik esasları dairesinde tespit edeceği süre ve kelime sayısı sınırları içinde kalmak kaydıyla, seçime katılan siyasî partiler tarafından verilecek metinler yayınlanır” hükmü getirilmiştir.

1982 Anayasası döneminde de uygulanan 298 sayılı Kanun’un 52’nci maddesi, 10 Haziran 1983 tarih ve 2839 sayılı Kanun<sup>47</sup> ve 28 Mart 1986 tarih ve 3270 sayılı Kanun<sup>48</sup> ile tekrar değiştirilmiştir. 1986 değişikliği ile

<sup>46</sup> RG, 31.05.1979, 16651. 52’inci maddeye göre; “Özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak üzere, seçime katılan siyasî partiler, oy verme gününden önceki 12 nci günden itibaren oy verme gününden önceki gün saat 18.00’e kadar radyo ve televizyonla propaganda yapabilirler. Bu konuşmaların ilki 20 dakikayı ve bundan sonrakileri 10 dakikayı aşamaz...Radyo ve televizyonda yapılacak propaganda yayınlarının, tam bir tarafsızlık ve eşitlik içinde ve Anayasa ilkelerine uygun biçimde yapılması, Yüksek Seçim Kurulu ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından sağlanır. Televizyonda, seçime katılan siyasî partiler adına yukarıdaki fıkralar gereğince yayınlanacak propaganda konuşmalarında, Türk Bayrağı ile Yüksek Seçim Kurulunun tespit edeceği yere asılacak olan bu Kurulun belirlediği büyüklükteki parti bayrağı ve konuşmayı yapan kişi dışında hiç bir görüntüye yer verilmez. Konuşmacılar, ceket giyme ve kravat takmak zorundadırlar; bayanlar tayyör giyerler. Seçimin başlangıç tarihinden, seçimin yenilenmesi halinde yenileme kararının ilânından, oy verme gününden önceki gün saat 18.00’e kadar, TRT haber bültenlerinin siyasî partilerin seçim çalışmalarıyla ilgili bölümünde, Yüksek Seçim Kurulunun eşitlik esasları dairesinde tespit edeceği süre ve kelime sayısı sınırları içinde kalmak kaydıyla, seçime katılan siyasî partiler tarafından verilecek metinler yayınlanır”.

<sup>47</sup> RG, 13.06.1983, 18076. “Seçimlere katılan siyasî partiler, oy verme gününden yedi gün önce başlayıp, oy verme gününden önceki gün saat 18:00’e kadar radyo ve televizyondan propaganda yapabilirler”.

<sup>48</sup> “Bu konuşmalardan; a) Seçime katılan siyasî partilere ilk gün 20, son gün 10 dakikayı aşmamak üzere iki konuşma hakkı, b) Mecliste grubu olan siyasî partilere 10’ar dakikalık iki konuşma hakkı, c) Mecliste temsil edilen siyasî partilere 10’ar dakikalık bir konuşma hakkı, verilir. d) Yukarıdaki bentlerde belirtilen konuşmaların yapıldığı günlerin dışında seçimlere katılan siyasî partiler, TRT kurumunca usûlüne göre tespit edilen reklâm tarifelerine göre bedelini peşin ödemek şartıyla birinci fıkrada belirtilen tarihler arasında 5 dakikadan az 15 dakikadan çok olmayan üç konuşma daha yapabilirler.

siyasî partilere, TRT kurumunca usûlüne göre belirlenen reklâm tarifelerine göre bedelini peşin ödemek şartıyla, üç konuşma hakkı daha verilmiştir. Ancak ücretli reklâm hakkı tanıyan bu değişikliğin (d) bendi, 1987 yılında 3330 sayılı Kanun<sup>49</sup> ile tekrar değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile ücretli reklâm hakkının süreleri değiştirilmiş ve haber bültenlerinin siyasî partilerin seçim çalışmalarıyla ilgili partiler tarafından verilecek metinlerin yayınlanmasına ilişkin hükümde yer alan kampanya süresi azaltılmıştır. Siyasî partilere TRT'nin belirleyeceği tarifeye uygun olarak ücretli reklâm hakkı tanınmasına ilişkin kanun hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından eşitlik ilkesine aykırı bulunarak iptâl edilmiştir<sup>50</sup>.

Son olarak 23 Mayıs 1987 tarih ve 3377 sayılı Kanun ile radyo ve televizyonda propaganda süreleri yeniden düzenlenmiş, tartışmalı olan 52'nci maddenin (d) bendi de Anayasa Mahkemesinin iptâl kararının ardından yürürlükten kaldırılmıştır. Seçime katılan siyasî partilere ilk gün 10, son gün 10 dakika, Mecliste grubu bulunan siyasî partilerin her birine ek 10'ar

---

Siyasî partiler bu bent gereğince yayınlanacak propaganda konuşmalarında yaptıkları ve yapacakları icraatı, görüntülü olarak da verebilirler. Ancak bu görüntülerde diğer partilere sataşma ve hakaret kastı bulunamaz”.

<sup>49</sup> RG, 04.03.1987, 19390. “Yukarıdaki bentlerde belirtilen konuşmaların yapıldığı günlerin dışında seçimlere katılan siyasî partiler TRT kurumunca usûlüne göre tespit edilen reklâm tarifelerine göre bedelini peşin ödemek şartıyla birinci fıkrada belirtilen tarihler arasında her biri bir dakikadan az olmamak ve toplam süresi kırk beş dakikayı geçmemek üzere ilave konuşma yapabilirler. Siyasî partiler bu ilave konuşmalarını, ayrı zamanlarda yayınlanmak üzere televizyonun birden fazla kanalına dağıtabilirler. Ancak, bir kanalda günde birden, toplam olarak da altıdan fazla konuşma yapılamaz. Siyasî partiler bu bent gereğince yayınlanacak propaganda konuşmalarında, yaptıkları ve yapacakları icraatı görüntülü olarak da verebilirler. Ancak, bu görüntülerde diğer partilere sataşma ve hakaret kastı bulunamaz”. Fıkra 8- “Oy verme gününden önceki yirmi birinci günden itibaren oy verme gününden önceki gün saat 18.00'e kadar TRT haber bültenlerinin siyasî partilerin seçim çalışmalarıyla ilgili bölümünde Yüksek Seçim Kurulunun eşitlik esasları dairesinde tespit edeceği süre ve kelime sayısı sınırları içinde kalmak kaydı ile seçime katılan siyasî partiler tarafından verilecek metinler yayınlanır”.

<sup>50</sup> 3270 sayılı Kanun'un iptâliyle ilgili olarak bkz: AnyM. 22.5.1987 tarih ve E. 1986/13, K. 1987/12 sayılı kararı, (RG 18.9.1987, 19578); AnyM. 22.5.1987 tarih ve E. 1986/17, K. 1987/11 sayılı kararı, (RG 18.9.1987, 19578); 3330 sayılı Kanun'un iptâliyle ilgili olarak bkz: AnyM. 22.5.1987 tarih ve E. 1987/3, K. 1987/13 sayılı karar, (RG, 18.9.1987, 19578); AnyM. 22.5.1987 tarih ve E. 1987/6, K. 1987/14 sayılı karar, (RG, 18.9.1987, 19578).

dakika, iktidar partisine veya iktidar partisinin büyük ortağına ek 20 dakika ve ana muhalefet partisine de ek 10 dakika propaganda hakkı verilmiştir. Ayrıca oy verme gününden önceki on beşinci günden başlayarak oy verme gününden önceki gün saat 18:00'e kadar TRT *haber bültenlerinde* Yüksek Seçim Kurulu'nun eşitlik ilkesine göre belirleyeceği süre ve kelime sayısı sınırları içinde kalınarak, seçime katılan siyasî partilerin seçim çalışmalarlarıyla ilgili olarak verecekleri metinlerin yayınlanacağı hükmü getirilmiştir.

1993 yılında 3959 sayılı Kanun<sup>51</sup> ile Anayasa'da yapılan değişiklik radyo ve televizyon alanında devlet tekeline son vererek "radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletmek kanunla düzenlenecek şartlar çerçevesinde serbesttir" hükmü getirilmiştir. TRT'nin yayın tekelinin kaldırılmasıyla birlikte devlet televizyonundan siyasî partilere ücretsiz yayın hakkı tanınması önemini kısmen de olsa yitirmiştir. 1993 yılında 2959 sayılı Kanun'da yapılan bir değişiklik<sup>52</sup> ile de siyasî partilerin radyo ve televizyondan ücretsiz yararlanma hakkı yerel seçimlerde de uygulanmak üzere genişletilmiştir. Ayrıca 298 sayılı Kanun'a 55/A maddesi eklenerek özel radyo ve televizyonlarda yapılan yayın ilkeleri düzenlenmiştir. 1995 yılında 298 sayılı Kanun'un 52'inci maddesi iktidar parti veya partilerinin lehine olacak şekilde tekrar değiştirilmiş, "iktidar partisine veya iktidar partilerinden büyük olanına 20 dakikalık, iktidar partilerinden diğerlerine 15'er dakikalık ilave propaganda" hakkı tanınmıştır. Yine aynı Kanun ile özel radyo ve televizyonlarda yapılan yayınlar ile ilgili ilkeler değiştirilmiştir<sup>53</sup>. Özel radyo ve televizyonlarda yapılan yayınlara ilişkin ilkeleri düzenleyen 55/A maddesi son olarak 2003 yılında 4928 sayılı Kanun<sup>54</sup> ile yeniden düzenlenmiştir.

<sup>51</sup> RG, 10.07.1993, 21633.

<sup>52</sup> 3959 sayılı Kanun, (RG, 30.12.1993, 21804).

<sup>53</sup> RG, 28.10.1995, 22447, Mükerrer.

<sup>54</sup> "Seçimlerin başlangıç tarihinden oy verme gününün bitimine kadar özel radyo ve televizyon kuruluşları yapacakları yayınlarda 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun 5, 20, 22 ve 23 üncü maddeleri ile 31 inci maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine tabidir. Yukarıdaki fıkra hükümlerine göre özel radyo ve televizyonların yayın ilkelerinin belirlenmesinde, Yüksek Seçim Kurulu görevli ve yetkilidir. Yapılacak yayınların yukarıdaki esaslara uygunluğunun gözetim, denetim ve değerlendirilmesinde, ülke çapında yayın yapan özel radyo ve televizyonlar için Yüksek Seçim Kurulu; bunun dışında yayın yapan özel radyo ve televizyonlar için yayının yapıldığı yer ilçe seçim

Görüldüğü üzere, siyasî partilere sağlanan dolaylı destekler ile ilgili kurallar, tıpkı doğrudan yapılan devlet yardımlarında olduğu gibi, çok sık bir şekilde değiştirilmiştir. Bu değişiklikler genellikle, değişikliği yapan siyasî partilerin menfaatleri doğrultusunda şekillenmiştir. Siyasî partilerin devlet tarafından desteklenmesinin amacı olan eşitlik ve adalet ilkelerini gerçekleştirmek bir yana, yapılan düzenlemelerle bu ilkeler açık bir şekilde ihlal edilmiştir.

### C. BAĞIŞLAR

#### 1. Genel Olarak

Siyasî partilerin gelir kaynaklarından biri de bağışlardır. Pek çok ülkede, siyasî partilerin bağış kaynakları ve partilere yapılacak bağış miktarları sınırlandırılmaktadır<sup>55</sup>. Bağış miktarlarına yönelik sınırlamalar, genellikle partilere tek bir kaynaktan yapılacak bağışların veya partilerin kabul edebileceği toplam bağış miktarlarının sınırlandırılması şeklinde yapılmaktadır. Ancak gerçek kişilerin siyasî partilere yapabileceği bağış miktarlarının sınırlandırılması, bazı açılardan eleştirilmektedir. Zira gerçek kişilerin siyasî partilere yaptığı bağışlar siyasî katılmanın bir türüdür ve bu tür sınırlamalar siyasî sorunlar üzerinde söz söyleme hakkının sınırlandırılması anlamına gelmektedir<sup>56</sup>.

Siyasî Partiler Kanunu 66'ncı maddesinde "...gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasî partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette *aynî veya nakdî* bağışta bulunması veya *yayınları kullandırması*

---

kurulları görevli ve yetkilidir. İlçe seçim kurullarının verdiği kararlara karşı, yirmi dört saat içinde il seçim kurullarına itiraz edilebilir. İl seçim kurulu kararları kesindir. Ülke çapında yayın yapan özel radyo ve televizyonların hangileri olduğunu belirlemeye Yüksek Seçim Kurulu yetkilidir. Yüksek Seçim Kurulunun buna ilişkin kararı Resmi Gazetede yayımlanır".

<sup>55</sup> Başta ABD olmak üzere Fransa, Rusya Federasyonu, Belçika gibi ülkelerde bağış miktarları üzerinde sınırlamalar vardır (Çelik, s. 71)

<sup>56</sup> Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesi (*Supreme Court of the United States*) Buckley v. Valeo davasında, siyasî bağışlar ile ilgili sınırlamaların anayasaya uygunluğunu incelemiştir. Mahkeme kararında, bağışların sınırlandırılmasının ifade hürriyetine bir müdahale olduğunu kabul etmekle birlikte, yolsuzlukların önlenmesi düşüncesine atf yaparak bu konuda makul sınırlamalar getirilebileceğine karar vermiştir (Buckley v. Valeo, 1976, 424 U.S. 1).

yasaktır” hükmü yer almaktadır. Ancak burada yalnızca aynî ve nakdî yardımdan ve yayınların kullanılmasından bahsedilmektedir. Piyasa değerinin altında yapılan alım-satımlar ile normal olarak ücret karşılığı yapılan bir işin, siyasî parti veya aday için karşılıksız olarak yapılması konusu çözümsüz kalmıştır. Denetim esnasında ortaya çıkan, piyasa değerinin çok altında yapılan alım-satımlarda, bu miktarın piyasa değeri ile arasındaki fiyat farkının bağış olarak nitelendirilmesi gerekir. Ayrıca Siyasî Partiler Kanunu’nda normal olarak ücret karşılığı yapılan bir işin, siyasî parti veya aday için karşılıksız olarak yapılmasının da bağış olarak nitelendirilmesi gerekir. Bu amaçla, Tavsiye Kararı’nda yer alan “bir siyasî partiye ekonomik veya başka türlü menfaatler sağlamak için bilinçli olarak yapılan herhangi bir eylem” (m. 2) şeklindeki bağış tanımının kabul edilmesi yerinde olacaktır.

Türkiye’de özellikle gizli bağış olarak nitelendirilebilecek aynî ve nakdî bağış uygulamalarının çok fazla olması önemli bir sorundur. Özellikle yerel parti örgütlerinde bu tür durumlarla çok sık karşılaşılmaktadır. Örneğin, bir parti örgütünün akaryakıt ihtiyacının ücretsiz olarak karşılanması<sup>57</sup>, parti örgütüne ait faturaların partililerce ödenmesinde olduğu gibi. Bu nedenle partiye yapılacak gizli yardımların kesin olarak yasaklanması ve bunun uygulanabilmesini sağlamak amacı ile de etkili bir yaptırım sisteminin oluşturulması gereklidir.

Siyasî partilere yapılan bağış miktarlarının sınırlandırılmasının yanı sıra partilerin bağış kaynaklarına yönelik sınırlamalar da yapılabilmektedir. Bağış kaynaklarının niteliği konusunda ise, iki temel yaklaşım vardır. Siyasî partilere maddî yardım yapması yasaklanan ya da sınırlandırılan kişi veya grupları ana hatlarını belirleyen Almanya, birinci yaklaşım için örnek gösterilebilir. İkinci yaklaşım ise İngiltere’de olduğu gibi izin verilen bağış kaynaklarının sınırlı olarak gösterilmesi yoludur. Bu yöntem yasakları ana hatlarıyla belirleyen sistemin aksine daha sınırlayıcı bir yöntemdir. İzin verilen bağış kaynaklarının liste olarak belirlenmesi halinde, bu listede belirtilmeyen gerçek ve tüzel kişilerden bağış kabul edilemeyecek veya partiler bağış yapan kişinin kimliğini tespit edemediği durumlarda bu kaynaktan gelen herhangi bir bağış kabul edemeyecektir<sup>58</sup>. Türk hukukunda ise, siyasî partilerin elde edebileceği gelirler, Siyasî Partiler Kanunu’nda sayma yolu

<sup>57</sup> Gençkaya, s. 27.

<sup>58</sup> Biezen (2003), s. 23.

ile düzenlenmiştir (SPK m. 61). Bağışlar konusunda ise Siyasî Partiler Kanunu 66. madde ile hem yasaklanan hem de izin verilen bağış türleri belirlenmiştir.

Devletler genellikle, şirket veya ticarî işletmelerden, kamu yönetiminin herhangi bir alanında hizmet veya mal sunan tüzel kişilerden<sup>59</sup>, devletin veya diğer kamu otoritelerin kontrolü altındaki tüzel kişilerden, yabancı uyrukluktaki gerçek kişiler<sup>60</sup>, kamu veya özel hukuk tüzel kişilerinden ve anonim kaynaklardan gelen bağışlar konusunda sınırlandırma veya yasaklama amacıyla bazı tedbirler almaktadır. Kamu yönetiminin herhangi bir alanında hizmet ya da mal sunan tüzel kişilerden ve devletin ya da diğer kamu otoritelerin kontrolü altındaki tüzel kişilerden siyasî partilere yapılacak bağışlar ile ilgili düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir<sup>61</sup>. Pek çok ülkede kamu işletmelerinin, hisselerinin belli bir kısmı devlet veya kamu yönetimi kurumları tarafından kontrol edilen şirketlerin (oranları ülkeden ülkeye değişmektedir), siyasî partilere bağış yapmasına izin verilmemektedir. Siyasî Partiler Kanunu'nda da buna yönelik bir düzenleme<sup>62</sup> mevcut olmakla birlikte uygulamada işlerliği tartışmalıdır. Türk Hukuku'nda siyasî partilerin mali denetimi, partilerin sunmuş oldukları belgeler üzerinden yapılmaktadır. Bu sebeple, kamu otoritelerinin kontrolü altındaki tüzel kişilerden, siyasî

<sup>59</sup> Bu konuda yüz on bir ülke üzerinde yapılan bir araştırmaya göre, bu ülkelerin yirmi ikisinde şirket bağışlarının tamamen yasak olduğu görülmektedir. Yirmi yedi ülkede ise, kamu yönetiminin herhangi bir alanında hizmet veya mal sunan şirketlerin, partilere bağış yapması yasaklanmıştır (Tjernström, s. 199).

<sup>60</sup> İngiltere ve Fransa'da, yabancı kaynaklı siyasî bağışlar yasaktır (Fisher, s. 136).

<sup>61</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin, Tavsiye Kararı'na göre de devletler, herhangi bir kamu idaresine mal veya hizmet sağlayan tüzel kişilerden gelen bağışların sınırlandırılmasını, yasaklanmasını veya sıkı bir şekilde düzenlenmesini sağlayan önlemler almalıdır. Yine devlet kontrolü altında olan veya diğer kamu idarelerinden siyasî partilere yapılan bağışlar yasaklanmalıdır (m. 5/b ve c).

<sup>62</sup> "Genel ve Katma bütçeli dairelerle mahalli idareler ve muhtarlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla veya özel kanunla verilen yetkiye dayanılarak kurulmuş bankalar ve diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmamakla beraber ödenmiş sermayesinin bir kısmı Devlete veya bu fıkra da adı geçen kurum, idare, teşebbüs, banka veya kuruluşlara ait müesseseler, siyasî partilere hiçbir suretle taşınır veya taşınmaz mal veya nakit veya haklar bağışlayamaz ve bu gibi mal veya hakların kullanılmasını bedelsiz olarak bırakamazlar; bağlı oldukları kanun hükümleri dışında siyasî partilere aynı hakların devrine dair tasarruflarda bulunamazlar" (SPK, m. 66).

partilere yardım yapılması halinde, bu durum ancak parti tarafından sunulan belgelerden anlaşılması halinde tespit edilebilmektedir<sup>63</sup>.

## **2. Şirketler Tarafından Siyasî Partilere Yapılan Bağışlar**

Şirketler tarafından siyasî partilere yapılan bağışlar, devlet yardımları nedeniyle eski önemini yitirmiş olsa da halen partiler için önemli bir gelir kaynağı durumundadır. Ancak şirketler tarafından yapılan özellikle de yüksek miktarlardaki bağışların, siyasî karar alma yetkisini etkileme amacı gütmesi mümkündür. Bu nedenle de bu tür bağışları önlemek için birçok ülkede düzenleyici önlemler alınmıştır. Örneğin, Fransa ve Belçika hukukunda şirketlerden siyasî partilere yapılacak bağışlar yasaklanmıştır.

Türkiye’de Anayasa ve Siyasî Partiler Kanunu’nda, ticaret şirketlerinin siyasî partilere bağış yapmasını yasaklayan bir düzenleme yoktur. Siyasî Partiler Kanunu’nun 66’ncı maddesinde “...*gerçek ve tüzel kişilerin* her birinin bir siyasî partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette *aynî veya nakdî* bağışta bulunması veya *yayınları kullandırması* yasaktır” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm gereğince şirketlerin siyasî partilere bağış yapması mümkündür. Ancak şirketler hukuku açısından bir ticaret şirketinin bir partiye bağış yapması ultra-vires ilkesi gereğince yokluk ile malûl olabilir. Zira Türk Ticaret Kanunu’nun 137’nci maddesinde düzenlenen ultra-vires ilkesi gereğince ticaret şirketlerinin ehliyetleri esas sözleşmelerinde yazılı olan iştiğal konuları ile sınırlıdır. Bu çerçevede ticaret şirketleri tarafından yapılacak bağışların doğrudan doğruya veya dolaylı olarak iştiğal konuları ile bağlantılı olmalıdır<sup>64</sup>. Dolayısıyla bir ticaret şirketi tarafından siyasî partilere yapılacak olan bağışların iştiğal konusu ile bağlantılı olması gerekir. Şirket amaçlarının iktisadî olması şartı göz önünde bulundurulduğunda, siyasî alan ile ilgili olarak yapılacak bağışların “şirketlerin iştiğal

<sup>63</sup> Anayasa Mahkemesi, bir siyasî parti mali denetim kararında, “Partinin sunmuş olduğu belgelerin incelenmesinde, söz konusu paranın gelir makbuzunda ve gelir defterinde bağış olarak yazıldığı, banka dekontu ve hesap ekstresinde ise Alacadağ Köyü Muhtarlığı bağışı olarak yer aldığı anlaşılmıştır”. Siyasî Partiler Kanunu’nun 66’ncı maddesi gereğince, muhtarlıklar siyasî partilere bağışta bulunamayacakları için, bu tür bağışların tamamının Hazineye irat kaydedilmesi gerekmektedir. AnyM. 16.12.2010 tarih ve E. 2005/25 (Siyasî Parti Malî Denetimi), K. 54 sayılı karar, (RG, 31.12.2010, 27802).

<sup>64</sup> **Poroy/Tekinalp/Çamoğlu**, s. 100-101.

konuları” ile bağdaştırılması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle şirketler tarafından siyasî partilere yapılacak bağışlar, yokluk ile malûl olacaktır<sup>65</sup>.

Şirketler hukuku açısından sonuçlarını bir kenara bırakırsak, siyasî partiler hukuku açısından bir şirketin siyasî partilere kanunda belirtilen miktardan fazla bağış yapması veya yayınlarını kullandırması yasaktır (SPK, m. 66). Ancak burada hizmet sunma çeşitlerinden yalnızca “yayınları kullandırma”dan bahsedilmiştir. Ücret karşılığı yapılan herhangi bir işin, siyasî parti veya aday için karşılıksız olarak yapılması halinde, bu durumun bağış olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bir Yargıtay kararında bu konu ile ilgili ilginç bir örnek bulunmaktadır<sup>66</sup>. İstanbul’da bulunan bir şirketin işveren olarak görüldüğü olayda, davacı Ankara’da bir parti merkezinde çalıştırıldığını iddia etmiş ve bu husus davalı şirket tarafından da kabul edilmiştir. Sonuçta Yargıtay, işyerinin İstanbul’da olduğu gerekçesiyle yetkisizlik kararı verilmesini hatalı bulup kararı bozmuştur.

<sup>65</sup> Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 1969 yılında verdiği bir kararda; bir şirketin siyasî partiye bağışta bulunma işlemini işletme konusu dışında kabul ederek geçersiz saymıştır. “...esas sözleşmelerindeki konular dışında çalışmada bulunamazlar. Aksi halde yaptıkları işlemler geçerli değildir. Çünkü onların bu işlemi yapmaya hukukî yeterlilikleri yoktur...Olayda söz konusu olan bağış davalı şirkete ait sözleşmenin 3üncü maddesinde belirtilen amaç ve çalışma alanı içerisinde kalmadığı gibi onunla ilgisi de bulunmamaktadır. Ayrıca yasa uyarınca yapılması gereken bir işlem de değildir. Şu halde dava konusu bağış geçersizdir”. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 29.11.1969 tarih ve E. 1966/1396, K. 847 sayılı karar, (Resmi Kararlar Dergisi, 1970 II/I, F:5, s. 65).

<sup>66</sup> “Dosya içeriğine göre davacı işçinin dava dışı Mavi Ulaştırma ve Haberleşme Tic. A.Ş. tarafından işe alındığı, bir süre sonra bu defa aynı gruba ait davalı Rumeli T.A.Ş. tarafından işe giriş bildirgesinin düzenlendiği, ancak davacının dava dışı firmanın işveren olarak gözüktüğü süre dahil olmak üzere akdin başlangıcından fesih tarihine kadar davalı partinin Ankara’daki genel merkezinde çalıştığı anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla, davalı şirketin merkezi İstanbul’da olmasına rağmen davacının tüm çalışması Ankara’da geçmiştir. Davacının davalı parti merkezinde çalıştığı hususu yetki itirazında bulunan davalı şirket tarafından da kabul edilmektedir. Mevcut delillere göre davacının çalıştığı işyeri Ankara’da olup, 5521 Sayılı Kanunun 5. maddesine göre işçinin işini yaptığı işyeri için yetkili mahkemede de davaya bakılabileceği öngörüldüğü gibi davada davalı olarak gösterilen Genç Partinin merkezi de Ankara’dır. Bu nedenlerle davanın esasının incelenerek sonucuna göre karar verilmesi gerekirken işyerinin İstanbul’da olduğu gerekçesiyle yetkisizlik kararı verilmesi hatalı olup, bozmayı gerektirmiştir”. Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 27.09.2004 tarih ve E. 2004/24778, K. 20752 sayılı karar, ([www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com)).



Bu örnekten de anlaşıldığı gibi işveren olarak görünen bir şirket, işçisini bir parti merkezinde görevlendirmiş ve bu durum Yargıtay kararı ile tespit edilmiştir. Burada bir karşılıksız hizmet sunumu vardır ve bu işlem aslında gizli bir bağış niteliğindedir. Parti merkezinde çalıştırılan kişinin bir yılda aldığı maaş miktarının bağış olarak nitelendirilmesi ve yasal sınırı aşan kısmının belirlenmesi gerekirken, bu olay siyasi parti için herhangi bir sonuç doğurmamıştır. Ancak Siyasî Partiler Kanunu açısından, karşılıksız hizmet sunmanın partilere yapılan bağış olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararı'nda olduğu gibi bağışların, "bir siyasi partiye ekonomik veya başka türlü menfaatler sağlamak için bilinçli olarak yapılan herhangi bir eylem" olarak tanımlanması halinde bu sorun çözülmüş olacaktır (m. 2).

Türkiye'de gizli bağış olarak nitelendirilebilecek aynı bağış uygulamalarının çok fazla olması da önemli bir sorundur. Özellikle yerel parti örgütlerinde bu tür durumlarla çok sık karşılaşılmaktadır. Örneğin bir parti örgütünün akaryakıt ihtiyacının ücretsiz olarak karşılanması durumunda olduğu gibi<sup>67</sup>. Gerçek ve tüzel kişilerden kaynaklanan bu tür yardımların, şirketler tarafından yapılması halinde, şirketlerin denetim prosedürü çerçevesinde tespit edilebilmesi mümkündür. Ancak şirketlerin denetim raporlarında siyasi partilere usulsüz bir yardım yapıldığının tespit edilmesi haline, bu durumun siyasi partilerin mali işlemlerini denetlemekle yetkili organa bildirilmesini sağlayacak bir mekanizmanın oluşturulması gerekir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararı'nda da tüzel kişilerin siyasi partilere yapacakları bağışların, tüzel kişiliğin hesaplarında ve defterlerinde kaydedilmesinin sağlanması gerektiği belirtilmiştir (m. 5/a).

### **3. Çıkar Grupları Tarafından Siyasî Partilere Yapılan Bağışlar**

Avrupa'da siyasi partilere mali destekte bulunan çıkar gruplarının en önemlileri, orta sınıf partilerine destek veren işveren kuruluşları ve işçi partilerini destekleyen işçi sendikalarıdır. Ancak bu destekler, kamu politikalarını etkileme amacı taşıdığı için bazı durumlarda haksız bir siyasi nüfuz sağlama riski de taşımaktadır. Ayrıca bu gruplardan siyasi partilere yapılan mali desteklerin, üyelerinin görüşü veya rızaları alınmadan yapılması

---

<sup>67</sup> Gençkaya, s. 27-28.

ihtimali de oldukça yüksektir. Kuzey Amerika’da işçi sendikalarının bağışlarının yasaklanmasındaki temel neden de budur. Kanada’da 1920 yılında; Amerika’da ise, 1943’de sendikaların siyasî partilere bağış yapması yasaklanmıştır<sup>68</sup>. Totaliter sistemlerde sivil toplum örgütleri ve sendikalar tek bir partinin kontrolü altında olduğu için, komünizm sonrası ülkelerde genellikle partiler ve sendikalar arasındaki bağışlar yasaklanmaktadır.

Türkiye’de, Siyasî Partiler Kanunu’na göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, işçi ve işveren sendikalarının, derneklerin, vakıflar ve kooperatiflerin, özel kanunlarında yer alan hükümlere uymak koşuluyla siyasî partilere maddî yardım ve bağışta bulunmaları mümkündür (SPK 66/1). Bu kuruluşların siyasî partilere bağış yapıp yapamayacağını belirlemek için “özel kanunlarında yer alan” hükümlerin incelenmesi gerekmektedir.

1947 tarihli sendikalar hakkındaki ilk kanun (5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun) genel nitelikte bir siyasî faaliyet yasağı getirmiştir. Ancak, 1963 tarihli 274 sayılı Sendikalar Kanunu’nda bu tür genel bir yasağa yer verilmemiştir. 1963-1980 arası dönemde, siyasî partiler ile sendikalar ve konfederasyonlar arasında maddî yardım ve bağış yapılması, sendikaların bir partinin teşkilâtı içinde yer alması ve partinin adı altında kurulması yasaktı. Bu dönemde sendikaların bir siyasî parti ile yakın fikri ilişki kurup siyasî destekte bulunması da hukuka aykırı olarak görülmemiştir. Ancak, 12 Eylül 1980 öncesi dönemde yaşanan birtakım sıkıntılardan sendikaların da sorumlu tutulması ile 1982 Anayasası sendikalar alanında geniş bir siyaset yasağı oluşturmuştur<sup>69</sup>. 1982 Anayasası’nın 52’inci maddesinin 1’inci fıkrası; “sendikalar, 13 üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; siyasî amaç güdemezler, siyasî faaliyette bulunamazlar, siyasî partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler” şeklindeydi. Anayasa’nın 52’nci maddesi 1995 yılında 4121 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır<sup>70</sup>. Benzer yasaklar Siyasî Partiler

<sup>68</sup> Biezen (2010), s. 75.

<sup>69</sup> Sur, s. 148.

<sup>70</sup> RG, 26.07.1995, 22355.

Kanunu<sup>71</sup> ve Sendikalar Kanunu'nda<sup>72</sup> da bulunmaktaydı<sup>73</sup>. 1988 yılında Sendikalar Kanunu'nun 37'nci maddesine eklenen üyelerinin ekonomik, sosyal hak ve menfaatlerini korumak amacıyla yapılan faaliyet ve açıklamalar siyasî faaliyet sayılamayacağına ilişkin hüküm ile bu yasak yumuşatılmaya çalışılmıştır<sup>74</sup>.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatiflerin siyasî partilere bağış yapmasını yasaklayan Anayasa'da, Siyasî Partiler Kanunu'nda ve bu kuruluşların kendi kanunlarında bulunan yasaklayıcı düzenlemeler kaldırılmıştır. Ancak, Sendikalar Kanunu'nda siyasî faaliyet ile ilgili olarak bazı kısıtlamalar halen mevcuttur. Örneğin, 37'nci maddeye göre; "sendika ve konfederasyonlar, amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanamazlar". "Siyasî partiler sendika ve konfederasyonlara mali yardım ve bağışta bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar da bu gibi yardım ve bağışları kabul edemezler"<sup>75</sup> (Sen. K. m. 40).

<sup>71</sup> Siyasî Partiler Kanunu 92. maddesi 12.08./1999 tarih ve 4445 sayılı Kanun ile ilga edilmeden önce "Siyasî partiler, kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla, dernekler, sendikalar, vakıflar, kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya bunların üst kuruluşları ile siyasî ilişki veya işbirliği içinde bulunamazlar; bunlardan maddî yardım alamazlar veya bu kuruluşlara maddî yardım yapamazlar; bunlara destek olamazlar ve bu amaçlarla ortak hareket edemezler" şeklindeydi.

<sup>72</sup> 2821 sayılı Sendikalar Kanunu 37'inci maddesinin 2'nci fıkrası, 26.06.1997 tarih ve 4277 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önce; "Sendika ve konfederasyonlar siyasî amaç güdemezler, siyasî faaliyette bulunamazlar, siyasî partilerle ilişki kuramaz ve işbirliği yapamazlar ve bunlarla hiçbir konuda hiçbir şekilde müşterek hareket edemezler, siyasî partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar, bunlardan yardım ve bağış alamazlar, bunlara yardım ve bağışta bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve vakıflarla siyasî amaçla ortak hareket edemezler, bir siyasî partinin adını, amblem veya işaretlerini kullanamazlar" şeklindeydi. Değişiklikten sonra, sendika ve konfederasyonların amaçları dışında faaliyette bulunamazlar ve siyasî partilerin ad, amblem, rumuz veya işaretlerini kullanmaları yasaklanmıştır.

<sup>73</sup> Bu yasakların geniş olması nedeniyle, sendikaların bir baskı grubu oluşturmaları bir yana, denge işlevi gördüklerini söylemek bile mümkün değildir. **Sur**, s. 149.

<sup>74</sup> **Sur**, s. 149.

<sup>75</sup> Siyasî partiler ibaresi, 26.06.1997 tarih ve 4277 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile eklenmiştir.

Sendikalar Kanunu'nun 40'inci maddesi ile siyasî partilerin sendikalara yardımda bulunması yasaklanmış, fakat sendikaların siyasî partilere maddî yardımda bulunması yasaklanmamıştır. Sendikalar Kanunu'nda siyasî faaliyet ile ilgili hükümler birlikte değerlendirildiğinde, kanun koyucunun amacının sendikaların siyasî partilerin güdümüne girmesini, partilerin yan örgütü gibi çalışmasını engellemek olduğu görülmektedir. Yoksa sendikaların partileri veya hükümeti desteklemesi ya da eleştirmesine ilişkin bir yasak yoktur. Ancak 44'üncü madde sendika ve konfederasyonların, gelirlerini bu Kanunda ve tüzüklerinde gösterilen faaliyetleri dışında kullanamayacakları veya bağışlayamayacağını düzenlemektedir. Bu durumda sendikaların partilere bağış yapabileceğini kabul etmeden önce, siyasî partilere yapılan bağışların "bu Kanunda ve tüzüklerinde gösterilen faaliyetleri" dahilinde olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir. Sendika ve konfederasyonların, üyelerinin çalışma ilişkileriyle ilgili ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla faaliyette bulunması mümkündür<sup>76</sup>. Ancak sendikaların bu amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için sadece toplu sözleşme, grev ve lokavt düzeni yeterli değildir. Sendikalar ancak "açıkça siyaset yapabilirse, siyasal ortama gerektiğinde bir taraf olarak katılabilirse" görevlerini yerine getirebilirler<sup>77</sup>. Dolayısıyla, sendikaların üyelerinin çalışma ilişkileriyle ilgili ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla bir siyasî partiyi destekleyip, yardımda bulunabilmesi gerekir.

Siyasi Partiler Kanunu 66'nci maddesi ile özel kanunlarında yer alan hükümlere uymak koşuluyla siyasî partilere maddî yardım ve bağışta bulunabileceğine ilişkin bir kural getirilen diğer kuruluşlar ise, dernekler, vakıflar ve kooperatiflerdir. Dolayısıyla bu kuruluşların siyasî partilere yardım yapabilmesi için kendi kanunlarındaki hükümlerin de göz önünde bulundurulması gerekir. Örneğin 2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun 61'inci maddesine 1997 yılında yapılan bir değişiklik ile birlikte derneklerin siyasî partilere maddî yardımda bulunabileceklerine ilişkin bir hüküm konulmuştu. Yine 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 10'uncu maddesinde de benzer bir hüküm vardı. Ancak Anayasa Mahkemesi 10'uncu maddeyi yabancı yardım alan derneklerin bu yardımları siyasî partilere aktarabileceği gerekçesi ile iptâl

<sup>76</sup> Sur, s. 150.

<sup>77</sup> Ünsal, s. 99-100.

etmiştir<sup>78</sup>. Dolayısıyla Siyasi Partiler Kanunu'nda derneklerin siyasî partilere bağışta bulunmasına izin verilmesine ve Dernekler Kanunu'nda bu konuda bir yasak olmamasına rağmen<sup>79</sup>, derneklerin siyasî partilere maddî yardımda bulunması mümkün değildir.

#### **4. Yabancı Kaynaklardan Siyasî Partilere Yapılan Bağışlar**

Siyasî partilere yabancı devletlerden ve yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerden yapılacak bağışlar birçok ülkede yasaklanmıştır. Geçmişte daha çok gizli bir şekilde yapılan yabancı kaynaklı bağışlar, sadece devletler değil aynı zamanda istihbarat kuruluşları tarafından da gizli bir şekilde yapılmıştır. Ancak günümüzde bu tür uygulamalar yerine, yabancı yardımların siyasî kuruluşlar veya araştırma enstitüleri vasıtasıyla yapılması daha yaygındır.

Türkiye'de siyasî partilerin, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden herhangi bir suretle aynı veya nakdi yardım ve bağış alması yasaktır<sup>80</sup>. Siyasî Partiler Kanunu bu durumu partinin kapatılması sebeplerinden biri olarak düzenlemiştir. Bir partinin yabancı kaynaklı bir bağışı kabul etmesi durumunda

<sup>78</sup> AnyM. 05.04.2007 tarih ve E.2004/107, K. 44 sayılı karar, (RG, 22 Kasım 2007, 26707).

<sup>79</sup> Anayasa Mahkemesi'nin bahsedilen kararı ile ilgili olarak üye Serdar Özgüldür karşı oy yazısında 1995 Anayasa değişiklikleriyle, derneklerle siyasî partiler arasındaki "maddî yardım yapma-maddî yardım alma" konusundaki organik ilişki yasağının otomatik olarak kaldırıldığını söyleyebilmek mümkün olmadığını iddia etmiştir. "Çünkü, aynı Anayasa değişikliğiyle siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerektiği kuralı getirilmiş olup; Anayasa'nın 68. maddesi uyarınca çıkartılan 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nun 3. maddesi de, siyasî partilerin amacının ne olduğu, konusundaki çerçeveyi çizmiştir. Buna göre, "siyasî partiler ... milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ... kuruluşlardır ..." Yine aynı Kanun'un 61. ve 70. maddelerinde de siyasî partilerin gelirlerinin ve giderlerinin, amaçlarına aykırı olamayacağı açıkça tekrarlanmaktadır. Bir siyasî partinin herhangi bir derneğe yardımda bulunması, yukarıda işaret edilen "amaca" çok açık biçimde aykırı" olduğunu dolayısıyla siyasî partilerin de derneklere maddî yardımda bulunamayacağını ifade etmiştir.

<sup>80</sup> 1961 Anayasası yabancı yardımlar ile ilgili bir düzenleme içermemektedir. Yine, 13.07.1965 tarih ve 648 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nda da yabancı yardımların yasak olduğuna dair bir düzenleme bulunmamaktadır.

uygulanabilecek tek yaptırım o partinin kapatılması olacaktır. Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda; derneklerin siyasî partilere maddî yardımda bulunmasına izin veren kanun hükmünü, derneklerin yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynî ve nakdî yardım alabilecekleri ve bu yardımları siyasî partilere aktarabilecekleri gerekçesiyle iptâl etmiştir<sup>81</sup>.

#### D. ÜYELİK AİDATLARI

Üye veya üyelik aidatları genellikle partiye gelir sağlama şekillerinin en demokratik olanı olarak kabul edilmektedir. Üye aidatları mali bakımdan ayrıcalıklı kişi veya grupların çok fazla etkilemesine izin vermeden, resmi parti politikası üzerinde parti üyelerinin daha fazla etkili olmasına izin verir<sup>82</sup>. Ancak, parti faaliyetlerinin finanse edilmesinde üye aidatlarının oranı, zamanla azalmaya başlamıştır. Bu azalmanın bir sebebi, parti üyeliğinin önemini azaltan, devlet yardımları gibi gelir kaynaklarındaki artıştır. Ancak, siyasî partilere devlet yardımı yapılmasına yer vermeyen ülkelerde de, üye katkılarının miktarı azalmıştır<sup>83</sup>. Genel olarak tüm Avrupa'daki partiler, parti üye sayılarındaki azalmadan etkilenmişler ve üye katkılarından gelen gelirdeki azalma nedeniyle zarar görmüşlerdir.

Türkiye'de Siyasî Partiler Kanunu ile aidatlar; giriş ve üyelik aidatı (SPK m. 62), milletvekili aidatı (SPK m. 63), milletvekili aday adaylığı aidatı (SPK m. 64) olarak düzenlenmiştir. Partiye ilk girişte alınan aidat giriş aidatıdır ve her üye, üyelik aidatı ödemeyi partiye girişinde kabul etmek

<sup>81</sup> "...Öte yandan, 5253 sayılı Dernekler Kanununun 21. maddesinde derneklerin mülki idare amirliğine önceden bildirimde bulunmak şartıyla yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynî ve nakdî yardım alabilecekleri, bildirim şekli ve içeriği yönetmelikte düzenleneceği ve nakdî yardımların bankalar aracılığıyla alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Kural ile derneklerin siyasî partilere maddî yardım yapmalarının yolunun açılması sonucunda, derneklerden siyasî partilere nakdî veya aynî yardım sağlanması olanaklı hale gelmiştir. Dernekler Kanunu'nun 21. maddesine göre derneklerin yurt dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan aynî ve nakdî yardım alabilecekleri de göz önüne alındığında, yurt dışındaki kişi veya kuruluşlardan aynî veya nakdî yardım alan derneklerin bu yardımları siyasî partilere aktarmalarına bir engel kalmamıştır..." AnyM. 05.04.2007 tarih ve E.2004/107, K. 2007/44 sayılı karar, (RG, 22 Kasım 2007, 26707).

<sup>82</sup> **Biezen** (2003), s. 17-18.

<sup>83</sup> Örneğin, İngiliz İşçi Partisi'nde partinin yıllık toplam gelirine üye aidatlarının katkıları 1992'de %50 den daha fazla iken, 1997'de yaklaşık %25'ine düşmüştür (**Biezen** (2003), s. 18).

zorundadır. Parti üyelerinden alınacak giriş aidatının miktarı ile üyelik aidatının alt ve üst sınırları parti tüzüğünde gösterilir<sup>84</sup>. Giriş ve üyelik aidatları konusunda alt ve üst sınırları belirleme yetkisinin tümüyle parti tüzüğüne bırakılmış olması nedeniyle Siyasî Partiler Kanunu'nun 66'ncı maddesi ile bağışlar konusunda getirilen sınırlama anlamsız hale gelebilecektir<sup>85</sup>. Bu durumda partiye Siyasî Partiler Kanunu'nda belirtilen miktardan fazla bağış yapmak isteyen kişilerin bağışları parti tarafından giriş aidatı gibi gösterilebilir ya da aidatını ödemeyen üyelerin üzerinden makbuz keserek bu yardımları alabilir.

Parti üyesi, vermeyi kabul ettiği aidatın miktarını, parti tüzüğüne uygun olmak şartıyla, kayıtlı bulunduğu teşkilât kademesi başkanlığına yazı ile bildirerek artırabilir (SPK m. 62). Bu hükümden de anlaşılacağı gibi parti üyesinin ödemeyi taahhüt ettiği aidat miktarının, parti tarafından tek taraflı olarak artırılması mümkün değildir. Parti üyesinin aidat miktarını, parti tüzüğüne aykırı olarak arttırmak istemesi halinde ise, tüzükte belirlenen üst sınırı aşan kısmın üyenin partiye yaptığı bağış olarak kabul edilebilmesi mümkündür<sup>86</sup>.

Siyasî Partiler Kanunu'na göre, aidatının tamamını veya bir kısmını ödemeyen parti üyesi hakkında, partiden geçici veya kesin olarak çıkarmaya

---

<sup>84</sup> Parti tüzükleri incelendiğinde farklı uygulamalar görülmektedir. Örneğin, Adalet ve Kalkınma Partisi üyelik ve giriş aidatları için alt ve üst sınırları belirleyip, bu sınırları her yıl tüketici fiyat artış oranı kadar artırılarak uygulama konusunda MKYK'yı yetkilendirmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi üyelik aidatının alt ve üst sınırını belirlemiş ancak giriş aidatına yer vermemiştir. Milliyetçi Hareket Partisi giriş aidatında yalnızca üst sınır, üyelik aidatı için ise, alt ve üst sınırları belirlemiştir. Genç Parti Tüzüğünde, giriş ve üyelik aidatlarının üst sınırı oldukça yüksek tutulmuştur. Tüzüğün 98. maddesine göre: "Giriş aidatı asgari 10 Yeni Türk Lirası ile 30 milyon Yeni Türk Lirası arasında üyeliğe giriş sırasında, üye tarafından belirlenen ve bir kez ödenen aidattır. Üyelik aidatı, 10 Yeni Türk Lirası ile 30 milyon Yeni Türk Lirası arasında üyeler tarafından belirlenerek aylık veya yıllık olarak ödenen aidattır." Bu konuda kapatılan Demokratik Toplum Partisi tüzüğünde farklı bir düzenleme vardır. Tüzükte, üye aidatlarının bir yıllık tutarının alt sınırı belirlenmiş, *üst sınırının ise Siyasî Partiler Yasasında bağışlar için öngörülen üst sınır oranından fazla olamayacağı* belirtilmiştir.

<sup>85</sup> 648 Sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nun 66'ncı maddesi ile giriş ve üyelik aidatlarının üst sınır belirlenmiş olması, yüksek aidat uygulamalarıyla bağışlar konusundaki sınırın aşılmasına engel olmuştur.

<sup>86</sup> Aynı yönde bkz., **Eren**, s. 65-66.

dair disiplin cezaları uygulanmaz<sup>87</sup>. Aidatını ödemesi için yazılı bir tebliğ yapılır. Buna rağmen belirtilen süre içinde aidatını ödemeyen üye hakkında nasıl bir işlem yapılacağı veya ne tür yasaklamalar yapılacağı parti tüzüğünde gösterilir<sup>88</sup> (SPK m. 62).

Bir siyasî partiye mensup milletvekillerinin, ne miktar aidat ödeyeceği ve bu suretle toplanan paraların grup faaliyetlerine ve parti merkezine hangi miktarlarda ayrılacağı, Türkiye Büyük Millet Meclisi parti grubu kararıyla belli edilir. Ancak, bu miktarın yıllık tutarı milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını geçemez. Grubu olmayan milletvekillerinin ödeyeceği aidat, yukarıdaki fıkra da belirtilen miktarın yarısını geçmemek kaydıyla merkez karar ve yönetim kurulunca tespit edilir (SPK m. 63). Milletvekili aday adaylarından alınacak özel aidat, milletvekili ödeneğinin net bir aylık tutarını aşmamak kaydıyla parti iç yönetmeliklerinde gösterilir (SPK m. 64).

Siyasî Partiler Kanunu ile milletvekillerinden ve aday adaylarından alınacak aidatlar ile ilgili düzenleme yapılmış ancak partili belediye başkanlarının, belediye meclis üyelerinin ve il genel meclisi üyelerinin bir aidat ödemesini düzenlememiştir. Bu durumda Siyasî Partiler Kanunu ile düzenlenmeyen bir gelir kaynağının parti tüzüğünde yer alıp alamayacağı konusu gündeme gelebilir. Siyasî Partiler Kanunu partilerin elde edebileceği gelirleri sayma yolu ile belirtmiştir. Kanun, milletvekili aidatı ve milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidatı düzenlemekle birlikte, belediye meclis üyeleri

<sup>87</sup> 648 Sayılı Siyasî Partiler Kanunu bu düzenlemenin yanında, aidat borcunu ödemeyen üyenin, partinin her kademedeki kongrelerde delege seçilmesinin, ilçe kongresi delegelerinin ve köy ve mahallelerdeki parti görevlisi ile yedeğinin seçiminde ve önseçim ve yoklamalarda oy kullanmasının ve köy ve mahallelerdeki parti görevliliğine veya yedekliğine seçilmesinin hiçbir suretle engelleyemeyeceğini düzenlemiştir. Ancak bunların dışında kalan bazı parti görevlerine seçilemeyeceğinin veya atanamayacağını parti tüzüğünde belirtilebileceği gibi seçimlerde parti adayı olmasını, önseçim veya yoklamalara aday olarak katılmasını yasaklayan hükümler de konulabilir.

<sup>88</sup> Örneğin, Adalet ve Kalkınma Partisi tüzüğüne göre üyenin aidat borcu olması, aksi Merkez Karar ve Yönetim Kurulu'na kararlaştırılmış olmadıkça, parti içi kademe seçimleri ile aday yoklamalarına katılmaya engel değildir. Cumhuriyet Halk Partisi tüzüğüne göre ise, ödenti yükümlülüğünü yerine getirmeyen üyeler Parti içi seçme ve seçilme haklarını kullanamazlar. Milliyetçi Hareket Partisi tüzüğünde ise, bu aidatı ödemeyenler için bir yaptırım öngörülmemiştir.



ve il genel meclis üyeleri için bir aidat öngörmemiştir<sup>89</sup>. Dolayısıyla Siyasî Partiler Kanunu'na göre partilerin bu kanunda yazılı gelirler dışında bir gelir elde etmesi mümkün görünmemektedir. Kanaatimizce kanun ile partilerin elde edebilecekleri gelirleri düzenleyip bunun dışındakileri yasaklamak siyasî parti özgürlüğü ile bağdaşmaz. Bunun yerine Siyasî Partiler Kanunu'nda gelirler ile ilgili yasakların düzenlenmesinden sonra bu yasaklar dışındaki gelirleri elde etme konusunda partilere takdir hakkı bırakılmalıdır. Genel olarak tüm aidatlar konusunda kanun ile bir üst sınır konularak bu konudaki diğer uygulamaların partilere bırakılmasının uygun olacağı kanaatindeyiz.

Partilerin parlamento grup veya üyelerine yapılan devlet yardımlarının yüksek miktarlarda olması sebebiyle, milletvekillerinden alınan aidatlar, Avrupa ülkelerinde de yaygın bir uygulamadır. Parlamento üyelerinin bağışları genellikle "parti vergileri" olarak adlandırılmaktadır. Parti vergileri sadece milletvekillerinden değil, seçimle bir göreve atanan parti üyelerinden, belediye meclisi üyelerinden de alınmaktadır. Parlamento üyelerinin maaşlarından temsil ettikleri partiye yaptıkları bu tür ödemelere ilişkin düzenlemeler, genellikle parti tüzüklerinde yer alır ve zorunlu veya isteğe bağlı olabilir<sup>90</sup>.

### ***E. PARTİ MALVARLIKLARINDAN ELDE EDİLEN GELİRLER***

Partilerin gelir kaynaklarından birisi de parti malvarlıklarından elde edilen gelirlerdir. Siyasî Partiler Kanunu'na göre siyasî partilerin malvarlıklarından elde edebilecekleri gelirler, gayrimenkul kiralari ile tahvil, hisse senedi ve faiz gelirleri ile sınırlıdır<sup>91</sup>. Kanun'a göre siyasî partilerin gelirleri amaçlarına aykırı olamaz. Yine Siyasî Partiler Kanunu'nun 68'inci maddesi siyasî partilerin, ikametleri ile amaç ve faaliyetleri için gerekli olanlardan başka taşınmaz mal edinemeyeceklerini, ancak amaçları içinde olmak şar-

<sup>89</sup> Siyasî Partiler Kanunu madde 61 (c) hükmüne göre; milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidat partilerin gelirlerinden biridir. 648 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nda da belediye meclis üyeleri ve il genel meclis üyeleri için bir aidat öngörmemiştir.

<sup>90</sup> Milletvekili aidatları kamusal finansmanın dolaylı bir yolu olarak da görülebilir. Özellikle partiler bu katkılar konusunda milletvekillerine bir zorunluluk getiriyorlarsa bu görüş daha da kuvvetlenecektir. Bu şekilde bir ayırım için bkz, **Biezen** (2003), s.43.

<sup>91</sup> **Eren**, s. 69.

tıyla sahip oldukları taşınmaz mallardan gelir sağlayabileceklerini düzenlemiştir<sup>92</sup>. Taşınmaz mallardan elde edilen gelirlerin partilerin amaçları içinde olup olmadığına Anayasa Mahkemesi karar verecektir<sup>93</sup>.

Partilerin menkul kıymetlerinden elde edeceği gelirler de partinin malvarlığından elde edilen gelirler arasında değerlendirilebilir. Partilerin bankalardan elde ettikleri mevduat gelirleri bu duruma örnek gösterilebilir. Faiz gelirleri günümüzde siyasî partiler için büyük bir gelir kaynağı olmuştur. Bu durum Anayasa Mahkemesi'nin siyasî parti mali denetim kararlarından da anlaşılmaktadır<sup>94</sup>.

#### F. DİĞER GELİRLER

Siyasî partilerin gelirleri yukarıda açıklananlarla sınırlı değildir. Bunların dışında da partiler sosyal faaliyetlerden, parti bayrağı, rozeti vb. şeylerin satışından gelir elde edebilmektedir. Siyasî partiler bazı durumlarda devlet düzenlemelerine tâbi olmalarına rağmen kural olarak kendi mali işlerini kontrol eden özel gönüllü birliklerdir. Siyasî partilerin bağımsızlığı için parti gelirleri ile ilgili mevzuatta, partilere gereksiz müdahalelerde bulunmaktan kaçınılmalıdır. Kural olarak, kamu hukuku sadece partinin varlık sebebi ile bağlantılı olmayan kaynak sağlama yöntemleri üzerinde yasaklamalar veya kısıtlamalar koymalıdır. Şirket ortaklık payı iktisabı gibi ticarî faaliyetlerin, genellikle sınırlandırılması -eğer bu nedenlerden dolayı tümüyle yasaklanmamışsa- bu konuda bir örnek oluşturmaktadır<sup>95</sup>. Bu

<sup>92</sup> 648 Sayılı SPK, 73. maddesi “Siyasî partiler, amaçları dışında taşınmaz mal edinemezler. Partiler, amaçları içinde olmak şartıyla, sahip oldukları taşınmaz mallardan gelir sağlayabilirler” şeklinde bir düzenleme içermekteydi.

<sup>93</sup> Anayasa Mahkemesi CHP'nin 1998, 2004, 2006 yılları hesaplarının incelenmesinde partinin malvarlığından elde ettiği gelirleri Siyasî Partiler Kanunu'na uygun bulmuştur. AnyM. 26.06.2008 tarih ve E.1999/1, K.2008/80 sayılı karar, (RG, 8 Temmuz 2008, 26930); AnyM. 26.06.2008 tarih ve E.2005/24, K.2008/81 sayılı karar, (RG, 8 Temmuz 2008, 26930); AnyM. 26.06.2008 tarih ve E. 2007/21, K.2008/83 sayılı karar, (RG, 8 Temmuz 2008, 26930).

<sup>94</sup> Örneğin siyasî parti mali denetimi kararları: AnyM. 26.06.2008 tarih ve E.2005/24, K.2008/81 sayılı karar, (RG, 8 Temmuz 2008, 26930); AnyM. 26.06.2008 tarih ve E.2007/21, K.2008/83 sayılı karar, (RG, 8 Temmuz 2008, 26930); AnyM. 27.02.2007 tarih ve E. 2003/15, K. 2007/4 sayılı karar, (RG, 16 Kasım 2007, 26702); AnyM. 27.02.2007 tarih ve E. 2004/18, K. 2007/7 sayılı karar, (RG, 16 Kasım 2007, 26702).

<sup>95</sup> Biezen (2003), s. 17.

konuda diğer ülkelerin uygulamalarına bakıldığında, parti işletmelerinin klasik şekillerinin, özellikle parti gazete ve yayınlarının satılması ve partiye bağlı yayıncılık şirketlerinin gelirleri olduğu görülmektedir. Partiler kendi dinlenme tesislerini işletebilir, sosyal güvenlik hizmeti sağlayabilir, kendi seyahat acenteleri, spor takımları, banka ve konut projeleri bulunabilir. Ancak, bunlar genellikle artık kârlı alanlar olmadığı için, partiler ekonomik açıdan daha cazip alanlara girmek için çalışabilmektedir. Örneğin, Avusturya’da siyasî partiler ticarî faaliyetlerini pazarlama, alış-veriş merkezi ve ev inşaatı gibi alanlarda partinin ortağı veya sahibi olduğu şirketler vasıtasıyla geliştirmiştir<sup>96</sup>. Parti gazete ve yayınlarının satılması amacıyla ticarî faaliyette bulunulmasının, partinin varlık sebebiyle bağlantılı olarak görülmesi mümkündür. Ancak ev ve alışveriş merkezi inşaatı örneğinde olduğu gibi bazı uygulamalar yolsuzluk şüphelerini arttırabilir. Zira bu tür ekonomik faaliyetler elverişli siyasî kararların alındığı bir ortamdan çok iyi faydalanabilir. Bu nedenle de bir parti ile küçük bir bağlantısı olan ekonomik faaliyetler dahi son derece hassas ve tartışmalı bir durum yaratabilmektedir.

Türk Hukukunda, Anayasanın 69’uncu maddesi ve Siyasî Partiler Kanunu’nun 67’nci maddesi ile siyasî partilerin ticarî faaliyete girişmesi yasaklanmıştır. Bu hükümler emredici niteliktedir. Bu yasağın ihlâl edilmesinin yaptırımı Siyasî Partiler Kanunu’nun 104’üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, bir siyasî partinin, Siyasî Partiler Kanunu’nun 101’inci maddesi dışında kalan emredici hükümlerine aykırılık halinde bulunması sebebiyle o parti aleyhine Anayasa Mahkemesi’ne Cumhuriyet Başsavcılığınca re’sen yazı ile başvurulur. Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükümlere aykırılık görürse bu aykırılığın giderilmesi için ilgili siyasî parti hakkında ihtar kararı verir. İhtar yazısının tebliği tarihinden itibaren 6 ay içinde aykırılık giderilmediği takdirde, Cumhuriyet Başsavcılığı o siyasî partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması için Anayasa Mahkemesi’ne re’sen dava açabilir. Bu durumda parti hakkında kapatma davası açılması mümkün değildir. Ancak, Siyasî Partiler Kanunu’nun 104’üncü maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi Anayasa Mahkemesi tarafından eşitlik ilkesine aykırı bulunarak iptâl edilmiştir<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> **Biezen** (2003), s. 19.

<sup>97</sup> “...İhtara uymayan tüm siyasî partiler için öngörülen “devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma”nın, devlet yardımı almayan siyasî partiler açısından infaz kabiliyetinin olmadığı dikkate alındığında, bunlar açısından geçerli ve işlevsel bir yaptı-

Bahsedilen kararlar birlikte ticarî faaliyette bulunan parti hakkında Cumhuriyet Başsavcılığı Anayasa Mahkemesine başvurur ve Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükümlere aykırılık görürse bu aykırılığın giderilmesi için ilgili siyasî parti hakkında ihtar kararı verir. Ancak bu ihtara da uyulmazsa yapılabilecek bir şey yoktur<sup>98</sup>. Anayasa'nın 149'uncu maddesinde "siyasî partilerin temelli kapatılması veya kapatılması" şeklinde bir ayırım yapılmıştır. Bu nedenle de temelli ve basit kapatma şeklinde iki farklı kapatma türü olduğu izlenimi vermektedir. Doktrinde, temelli kapatmanın partinin tüzel kişiliğini sona erdirdiği; basit kapatmanın ise, geçici olarak faaliyetten alıkoyma anlamına geldiği iddia edilmiştir. Bu görüşe göre, ticarî faaliyette bulunan bir parti hakkında para cezası verilebilir ve tekrarı halinde belirli bir süreyle sınırlı olmak şartıyla faaliyetten alıkoyma yaptırımı uygulanabilir<sup>99</sup>. Ancak

---

rım olduğu söylenemez. Bu durum, devlet yardımı almayan siyasî partilerin emredici hükümlere aykırı faaliyetlerinin yaptırımsız kalması sonucunu doğurduğundan, bu tür partiler lehine bir ayrıcalık oluşturur.

Diğer taraftan, 2820 sayılı Yasa uyarınca siyasî partilerin faaliyetlerini izleme görevi Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına ait bulunmaktadır. Bu çerçevede emredici kurallara aykırılık halinde ihtar için Anayasa Mahkemesine başvurulması, ihtar kararına uyulmaması halinde ise, itiraz konusu kural gereğince, yine Anayasa Mahkemesinde dava açılması biçiminde devam eden bu görevin tüm siyasal partiler bakımından aynı şekilde yerine getirilmesi eşitlik ve tarafsızlık ilkesi gereğidir. Oysa itiraz konusu kuraldaki "açabilir" ifadesiyle, ihtar sonrası dava açılması konusunda Cumhuriyet Başsavcılığına sınırsız bir takdir hakkı tanınarak aynı durumda bulunan siyasî partiler hakkında farklı uygulama yapılmasına yol açılmaktadır". AnyM. 11.06.2009 tarih ve E.2008/5, K.2009/81 sayılı karar, (RG, 07.07.2009, 27281).

<sup>98</sup> Bu konuda Cumhuriyet Halk Partisi'nin İş Bankası'nın ortaklarından biri olması örnek gösterilebilir. CHP İş Bankası'nda yüzde 28,1 oranındaki hissenin sahibidir. Bu durum ticarî faaliyet olmasına rağmen şimdiye kadar yargısal süreç işletilmemiştir. Halen 30 şirkette doğrudan ortaklığı bulunan İş Bankası'nın dolaylı olarak kontrol ettiği şirket sayısı 87'dir. Atatürk'ün vasiyeti çerçevesinde mülkiyeti Cumhuriyet Halk Partisi'ne ait olan söz konusu hisselerle ilişkin temettü geliri, Türk Dil Kurumu ve Türk Tarih Kurumu'na bırakılmıştır. Buradan elde edilen gelirler, bir süre Türk Dil ve Tarih Kurumuna ödenmiş ancak 12 Eylül 1980 sonrasında kapatılan bu kurumların yerine kurulan "Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu", Atatürk'ün vasiyet ettiği kurum olmaktan çıktığı belirtilerek, bu Kuruma ödenmemiştir. Bu temettülerin ödenmesi için Kurum tarafından dava açılmıştır. Ancak bu gelirlerin bahsedilen kuruma aktarılması ya da partili yöneticilerin partinin bu gelirler üzerinde bir müdahalede bulunmadığı yönündeki açıklamaları, bu durumun ticarî faaliyet olma niteliğini değiştirmez.

<sup>99</sup> Sağlam, s. 373, d.n. 10 ; Teziç, s. 344.

ne Anayasa'da ne de Siyasî Partiler Kanunu'nda bu iki kavram arasında ayırım yapmayı sağlayacak özel kurallar yoktur ve iki tür kapatma için farklı sonuçlar öngörülmemiştir<sup>100</sup>. Bu nedenle ticarî faaliyet yasağına uymayan bir partiye uygulanabilecek herhangi bir yaptırım yoktur.

Siyasî partilerin ticarî faaliyette bulunmalarının yasak olmasının yanı sıra kredi veya borç almaları da yasaktır. Siyasî partiler, hiçbir şekilde hiçbir yerden ve hiçbir kimseden dolaylı veya dolaysız olarak kredi veya borç alamazlar<sup>101</sup>. Ancak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla partilere bağış yapması yasak olmayan gerçek ve tüzel kişilerden kredili veya ipotek karşılığı mal satın alabilirler.

Siyasî Partiler Kanunu'na göre partilerin gelirlerinden bir diğeri de sosyal faaliyetlerden elde ettikleri gelirlerdir. Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler, parti yayınlarının satış bedelleri, üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar, partice tertiplenen balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler bu başlık altında değerlendirilebilir (SPK m. 61). Satış gelirlerinde bedeli belirleme yetkisi ise, merkez karar ve yönetim kuruluna aittir. Ancak, ülkemizde partilerin bu tür satışlardan ve düzenlenen faaliyetlerden elde ettikleri gelirler genellikle düşük düzeydedir.

### **III. SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ**

#### **A. GENEL OLARAK**

Nihai amacı iktidarı elde etmek olan siyasî partiler, bu amaçlarına ulaşabilmek için örgütlenmek ve seçim kampanyaları düzenlemek zorundadır. Partiler, bu harcamalarını finanse edilebilmek için, bağışlar, üye aidatları gibi gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Ancak siyasî partiler, sadece seçimlerde başarılı olmak için değil, seçim dönemleri dışında da varlıklarını sürdürebilmek için çeşitli harcamalar yapmaktadır. Partilerin varlıklarını sürdürebilmek için yaptığı, bina kiralari, çalışanların ücretleri,

<sup>100</sup> TESAV, s. 38; Teziç, s. 344.

<sup>101</sup> 648 sayılı Kanun ise, partilere bağış yapması yasak olan daire, idare, teşebbüs, banka, kurum, müessese, kuruluş, sendika, birlik, federasyon, konfederasyon ve derneklerden siyasî partilerin kredi almasını yasaklamıştı.

faturaların ödenmesi gibi bazı harcamalar, doğrudan seçim başarısı için yapılmamaktadır. Ancak partilerin harcamaları özellikle siyasî faaliyetlerin yoğunlaştığı seçim dönemlerinde artmaktadır. Bu dönemlerde partiler, toplantı ve miting düzenlemek, broşür ve ilân hazırlamak, reklâm yapmak, partinin ve adayların tanıtımını sağlayacak materyaller dağıtmak için harcama yapmaktadır. Bu sebeple, siyasî partilerin rutin harcamaları ile seçim kampanyası harcamaları arasında bir ayırım yapılmaktadır. Bu ayırım doğrultusunda, seçim dönemlerinde partiler tarafından yapılan harcamalar, ayrı bir denetim usûlüne tâbi tutulmaktadır. Karşılaştırmalı hukukta, siyasî partilerin seçim kampanyası ve rutin faaliyetleri ile ilgili mali denetimini ayrı usûllere tabi tutan ülkeler olduğu gibi, partilerin sadece seçim kampanyası veya sadece yıllık gelir ve giderlerini denetleyen ülkeler de vardır. Bazı ülkeler ise, siyasî partilerin özerkliği gerekçesi ile denetim yapmaktan kaçınmaktadır. Türkiye’de ise, siyasî partilerin yıllık mali denetimleri yapılmakla birlikte, Anayasanın 69’uncu maddesinde yer alan siyasî partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usûllerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin kurala rağmen, halen bu konuda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Siyasî partilerin harcamalarına ilişkin kurallar Anayasa, Siyasî Partiler Kanunu (SPK) ve Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir. Anayasaya göre, siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerekmektedir. Siyasî Partiler Kanunu da, partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına aykırı olmayacağını belirtmiştir (SPK, m. 61 ve 70). Siyasî Partiler Kanunu’nun 3. maddesine göre siyasî partiler, “Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden” kuruluşlardır.

### ***B. SİYASÎ PARTİLER KANUNU’NDA DÜZENLENEN HARCAMA TÜRLERİ***

Siyasî Partiler Kanunu’nun 61’inci maddesi, siyasî partilerin amaçlarına ulaşabilmek için elde edebileceği gelir türlerini düzenlemiştir. Ancak Kanunda siyasî partilerin amaçlarına uygun harcamaların neler olduğu konusu düzenlenmemiştir. Bu durum, özellikle mali denetim sırasında, partilerin bazı harcama kalemlerinin, gider olarak kabul edilmemesi sonucunu

doğurmaktadır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi siyasî partilerin mali denetimine ilişkin verdiği kararlarında, bazı harcama türlerini kişisel gider olarak değerlendirmiş ve bunları parti amacına yönelik olarak kabul etmemiştir<sup>102</sup>.

Siyasî Partiler Kanunu'nda yer alan partilerin mali denetimine ilişkin hükümlerde, 6111 sayılı Kanun ile bazı değişiklikler yapılmıştır<sup>103</sup>. Bu Kanun ile Siyasî Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesine eklenen hüküm gereğince, siyasî partiler amaçlarına ulaşmak için gerekli gördükleri siyasî faaliyetleri kendileri belirleyeceklerdir. Ancak aynı değişiklik ile, 74'üncü maddeye eklenen 7'inci fıkra hükmü, siyasî partilerin harcamalarının kapsamını genişletmektedir. Buna göre, siyasî partiler "ücret mukabili geçici veya sürekli olarak çalıştırdıkları kişilere ödedikleri aynî ve nakdî sağlık ve sosyal yardım giderleri ile amaçlarına ulaşmak için görevlendirdikleri kişiler tarafından yapılan yurt içi ve yurt dışı seyahatlere ilişkin konaklama, yol masrafları ve diğer zorunlu harcamaları gider olarak kayıt edebilirler". Bu değişiklikten önce Anayasa Mahkemesi'nin partinin amaçları doğrultusunda görmediği bazı harcama türleri, değişiklik ile birlikte siyasî partilerin giderlerine dahil edilmiştir. Örneğin, parti personeli için grip aşısı satın alınmasını, aynî bir sağlık yardımı olarak değerlendirmek mümkündür. Bu değişiklik, Kanun'un eski haline göre, parti harcamalarını oldukça genişletmektedir. Ayrıca, partilerin amaçları ile ilgili olmayan pek çok harcama kaleminin,

<sup>102</sup> Anayasa Mahkemesi, bazı harcama türlerini, parti amaçları doğrultusunda yapılan harcama olarak kabul etmemiştir. Mahkeme; görevli olarak çıkılan seyahatlerde kullanılmak üzere parti personeli için, traş bıçağı, traş sabunu, diş fırçası ve macunu gibi ihtiyaç maddeleri satın alınmasını, parti personelinin sosyal faaliyetlerini (personelin halı saha maçları) karşılamak amacı ile top alınmasını, kişisel harcama olarak kabul etmiştir. AnyM. 29.4.2010 tarih ve E. 2006/19 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/20 sayılı karar, (RG, 18.05.2010, 27585). Başka bir kararda Mahkeme, parti örgütlenme çalışmaları doğrultusunda parti üyeleri ile sosyalleşmenin sağlanması amacıyla toplu tiyatro bileti alınmasını, partinin amaçlarına uygun ve parti tüzel kişiliği adına yapılmış harcama olarak kabul etmemiştir. AnyM. 22.12.2010 tarih ve E. 2005/16 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/67 sayılı karar, (RG, 31.12.2010, 2780231). Mahkeme, parti personeli için ilaç alınması veya grip aşısı yaptırılmasının, özel harcama olduğuna, dolayısıyla parti tüzel kişiliği adına ve parti amaçları doğrultusunda yapılmış bir ödeme olarak kabul edilemeyeceğine karar vermiştir. AnyM. 22.12.2010 tarih ve E. 2007/27 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/69 sayılı karar, (RG, T. 31.12.2010, 2780231).

<sup>103</sup> Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (RG, 25.02.2011, 27857 mükerrer).

parti bütçesi üzerinden yapılmasına imkân tanınmaktadır. Örneğin, parti tarafından ücret mukabili çalıştırılan personelin tatil masraflarının, aynî veya nakdî sosyal yardım gideri olarak gösterilmesi mümkündür. Zira, bu hüküm gereğince yapılabilecek sosyal yardımların bir sınırı yoktur.

Siyasî Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesine eklenen 7'inci fıkra hükmüne göre, siyasî partiler, "amaçlarına ulaşmak için görevlendirdikleri kişiler tarafından yapılan yurt içi ve yurt dışı seyahatlere ilişkin konaklama, yol masrafları ve diğer zorunlu harcamaları gider olarak" kaydedebilir. Bu hüküm, Anayasa Mahkemesi'nin daha önce bu konuda verdiği bazı kararlar karşısında yapılmış bir değişikliktir. Anayasa Mahkemesi birçok kararında, "parti görevlisi olmakla beraber, görevlendirilmeyle ilgili herhangi bir belge olmaksızın kişiler adına düzenlenmiş seyahat harcamalarının parti adına yapıldığının kabul edilip" gider yazılmasını Kanun'a aykırı bulmuştur<sup>104</sup>. Yine Anayasa Mahkemesi tarafından, kişisel harcama olarak kabul edilen pek çok gider, bu değişiklik kapsamında parti harcamalarına dahil edilmektedir. Bu hüküm gereğince, partinin amaçlarına ulaşmak için görevlendirdiği kişilerin, yurt içi ve yurt dışı seyahatlerinde yapacağı pek çok kişisel harcama, "zorunlu harcamalar" grubuna dahil edilebilecektir.

Bahsedilen bu değişiklikler ile birlikte, siyasî partilerin bütçesinden yapılabilecek harcama kalemleri genişletilmiştir. Bu da, kişisel harcama olarak değerlendirilebilecek pek çok giderin, parti tarafından yapılmış olarak kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Parti tüzel kişiliğinin devam ettirilebilmesi ve parti ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin harcamalar ile, doğrudan seçim başarısını elde etmek amacı ile yapılan harcamaların, parti bütçesinden yapılması olağan bir durumdur. Ancak bu değişiklikler ile, parti kaynaklarının keyfî bir şekilde kullanılmasına izin verilmektedir. Siyasî partiler devlete bağlı kuruluşlar değildir. Partiler, devlet müdahalesinden bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürebilmelidir. Ayrıca partiler, amaçlarına ulaşmak için gerekli gördükleri faaliyetleri kendileri belirleyip, bu yönde harcama yapabilmelidir. Ancak Kanun'da, parti harcamaları ile kişisel harcamalar arasında bir ayırım yapılmasının gerekli olduğu kanaatindeyiz. Aksi takdirde, devlet yardımından faydalanan partiler için devlet hazinesi, partiye aidat ödeyen üyelerin ve bağış yapan kişilerin hakları zarar görmüş olacaktır.

<sup>104</sup> AnyM. 16.12.2010 tarih ve E. 2005/27 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/50 sayılı karar, (RG, 31.12.2010, 2780231).



Siyasî Partiler Kanunu'na göre siyasî partilerin diğer bir gider kalemini, mahkeme kararları ile ödedikleri miktar ve masraflar oluşturmaktadır. Ancak mahkeme kararlarının gider olarak kaydedilebilmesi için, mahkeme kararının mal ve hizmet alım sözleşmelerinden kaynaklanması gerekir. Başka bir ifade ile siyasî partiler, mal ve hizmet alım sözleşmelerinden kaynaklanan mahkeme kararları ile ödedikleri miktarı ve masraflarını gider olarak kaydedebilirler (SPK m. 74). Siyasî Partiler Kanunu'na göre, siyasî partilerin üyelerine ve diğer gerçek ve tüzel kişilere borç vermeleri mümkün değildir (SPK m. 72).

### **C. SEÇİMLERİN TEMEL HÜKÜMLERİ ve SEÇMEN KÜTÜKLERİ HAKKINDA KANUN'DA DÜZENLENEN HARCAMA TÜRLERİ**

Siyasî partilerin harcama türlerinden biri olan siyasî reklâmlar, siyasî partilerin finansmanı konusunda düzenleme yapılan alanlardan birisidir<sup>105</sup>. Türkiye'de, siyasî partilerin kitle iletişim araçlarında ücretli reklâm verip veremeyecekleri konusunda uzun bir süre yasal düzenleme yapılmamıştır. 2010 yılında ise, 5980 sayılı Kanun<sup>106</sup> ile, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre “seçime katılan siyasî partiler ve bağımsız adaylar, seçim propaganda süresinin sona ermesine kadar, yazılı basında ilân ve reklâm yoluyla veya internet sitesi açarak sözlü, yazılı veya görüntülü propaganda yapabilirler<sup>107</sup>” (298 SK, m. 55/B).

<sup>105</sup> Bazı ülkelerde, partilerin seçim harcamaları sınırlandırıldığı gibi, yapacakları ücretli reklâmlar da sınırlandırılmakta veya tamamen yasaklanmaktadır. Ancak bu tür yasaklar, siyasî ifade hürriyeti üzerinde aşırı bir sınırlama oluşturmaktadır. Avustralya Yüksek Mahkemesi, ücretli siyasî tanıtım yayınlarının yasaklanmasına ilişkin bir düzenlemeyi, düşünce özgürlüğüne aşırı bir müdahale niteliğinde görmüş ve iptâl etmiştir (Tham, s. 196; Nassmacher, s. 446; Gençkaya, s. 24).

<sup>106</sup> 08.04.2010 tarih ve 5980 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, (RG, 10.04.2010, 27548).

<sup>107</sup> 15.02.2011 tarih ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da seçim döneminde yapılacak yayınlara ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Kanun'un 30. ve 31. maddelerine göre, “seçimlerle ilgili olarak seçim dönemlerinde yapılan yayınlara ilişkin usul ve esaslar Yüksek Seçim Kurulu tarafından düzenlenir”. “Medya hizmet sağlayıcılar, Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilân edilen seçim

Bu değişiklikten önce, siyasî partilerin kitle iletişim araçlarında ücretli reklâm verip veremeyeceği konusu büyük ölçüde Yüksek Seçim Kurulu kararları ile şekillenmiştir. Yüksek Seçim Kurulu kararlarında, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde, siyasî partilerin seçimlerde reklâm yapmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu bir kararında, siyasî partilerin seçim dönemlerinde ücretli reklâm yapabilmeleri için ayrı bir yasal düzenleme yapılması gerektiğini belirtmiştir<sup>108</sup>. Özel radyo ve televizyon yayınlarına izin verilmediği dönemde çıkarılan 298 sayılı Kanun'un ilk hali, bu konuda bir hüküm içermemektedir. Kanun'un 52'inci maddesi, "radyo ve televizyonla propaganda" yapılmasının esaslarını düzenlemiştir, ancak bu hüküm Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) tarafından yapılacak yayınlar ile ilgilidir. 1993 yılında Anayasa'nın 133'üncü maddesinde yapılan değişiklik ile, özel radyo ve televizyon yayınlarının anayasal dayanağa kavuşturulması, özel kanallarda propaganda yapılıp yapılamayacağı konusunu gündeme getirmiştir.

298 sayılı Kanun'un 52'nci maddesine 1995 yılında eklenen son fıkra gereğince, "özel radyo ve televizyonlarda siyasî partilerin propaganda konuşmaları TRT'de uygulanan usûl ve esaslara göre yapılır". Ancak Yüksek Seçim Kurulu, bu hükmün özel kanallara, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nda yayınlanandan ayrı olarak propaganda hakkı vermeyeceğine ilişkin bir yorum yapmıştır. Buna göre, özel radyo ve televizyonlar, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'na başvurarak, bu konuşma ve programların tamamını, aynı saat ve süreler içinde, eksiksiz ve kesintisiz olarak yayımlayabilirler<sup>109</sup>.

298 sayılı Kanun'un, 2010 değişikliğinden önceki haline göre, Yüksek Seçim Kurulu siyasî partilerin özel radyo ve televizyonlarda reklâm yapmasını kanuna uygun olmadığına karar vermiştir. Ancak Siyasi Partiler Kanunu'nun 66'ncı maddesi, yayınların kullanılmasına, siyasî partilere yapılacak bağışlar kapsamında izin vermektedir. Siyasi Partiler Kanunu'nun 66'ncü maddesine göre "...gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasî partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette aynî veya nakdî

---

döneminde, yayın yasaklarının başlayacağı saate kadar siyasî parti ve aday reklâmları yayımlayabilir".

<sup>108</sup> **Gönenç**, s. 270-271.

<sup>109</sup> **Gönenç**, s. 271.

bağışta bulunması veya yayınları kullandırması yasaktır”. Bu madde gereğince, siyasî partilerin, kullanım bedeli yıllık iki milyar lirayı aşmayacak şekilde<sup>110</sup>, özel radyo ve televizyonların yayınlarını kullanabilmesi gerekir. Bu madde, gerçek ve tüzel kişilerin, radyo ve televizyon yayınlarını, bir siyasî partiye ücretsiz olarak kullandırılmasını, bağış kapsamına almaktadır.

Siyasî partilerin, “vatandaşların, elektronik posta adreslerine gönderilecek mesajlarla, taşınabilir veya sabit telefonlarına sesli, görüntülü veya yazılı mesaj göndermek suretiyle” propaganda yapması yasaktır (298 SK, m. 55/B-2). Siyasî partilerin, bu amaçlar için harcama yapması mümkün değildir. Ancak partilerin, kendi üyelerine sesli, görüntülü veya yazılı mesaj göndermesi serbest olduğu için, bu yönde harcama yapmaları mümkündür.

298 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik ile, seçim dönemlerinde, üçüncü kişiler tarafından yapılacak yayınlara ilişkin kurallara da yer verilmiştir. Buna göre, oy verme gününden önceki on günlük sürede üçüncü kişiler tarafından bazı yayınların yapılmasını yasaklamaktadır<sup>111</sup>. Bu süre dışında yapılacak yayınların, tarafsızlık, gerçeklik ve doğruluk ilkelerine uygun olması şarttır. Kamuoyu araştırmaları ve anketlerin yayınlanması sırasında, araştırmanın hangi kuruluş tarafından yapıldığının, denek sayısının, araştırmanın kim tarafından finanse edildiğinin açıklanması zorunludur (298 SK, m. 55/B-3). Bu değişiklik, kısmen de olsa, seçim harcamalarının aleniyetini sağlamaktadır. Ayrıca, seçime katılan siyasî partiler ve bağımsız adaylar ve üçüncü kişiler tarafından yapılacak propagandaların ve yayınların ilkeleri, Yüksek Seçim Kurulunca belirlenecektir<sup>112</sup> (298 SK, m. 55/B-4).

298 sayılı Kanun’un 51’inci maddesine, 5980 sayılı Kanun ile eklenen 51/A maddesi gereğince, siyasî partilerin ve bağımsız adayların, seçim bürosu açması mümkündür. Seçim büroları, seçime katılan siyasî partiler ve bağımsız adayların, katıldıkları seçim çevrelerinde seçim çalışmalarını

<sup>110</sup> Siyasî Partiler Kanunu’nun Ek 6’ncı maddesi gereğince, bu maddede yer alan beş milyon liralık sınır, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, o yıl için Vergi Usûl Kanunu hükümleri uyarınca tespit ve ilân olunan yeniden değerlendirme oranında artırılır.

<sup>111</sup> Oy verme gününden önceki on günlük sürede ise, “yazılı, sözlü ve görsel basın ve yayın araçları ile kamuoyu araştırmaları, anketler, tahminler, bilgi ve iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla bir siyasî partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde veya vatandaşın oyunu etkileyecek biçimde yayın yapılması ve herhangi bir surette dağıtımı yasaktır” (298 SK, m. 55/B-3).

<sup>112</sup> Örneğin, Yüksek Seçim Kurulu’nun, 12.03.2011 tarih ve 187 numaralı kararı.

yürütmek üzere açılabilir. Seçimin başlangıç tarihinden itibaren, seçim bürosu açılması mümkündür. Dolayısıyla, siyasî partiler tarafından açılan seçim büroları ile ilgili masraflar da, parti giderlerine dahil olacaktır.

Siyasî partilerin harcamaları ile ilgili önemli bir değişiklik de, 298 sayılı Kanun'un 57'nci maddesinde yapılmıştır. Bu madde ile, siyasî partiler ve adayların, propaganda amaçlı yayın ve malzeme dağıtmasına ilişkin kurallar düzenlenmiş, partilerin bazı harcamaları yasaklanmıştır. Buna göre, seçime katılan siyasî parti ve adayların, seçimin başlangıç tarihinden seçim propaganda süresinin sona ermesine kadar, kendilerini tanıtıcı nitelikte broşür, el ilânları, parti bayrağı, poster, afiş veya ses ve görüntü içeren CD, DVD gibi her türlü yayını dağıtması serbesttir. Ancak, "siyasî partiler ve adayların, bu fıkra da belirtilenler dışında herhangi bir hediye ve eşantyon dağıtmaları, dağıttirmaları veya bunların üçüncü şahıslar ya da kurum ve kuruluşlar aracılığı ile dağıtılması yasaktır". Bu maddede belirtilen yayın veya malzemeleri dağıtacak kimselerin on sekiz yaşını doldurmuş olmaları gerekmektedir<sup>113</sup>. Bu değişiklik ile, "üçüncü şahıslar ya da kurum ve kuruluşlar aracılığı ile" hediye ve eşantyon dağıtılmasının yasaklanması da yerinde bir düzenlemedir. Aksi takdirde, sadece siyasî partiler için getirilecek bir yasağın, üçüncü kişiler vasıtasıyla aşılması mümkün hale gelecektir.

#### **D. HARCAMALARIN YAPILMASINDA USÛL ve YETKİ**

Bir siyasî partinin bütün giderleri, o siyasî parti tüzelkişiliği adına yapılır<sup>114</sup>. Beş milyon liraya kadar harcamaların makbuz veya fatura gibi bir

<sup>113</sup> 298 sayılı Kanun'un seçim suçları ve cezalarına ilişkin bölümünde, 57. maddeye aykırı davranışlar hakkında özel bir ceza öngörülmemiştir. Ancak bu durumda, "sair propaganda suçları" başlıklı 156'ncı madde gereğince, ilgili kişi veya kişiler hakkında Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesi birinci fıkrasının uygulanması mümkündür. Bu tür malzemelerin adaylar değil de partiler tarafından dağıtılması halinde ise, sorumluluk Siyasî Partiler Kanunu'nun 71'inci maddesi gereğince harcama veya sözleşme yapmakla yetkilendirilmiş kişilere ait olmalıdır.

<sup>114</sup> Anayasa Mahkemesi, parti adına düzenlenmemiş olan veya kişiler adına düzenlenmiş belgelerle yapılan harcamaları, parti tüzel kişiliği adına ve parti amaçlarına uygun yapılmış bir harcama olarak kabul etmemiştir. AnyM. 16.12.2010 tarih ve E.2005/25 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/54 sayılı karar (RG, 31.12.2010, 27802), AnyM. 16.12.2010 tarih ve E. 2008/7 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/42, (RG, 31.12.2010, 27802). Mahkeme'ye göre, kişiler adına yapılan harcamaların gider olarak

belge ile tevsik edilmesi zorunlu değildir<sup>115</sup>. Bütün harcamaların yetkili organ veya merciin kararına dayanması şarttır. Yetkili organca onaylanan bütçede öngörülmüş bulunmak kaydıyla beş milyon lirayı aşmayan harcamalar ile genel tarifeye bağlı giderler için ayrıca karar alınmasına gerek yoktur. Siyasî partilerin, gelir ve giderlerine ait belgelerin, Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıl süreyle saklanması gerekir (SPK m. 70/4).

Siyasî Partiler Kanunu, partilerin belli bir miktara kadar olan harcamalarının belgeye dayandırılması zorunluluğunu düzenlemiş, ancak bu belgenin niteliğinden bahsetmemiştir. Anayasa Mahkemesi, bu konuda Vergi Usûl Kanunu'nda yer alan hükümlere atıf yaparak, bu kanunda düzenlenen fatura, gider pusulasını tevsik edici belge olarak kabul etmiştir<sup>116</sup>. Geçerli bir şekilde belgelendirilmeyen pek çok harcama, Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir<sup>117</sup>. Mahkemenin bu kararlarının ardından, Siyasî Partiler

---

kabul edilebilmesi için, yetkili organlarca yapılmış bir görevlendirmenin mevcut olması gereklidir.

<sup>115</sup> SPK'ya 1999 yılında eklenen Ek Madde 6 gereğince, bu maddede yer alan beş milyon liralık sınır, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, o yıl için Vergi Usûl Kanunu hükümleri uyarınca tespit ve ilân olunan yeniden değerlendirme oranında artırılır. Bu madde gereğince belge aranmayacak miktar *2008 yılı için 52,37 TL*'dir. AnyM. 28.9.2011 tarih ve E. 2009/44 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2011/25 sayılı karar, (RG, 27.10.2011, 28097). Bu karardaki miktar esas alındığında belge aranmayacak miktar 2009 yılı için % 12 değerlendirme oranına göre 58.65 TL; 2010 yılı için % 2,2 değerlendirme oranına göre 59.94 TL; 2011 yılı için % 7,7 değerlendirme oranına göre 64.55 TL; 2012 yılı için % 10,26 değerlendirme oranına göre 71.17 TL olarak belirlenmiştir.

<sup>116</sup> AnyM. 13.5.2010 tarih ve E. 2008/29 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/30 sayılı karar, (RG, 23.06.2010, 27620).

<sup>117</sup> "...fırma tarafından tasdik edilmiş olsa dahi fatura fotokopisine dayanılarak kaydedilen toplam 2.546,44 YTL giderin, Yasa'nın öngördüğü anlamda belgeye dayandırılmış olduğunun kabul edilmesi mümkün değildir". AnyM. 13.5.2010 tarih ve E. 2008/29 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/30 sayılı karar, (RG, 23.06.2010, 27620). "Parti yetkilileri, söz konusu kişinin fatura düzenlemek mecburiyetinde olmadığını belirtmişler ise de, bu durumda, bu kişiye Vergi Usûl Kanun'un 234. madde hükmü uyarınca "gider pusulası" düzenlenerek ödeme yapılması gerekmektedir. Söz konusu ödemeler ise sadece Mehmet Naci Bostancı tarafından imzalanan tutanaklara dayalı olarak yapılmıştır. Siyasî Partiler tarafından yapılan ödemelerde Vergi Usûl Kanunu'nda sayılan belgelerin varlığı aranmaktadır. Bu nedenle, gerekçesiz olarak tutanak düzenlenerek kaydedilen giderin, Yasa'nın öngördüğü anlamda belgeye dayandırılmış olduğunun

Kanunu'nda, 6111 sayılı Kanun ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre siyasî partiler, “harcamalarını fatura, fatura yerine geçen belgeler<sup>118</sup> ile bu belgelerin temin edilmesinin mümkün olmadığı hallerde harcamanın doğruluğunu gösterecek muhtevaya sahip olmak şartıyla diğer belgelerle tevsih ederler. Ancak kaybolma, yırtılma ve yanma gibi mücbir sebeplerle aslının temin edilemediği hallerde, fatura ve fatura yerine geçen belgeler yerine bu belgeleri düzenleyenlerden alınacak tasdikli örnekleri kullanılabilir” (SPK m. 74/6). Aslında, Siyasî Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesinin birinci fıkrasına eklenen cümlelerin de aynı amaca yönelik olduğunu söylemek mümkündür. Bu cümleye göre, denetimde harcamaların gerçek mahiyeti esas alınır, şekle ve usûle ilişkin eksiklikler harcamaların kabul edilmemesini gerektirmez. Buna göre, harcamaların gerçek mahiyeti, o harcamanın yapılıp yapılmadığının tespit edilebilmesidir. Harcamanın yapıldığı ispatlanmışsa, şekle ve usûle ilişkin eksiklikler sebebiyle harcamaların reddedilmemesi gerekir.

Siyasî partilerin amaçlarına ulaşmak için harcama yaparken, hangi ihale usûllerini kullanacakları hususu da, 6111 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bu değişiklikten önce, ihtiyaçlarına uygun bir ihale usûlünün seçilmesi konusunda, siyasî partilerin takdir yetkisi vardı. Yapılan değişiklik ile bu konu açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre, “siyasî partiler mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini, açık ihale, kapalı zarf usûlü ve yazılı veya sözlü olmak üzere doğrudan veya pazarlık usûllerinden herhangi biri ile yapabilir” (SPK, m. 74/5).

Siyasî partilerin mali işlemlerinden kaynaklanan sorumluluk konusu Siyasî Partiler Kanunu'nun 69'uncu ve 71'inci maddeleri ile düzenlenmiştir. Siyasî Partiler Kanunu'nun 69'uncü maddesine göre, bir siyasî partinin bütün gelirleri, o siyasî partinin tüzelkişiliği adına elde edilir. Ancak bu madde, siyasî partilerin gelir elde etmesinden kaynaklanan sorumluluğu açık bir şekilde düzenlememiştir. Buna göre, siyasî partilerin genel merkezlerinin ve teşkilât kademelerinin gelirleri, parti merkez karar ve yönetim kurulunca bastırılan makbuzlar karşılığında alınır. Parti teşkilât kademeleri aldıkları ve

---

kabul edilmesi mümkün değildir”. AnyM. 13.5.2010 tarih ve E. 2008/16 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2010/28 sayılı karar, (RG, 23.06.2010, 27620).

<sup>118</sup> Yazar kasa fişi, irsaliye, yolluk bildiri veya elektrik, su ve posta makbuzları fatura yerine geçen belge olarak nitelendirmek mümkündür (Mehter (2008), s. 74-75).

kullandıkları makbuzlar dolayısıyla parti merkez karar ve yönetim kuruluna karşı mali olarak sorumludur. Sağlanan gelirin türü ve miktarı; gelirin sağlandığı kimsenin adı, soyadı ve adresi, makbuzu düzenleyeninin sıfatı, adı, soyadı ve imzası makbuzda ve dip koçanlarında yer alır. Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıl süre ile, makbuz dip koçanlarının saklanması gerekmektedir.

Genel merkezde parti tüzelkişiliği adına, illerde il yönetim kurulu adına ve ilçelerde ilçe yönetim kurulu adına yetkili kılınan kişi veya kurul, siyasî parti adına harcama ve sözleşme yapma yetkisine sahiptir (SPK m. 71/1). Partinin teşkilât kademelerinin yaptıkları sözleşme ve giriştikleri yükümlülüklerden dolayı, parti tüzel kişiliğinin sorumlu tutulabilmesi için, siyasî partilerin tüzüklerine göre merkez karar ve yönetim kurulunca önceden yazılı yetki verilmesi veya sonradan bir kararla onaylanması ve bu harcamaların merkez karar ve yönetim kurulunca tespit olunan esaslara uygun olması gerekir (SPK m. 71/1).

#### **IV. SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİNE İLİŞKİN ESASLAR**

##### **A. GENEL OLARAK**

Anayasa ve Siyasî Partiler Kanunu'nda, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilen siyasî partilerin, kurulmaları, teşkilâtlanmaları, faaliyetleri, görev, yetki ve sorumlulukları, mal edinimleri ile gelir ve giderleri, denetlenmeleri, kapanma ve kapatılmalarıyla ilgili hükümler Siyasî Partiler Kanunu ile düzenlenmiştir.

1982 Anayasası, siyasî partiler ile ilgili olarak, hukukî ve mali olmak üzere iki farklı denetim türü benimsemiştir. Siyasî partilerin hukukî denetimi, partilerin faaliyetleri ile tüzüklerinin, Anayasa ve kanunlara uygunluğunun denetimidir. Hukukî denetim, Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Siyasî partilerin mali denetimi ise, parti gelir ve giderleri ile mal edinimlerinin kanuna uygunluğunun tespit edilmesidir. Bu görev de Sayıştay'ın yardımı ile Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmek-

tedir<sup>119</sup>. Doktrinde, siyasî partilerin mali denetiminin teknik bir konu olması sebebiyle, bu görevin Sayıştay'a verilmesi gerektiği yönünde görüşler ifade edilmiştir<sup>120</sup>. Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilen, siyasî partilerin mali denetimi görevinin Sayıştay'a verilmesi görüşü, anayasa değişikliğine ilişkin kanun tekliflerinde de yer almıştır<sup>121</sup>. Mali denetim konusunda Sayıştay'ın görevlendirilmesi, siyasî partilerin mali denetimi konusunu salt teknik düzeye indirgemek anlamına gelmektedir. Zira Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemekle görevlidir. Anayasa'nın siyasî partilerin mali denetimi konusunda, Anayasa Mahkemesini görevlendirmesi, siyasî partilere verdiği önemi göstermektedir. Siyasî partiler kamu kurumu değildir; dolayısıyla, mali denetimlerinin devlet kurumlarının denetiminde olduğu gibi, Sayıştay tarafından yapılmasının yerinde olmayacağı kanaatindeyiz.

Siyasî partilerin denetimi ile ilgili kurallar, Anayasa'nın 69'uncu maddesi ile, Siyasî Partiler Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun<sup>122</sup> ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü<sup>123</sup>'nde bulunmaktadır. Siyasî Partiler Kanunu'nda yer alan partilerin mali denetimine ilişkin hükümlerde, 6111 sayılı Kanun ile bazı değişiklikler yapılmıştır.

<sup>119</sup> Parti teşkilâtının bağlı bulunduğu üst kademeye, gelir ve giderleri hakkında hesap vermekle yükümlü olması ise, parti içi mali denetimin sağlanması amacıyla yönelik bir hükümdür (SPK m. 70/5).

<sup>120</sup> Bkz. **Abdulahakimoğulları**, s. 179; **TÜGİAD**, Siyasî Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunlarına İlişkin Görüşler, 2001, <<http://www.tugiad.org.tr/tugiad.php?sayfa=raporlar>>, E.T. 30.08.2005. Karşı görüş için bkz., **Mehter** (1991), s. 461.

<sup>121</sup> 12 Eylül 2010 tarihinde halkoylamasına sunularak yürürlüğe giren, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a ilişkin teklif metninde Anayasa'nın 69'uncu maddesine ilişkin bir değişiklik de yer almaktaydı. Ancak bu madde, TBMM'de yapılan ikinci tur oylamada reddedilmiştir. TBMM'de reddedilen bu maddeye göre, "siyasî partilerin mali denetimi Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayca siyasî partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Sayıştay'ın bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir."

<sup>122</sup> 6216 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun", (RG, 03.04.2011, 27894).

<sup>123</sup> 10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun" dayanak alınarak Anayasa Mahkemesi tarafından hazırlanan Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü, (RG, 03.12.1986, 19300).



Ayrıca, 5982 sayılı Kanun ile 2010 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikler ile, Anayasa Mahkemesi’nin yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Buna paralel olarak, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun da tümüyle değiştirilmiştir<sup>124</sup>.

6216 sayılı Kanun’un 20’inci maddesine göre Anayasa Mahkemesi teşkilâtı; Başkanlık, Genel Kurul, bölümler, komisyonlar, Genel Sekreterlik ve idari birimlerden oluşmaktadır. Mahkemenin on yedi üyesinden oluşan Genel Kurul toplantıları, Başkanın veya belirleyeceği başkan vekilinin başkanlığında en az on iki üye ile yapılır (6216 sayılı Kanun, m. 21). Siyasî partilere ilişkin mali denetim yapma, dava ve başvuruları karara bağlama, Genel Kurul’un görevleri arasındadır (6216 sayılı Kanun, m. 21/2-b).

Siyasî partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından, ilk inceleme ve esasın incelenmesi olarak iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Anayasa Mahkemesi, siyasî partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu denetlemektedir. 6111 sayılı Kanun ile 74’üncü maddenin birinci fıkrasına eklenen hüküm gereğince Anayasa Mahkemesi, kanuna uygunluk denetimi yaparken, parti faaliyetlerini daraltamaz veya bu faaliyetlerin yerindelğini denetleyemez. Bu hüküm gereğince Mahkeme’nin, siyasî parti tarafından yapılan harcamanın yerinde olup olmadığını denetlemesi mümkün değildir. Yerindelik denetimine ilişkin 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda da yer alan hüküm doğrultusunda bir tanım yapmak mümkündür<sup>125</sup>. Buna göre yerindelik denetimi, denetim işlevini yerine getirenlerin, kendilerini siyasî partilerin yerine koyarak, partilerin takdir yetkisini sınırlandıracak ve ortadan kaldıracak nitelikte karar almalarıdır. Siyasî

<sup>124</sup> 6216 sayılı Kanun ile, 2949 sayılı “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usûlleri Hakkında Kanun” yürürlükten kaldırılmıştır. 6216 sayılı Kanun’un Geçici 1’inci maddesi, Anayasa Mahkemesi Başkanlığınca, en geç altı ay içerisinde yeni bir İçtüzük ve yönetmelik hazırlanmasını emretmektedir. İçtüzük ve yönetmelik yürürlüğe girinceye kadar, mevcut İçtüzük ve yönetmeliğin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanacaktır. Ancak, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı tarafından, yeni İçtüzük henüz hazırlanmamıştır.

<sup>125</sup> Sayıştay Kanunu’nun 35’inci maddesine göre kamu idarelerinin denetimi, “hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlandıracak ve ortadan kaldıracak karar alınmaz”. 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, (RG,19.12.2010, 27790).

partiler, amaçlarına ulaşmak için yapılmasında fayda görülen faaliyetlerin neler olduğunu kendileri belirleyecektir.

Anayasa'da yer alan, parti gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gerektiğine ilişkin bir kural ile ilgili olarak yapılacak denetimin ise, yerindelik denetimi oluşturacağını söylemek mümkün değildir. Siyasî Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesinde 6111 sayılı Kanun ile, siyasî partilerin amaçlarına ulaşmak için gerekli gördükleri "siyasî faaliyetleri kapsamında" her türlü harcamayı yapabileceklerine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır<sup>126</sup>. Örneğin, bir parti seçimlerde başarı elde etmek amacıyla miting düzenlediğinde, Anayasa Mahkemesi bu faaliyetin yerinde olup olmadığını inceleyemeyecektir. Ancak mitinge katılan parti personeli için yapılacak kişisel harcamaların (parfüm, tıraş sabunu satın alma gibi), partinin "siyasî faaliyetleri kapsamında" değerlendirilmesi mümkün değildir. O halde, "partinin siyasî faaliyetleri kapsamında olan harcamaların", Anayasa Mahkemesi tarafından yerinde olup olmadığı denetlenemeyecektir.

Siyasî parti hakkında kapatma kararı verilmiş olması halinde ise, kapatma kararının verildiği tarihe kadar olan döneme ilişkin hesaplar Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir. Bu durumda, denetime esas kesin hesabın verilmesi ve denetime ilişkin diğer esas ve usûller Anayasa Mahkemesi tarafından belirlenecektir (SPK, m. 74/3).

Türkiye'de son yıllarda, siyasî partilerin ve adayların seçim kapman-yaları mali işlemlerinin düzenlenmesine yönelik birtakım çalışmalar da yapılmıştır. Bunlardan biri, "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütük-leri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı"<sup>127</sup>, diğeri ise "Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu Tasarısı"dır. Bu çalışmalarda, siyasî partilerin yıllık mali denetimleri için Anayasa Mahkemesi'nin görevi devam ederken, adayların ve partilerin seçim hesap-larının denetimi konusunda Yüksek Seçim Kurulu ile il ve ilçe seçim kurul-

<sup>126</sup> Siyasî Partiler Kanunu'nun 78'inci maddesi ise, siyasî partilerin amaçlarına ilişkin yasaklara yer verilmiştir. Dolayısıyla, "her türlü harcama" yapılabilir hükmünü, Kanun'da yasaklanan amaçlar için harcama yapılamaz şeklinde yorumlamak mümkün-dür. Örneğin Siyasî Partiler Kanunu'nun 78'inci maddesine göre siyasî partiler, temel hak ve hürriyetleri yok etmek amacı güdemezler ve bu amaca yönelik faaliyette bulunamazlar. Dolayısıyla, siyasî partilerin temel hak ve hürriyetleri yok etmek amacı ile harcama yapabilmeleri mümkün değildir.

<sup>127</sup> <<http://www.kgm.adalet.gov.tr/siyasetinfinansmani.htm>>, E.T. 29.10.2009.

ları görevlendirilmektedir. Siyasî finansmanın farklı yönleri ile ilgili olarak çeşitli denetim kurumları oluşturmak ve farklı kurallar koymak yerine, bu konular ile ilgili tek bir kanun ve kanunu uygulayacak tek bir yetkili otoritenin bulunmasının daha etkili ve verimli olacağı kanaatindeyiz.

### **B. İLK İNCEME AŞAMASI**

Siyasî Partiler Kanunu'na göre siyasî partilerin her kademesindeki organları tarafından bazı defterlerin tutulması zorunludur. Bunlar, üye kayıt defteri, karar defteri, gelen ve giden evrak kayıt defteri, gelir ve gider defteri ile demirbaş eşya defterleridir (SPK m. 60/1). Parti adına elde edilen gelirler ile yapılan giderlerin ne gibi işlere ve yerlere harcandığı ilgili defterlere, belgeleri de belirtilerek geçirilir (SPK m. 60/5). Bütün defterlerin sayfaları ve kaç sayfadan ibaret oldukları teşkilâtın bulunduğu ilgili seçim kurulu başkanı tarafından mühürlenir ve tasdik edilir<sup>128</sup>. Siyasî Partiler Kanunu'nun 60'ıncı maddesine göre, "parti genel merkezinde üye kayıt defterlerinin özetinin nasıl tutulacağı, bütçe ve kesin hesabın nasıl hazırlanıp düzenleneceği parti içyönetmeliğiyle" düzenlenmektedir. Her partinin farklı bir muhasebe sistemi uygulaması ile sonuçlanan bu durum mali denetimi de zorlaştırmaktadır<sup>129</sup>.

Siyasî Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesine göre siyasî partiler, parti kesin hesaplarını Anayasa Mahkemesine sunmak zorundadır. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetimin ilk inceleme aşaması bu belgeler üzerinden yapılmaktadır. 74'üncü madde gereğince, siyasî partilerin, sunması gereken belgeler şunlardır: Genel merkez ve iller kesin hesaplarının merkez karar ve yönetim kurulunca onaylanarak birleştirilmesinden oluşan Birleştirilmiş Kesin hesap, parti merkez kesin hesabı, bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilâtının kesin hesapları, siyasî partinin aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz milyon lirayı aşan taşınır malların, menkul

<sup>128</sup> Aynı Kanun'un 113'üncü maddesinde "Bu Kanunun 60'ıncı maddesinde yazılı defter ve kayıtları tutmayanlar, altı aydan bir yıla, bu defter ve kayıtları tahrif veya yok edenler veya gizleyenler, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar". Anayasa Mahkemesi de, "defterleri ilçe seçim kurulu yerine notere tasdik ettiren Parti hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunulmasına" karar vermiştir. AnyM. 29.4.2008 tarih ve E. 2002/28 (Siyasî Parti Mali Denetimi), K. 2008/70 sayılı karar, (RG, 17.05.2008, 26879).

<sup>129</sup> Aynı yönde, bkz. **Kaya**, s. 592; **Uzun**, 232-233.

kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini de belirten listeler.

Siyasî partiler, bahsedilen belgeleri, Haziran ayı sonuna kadar Anayasa Mahkemesi'ne ve bilgi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'na vermek zorundadır. Mahkeme kendisine gönderilmiş olan bu belgeleri incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığı'na gönderir. Sayıştay tarafından yapılan inceleme sonucunda hazırlanan raporlar, karara bağlanmak üzere Anayasa Mahkemesi'ne gönderilir (6216 sayılı Kanun, m. 55/2 ve 3). 6216 sayılı Kanun, siyasî partilerin kesin hesapları üzerindeki incelemenin, Siyasî Partiler Kanunu'na göre yapılacağını belirtmiştir. Kanun ayrıca, ilk inceleme raporlarının ilgili siyasî partiye gönderilerek, partinin görüşünün alınmasına da imkân tanımıştır. 6216 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesine göre yapılan incelemeye ilişkin raporlar, en geç iki ay içinde görüşünü bildirmesi için ilgili siyasî partiye gönderilir. Anayasa Mahkemesi esas denetimi sırasında, siyasî partilerin incelemeye ilişkin raporlar hakkındaki görüşlerini de değerlendirir.

İlk inceleme aşamasında, siyasî partiler tarafından sunulan kesin hesapların onaylı örnekleri Anayasa Mahkemesi Başkanlığınca görevlendirilecek raportörler tarafından incelenir<sup>130</sup>. Raportörler, kesin hesapların, Siyasî Partiler Kanunu'nun 73'üncü ve 74'üncü maddelerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini ve kesin hesap çizelgelerinde sonuca etkili maddî bir hata veya tutarsızlık bulunup bulunmadığını araştırır. Raportörler gerekli hallerde, ilgili siyasî partinin yetkililerinden bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilir. Görevli raportörler, siyasî partilerin örgütlendiği bütün illerin kesin hesaplarını gönderip göndermediklerini saptayabilmek için Cumhuriyet Başsavcılığınca tutulan siyasî parti sicil dosyalarından da yararlanırlar.

Raportörler tarafından düzenlenen raporlar, en geç iki ay içinde Başkanlığa sunulur. Bu raporda, kesin hesaplarda yer alan eksiklik, hata veya tutarsızlıklar saptanır ve bunların nasıl giderileceği belirtilir. Raportörler, düzenledikleri raporlarla ilgili ilk inceleme toplantılarında hazır bulunurlar ve gerekli açıklamaları yaparlar. Bu eksikliklerin tamamlanması, hata ve

<sup>130</sup> “Siyasî partilerin mali denetimiyle ilgili incelemelerin, Sayıştay uzman denetçileri, baş denetçileri ve denetçileri arasından atanan raportörlerle yaptırılmasına Başkanlıkça özen gösterilir” (Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü, m. 35/3).

tutarsızlıkların düzeltilmesi için ilgili siyasî partiye, Anayasa Mahkemesi tarafından, üç ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir. Kesin hesaplarda eksiklik, hata ve tutarsızlık bulunmadığının anlaşılması veya bunların usûlünce giderilmesi halinde işin esasının incelenmesine karar verilir, bu karar ilgili partiye bildirilir.

### **C. ESASIN İNCELENMESİ AŞAMASI**

Esasa ilişkin inceleme, siyasî partilerin gelir ve giderlerinin, doğru ve kanuna uygun olup olmadığı yönünden yapılan incelemedir. Doğruluk incelemesi, kesin hesapların dayanağını oluşturan defter ve belgeler üzerinde yapılmaktadır. Kanuna uygunluk incelemesi, gelirlerin, Siyasî Partiler Kanunu'nun 61-69'uncu maddelerinde yazılı kaynaklardan elde edilip edilmediğini ve giderlerin anılan Kanun'un 70-72'nci maddelerine uygun olarak yapılıp yapılmadığını saptamaya yöneliktir. Esasa ilişkin incelemeye ilişkin kurallar, Siyasî Partiler Kanunu'nun 75'inci maddesinde, 6216 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesinde ve İçtüzüğü'nün 17'inci maddesinde yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi denetimini evrak üzerinde yapar, ayrıca kesin hesaplara ait bilgilerin belgelendirilmesini siyasî partilerden her zaman isteyebilir. (SPK m. 75). 6216 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi'ne gönderilen parti kesin hesaplarının, ilk ve esas incelemesinden önce Sayıştay tarafından incelenmesini zorunlu kılmıştır. Buna göre, "Mahkeme kendisine gönderilmiş olan bu belgeleri incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığına gönderir. Sayıştayca düzenlenen incelemeye ilişkin raporlar karara bağlanmak üzere Mahkemeye gönderilir" (6216 sayılı Kanun, m. 55/2 ve 3). Siyasî Partiler Kanunu Anayasa Mahkemesi'ne, partilerin kesin hesaplarıyla ilgili mahallinde inceleme ve denetim yapma yetkisi de vermektedir. Siyasî Partiler Kanunu'nun 75'inci maddesine göre Anayasa Mahkemesi, partilerin mali denetimini Sayıştay'dan yardım sağlanarak hazırlatacağı raporlar üzerinden yapabileceği gibi, mahallinde yapacağı veya yaptıracağı araştırmalar üzerinden de yapabilir. Mahkeme bu amaçla, yeminli bilirkişi görevlendirebilir. Anayasa Mahkemesi, ilgili siyasî partinin başkanından veya temsilcisinden yazılı mütalaa isteyebilir; gerekli görürse sorumlu uzman muhاسبler de dahil ilgililerin sözlü açıklamalarını dinleyebilir.

6216 sayılı Kanun ayrıca, partilerin mali denetimi hakkında, Anayasa Mahkemesi Genel Kurul'nu görevlendirmiştir. 6216 sayılı Kanun'da yapılan

bu değişiklikler nedeniyle, siyasî partilerin mali denetiminde uygulanacak usûlün belirlenmesi için Anayasa Mahkemesi'nin İçtüzüğü'nün değiştirilmesi gerekmektedir. Ancak, eski İçtüzüğün 6216 sayılı Kanun'a aykırı olmayan maddeleri, yeni bir İçtüzük yapılmaya kadar uygulanacaktır (Geçici m. 1/5).

İlk inceleme aşamasında olduğu gibi, esasın incelenmesi aşamasında da görevli raportörler tarafından bir rapor hazırlanır. Raportörler öncelikle, parti genel merkezlerinde, yıllık bütçeleri, bilâncoları parti defterlerini, gelir ve gider kayıtları ile bunlara ilişkin belgeleri inceleyerek kesin hesaplarla karşılaştırırlar. Gerekli gördükleri takdirde, kesin hesaplardaki bilgilerin belgelenmesini ve bazı hususların açıklattırılmasını veya mahallinde inceleme yapılmasını isteyebilirler. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi hemen toplanarak, Siyasî Partiler Kanunu'nun 75. maddesini de gözönünde tutmak suretiyle yapılacak işlemleri karara bağlar. Raportörler, esasa ilişkin incelemelerinin sonuçlarını kendi düşüncelerini de içeren bir raporla Başkanlığa sunar ve işin esasının görüşülmesi sırasında mahkemede hazır bulunarak gerekli açıklamaları yapar.

Mahkemenin mali denetime ilişkin kararlarının birer örneği ilgili siyasî partiye ve siyasî partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir. Mali denetim sonucunda verilen kararlar Resmi Gazete'de yayımlanır (6216 sayılı Kanun, m. 56/4 ve 5).

#### **D. MALİ DENETİM SONUCUNDA UYGULANACAK YAPTIRIMLAR**

Anayasa Mahkemesi mali denetim sonunda, siyasî partinin gelir ve giderlerinin doğru ve kanuna uygun olup olmadığına karar verir. Siyasî partilerin büyük kongrelerinin kesin hesaplar hakkındaki kararları, Anayasa Mahkemesi'nin denetimini etkilemez. Anayasa Mahkemesi'nin bu denetim sonucunda vereceği kararlar kesindir.

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan mali denetim sonucunda, siyasî partilerin kanuna uygun olmayan gelir ve giderleri hakkında, parti tüzel kişiliğine ve sorumlu kişilere bazı yaptırımlar uygulanabilmektedir. Bu yaptırımlardan biri olan hazinece elkoyma yaptırımı, siyasî partilerin Siyasî Partiler Kanunu'nda yer alan hükümlere aykırı olarak mal, gelir veya bağış elde etmesi halinde uygulanmaktadır. Ayrıca Kanun'da yer alan, kredi ve

borç alma yasağına aykırılık halinde de hazinece elkoyma yaptırımını uygulanır. Gelirlerin sağlanmasındaki usûllere aykırı olarak elde edilen gelirler ve belgelendirilmesi gerektiği halde belgelendirilmeyen harcamalar hakkında da bu yaptırım uygulanmaktadır (SPK, m. 76).

Siyasî Partiler Kanunu'nda yer alan bazı yükümlülüklerin ilgili kişiler tarafından yerine getirilmemesi durumunda, sorumlulara ceza uygulanması söz konusudur. Bu durumda ilgili siyasî partinin de sorumlu tutulabilmesi mümkündür. Örneğin, parti kesin hesabının Anayasa Mahkemesi'ne sunulmaması durumunda, ilgili kişiler hakkında hapis cezası uygulanabileceği gibi, bu durum siyasî partiler için de bazı sonuçlar doğuracaktır.

Siyasî Partiler Kanunu'nun 74'üncü maddesinde belirtilen kesin hesabı tam ve zamanında vermeyen sorumlular hakkında hapis ve para cezası öngörülmüştür (SPK, m. 111/1-b). Siyasî partilerin mali denetimi kapsamında yapılan inceleme ve araştırmaları engelleyen sorumlular ile aynı madde gereğince istenen bilgileri vermeyen sorumlular hakkında hapis ve para cezası uygulanmaktadır (SPK, m. 111/1-c). Parti hesaplarını, Anayasa Mahkemesi'ne sunmayan siyasî parti hakkında ise, Siyasî Partiler Kanunu'nun 102'nci ve 104'üncü maddelerinin uygulanması mümkündür. 102'inci madde, Cumhuriyet Başsavcılığınca istenilen bilgi ve belgelerin, bildirilen süre içinde verilmemesi halinde yapılacak işlemleri düzenlemektedir. Bu madde uyarınca, bir siyasî partinin hesaplarına ilişkin bilgi ve belgeleri sunmaması halinde, partinin devlet yardımından yoksun bırakılmasına karar verilebilir. 104'üncü madde ise, siyasî partiler tarafından Siyasî Partiler Kanunu'nun 101'inci maddesi dışında kalan emredici hükümlerine uyulmaması halinde uygulanmaktadır. Bu durumda, Cumhuriyet Başsavcılığı'nın başvurusu ile, Anayasa Mahkemesi ilgili siyasî parti hakkında ihtar kararı verecektir. 104'üncü maddenin devamında, Anayasa Mahkemesi'nin ihtar kararına uyulmaması halinde, parti hakkında devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımını uygulanacağına ilişkin bir hüküm yer almaktaydı. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptâl edilmiştir<sup>131</sup>. Bu durumda, 104'üncü maddeye aykırı davranan siyasî parti hakkında sadece ihtar kararı verilebilecektir. Dolayısıyla, siyasî partilerin hesaplarına ilişkin bilgi ve belgeleri sunmaması halinde uygulanabilecek olan, 102'nci ve 104'üncü maddelerin, farklı yaptırımlar öngördüğünü söylemek mümkün-

<sup>131</sup> AnyM. 11.06.2009 tarih ve E.2008/5, K.2009/81 sayılı karar, (RG, 07.07.2009, 27281).

dür<sup>132</sup>. Bu durumda, hangi maddeye dayanarak dava açılacağına, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı karar verecektir.

Siyasî Partiler Kanunu'nda yer alan diğer bir ceza hükmü, Kanun hükümlerine aykırı olarak "bağışta bulunan kimse ve bağışı kabul eden parti sorumlusu, kredi veya borç veren veya alanlar ile bu krediyi veya borcu alan veya veren parti sorumlusu, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden yardım veya bağış kabul eden parti sorumlusu veya aday veya aday adayları" hakkında uygulanmaktadır (SPK, m. 116). Siyasî Partiler Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde yazılı defter ve kayıtları tutmayanlar, bu defter ve kayıtları tahrif veya yok edenler veya gizleyenler hakkında da hapis ve para cezası öngörülmektedir (SPK, m. 113).

Siyasî partiler, ikametleri ile amaç ve faaliyetleri için gerekli olanlardan başka taşınmaz mal edinemezler. Partiler, amaçları içinde olmak şartıyla sahip oldukları taşınmaz mallardan gelir sağlayabilirler (SPK, m. 68). Bu hükümlere aykırı olarak bir siyasî partinin taşınmaz mallara sahip olduğu anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla ve bu Mahkeme'nin göstereceği süre içinde siyasî parti tarafından bu malların paraya çevrilmesi yoluna gidilmektedir (SPK, m. 77).

Siyasî partilerin mali denetimine bağlı olarak uygulanabilecek yaptırım türlerinden bir diğeri de, siyasî partinin kapatılması yaptırımıdır. Bu yaptırım, yalnızca siyasî partinin yabancı kaynaklı bağış alması halinde uygulanabilmektedir. Anayasa'nın 69'uncu maddesine göre, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddî yardım alan siyasî partiler temelli olarak kapatılır. Kapatılan partinin malları ise, hazineye geçer (SPK m. 107).

---

<sup>132</sup> Anayasa Mahkemesi eski tarihli bir kararında, Siyasî Partiler Kanunu'nun 104'üncü maddesi uyarınca ilgili parti hakkında ihtar kararı vermiştir. AnyM. 22.01.2003 tarih ve E. 2002/7(Siyasi parti ihtar), K. 2003/3 sayılı karar, (RG, 08.04.2003, 25073).



## SONUÇ

Siyasî partilerin mali denetimi ile ilgili Türkiye'deki mevcut sistem, denetim görevini Anayasa Mahkemesi'ne vermektedir. Ancak mali denetim, Anayasa Mahkemesi'nin iş yükünü oldukça arttırmış ve denetim sonuçlarının açıklanması uzun yıllar almıştır. Bu durum hukuk devleti ilkesine zarar verdiği gibi, denetim yapılmasını da tamamen anlamsız hale getirmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetimin gecikmesinin önemli sebeplerinden biri, denetimin parti merkez hesaplarıyla birlikte, bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilâtlarının hesaplarını da kapsamasıdır. Diğer bir sebep ise, bütün siyasî partilerin uyguladığı tek bir muhasebe sisteminin olmasıdır.

Türkiye'de siyasî partilerin mali denetimi konusundaki bu eksikler sebebiyle kanuna aykırı uygulamaların tespit edilmesi zorlaşmaktadır. Mevcut denetim mekanizmasının, partilerin ve adayların seçim kampanyalarının finansmanını da içerecek şekilde genişletilmesi için yeni düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Siyasî partilerin mali denetimi alanındaki konulardan biri de siyasî partilerin ve adayların seçim harcamalarının düzenlenmesidir. Bu konuda hazırlanan, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Taslağı ile denetim görevi, siyasî partilerin genel merkez, il ve ilçe teşkilâtlarınca açtırılan seçim hesapları için, Yüksek Seçim Kurulu'na, milletvekili ve belediye başkan adayları adına açılan seçim hesapları için, yetkili il veya ilçe seçim kurullarına verilmektedir. Bu durumda, siyasî partilerin yıllık mali denetimleri ile ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi'nin görevi de devam edecektir. Bu şekilde iki farklı organ tarafından denetim yapılması yerine, siyasetin finansmanı ile ilgili kuralların uygulanmasından sorumlu, tek bir organa yetki verilmesinin daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Siyasî partilerin seçim kampanyası hesapları ile ilgili olarak bağımsız bir organın görevlendirilmesi halinde, partilerin düzenli gelir kaynakları ve harcamaları, rutin işletme giderleri ile ilgili hesaplarının yıllık denetimlerine ilişkin görev de aynı organa verilmelidir. Bu konularda iki farklı organa görev verilmesi, düzenleme ve organizasyonun sağlanması açısından olumsuz bir durum oluşturacaktır. Bu sebeple bu iki farklı denetim türünün ve organının birleştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

### Kaynakça\*

- Abdulahkimoğulları**, Erdal, “Türkiye’de Siyasî Partilere Yapılan Devlet Yardımı ve Siyasî Partilerin Mali Denetimi”, (Liberal Düşünce, Yıl 7, S. 27, (Yaz 2002), s. 169-180).
- Atar**, Yavuz, “Kartel Parti Teorisi ve Eleştirisi: Kartel Teorisinin Çağdaş Partiler Tipolojisini Açıklamadaki Yetersizliği ve Polar Partilerin Doğuşu”, (Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan, Cilt I, Ankara 2008, s. 51-107).
- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi**, 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.
- Biezen**, Ingrid van, “Campaign and Party Finance”, (Comparing Democracies, LeDuc, Lawrence/Niemi, Richard G./Norris, Pippa (Editör), Wiltshire 2010), (*Biezen 2010*).
- Biezen**, Ingrid van, Financing Political Parties and Election Campaigns - Guidelines, Strasbourg: Council of Europe, 2003, (*Biezen 2003*).
- Biezen**, Ingrid van, Political Parties in New Democracies, Hampshires, 2003, (*Biezen 2003/1*).
- Canoruç**, Mustafa Şenay, “Anayasal Kurum Olan TRT’nin Özerkliği”, (Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.8, S.27, (Kış-2009), s. 293-322).
- Çelik**, Aytekin, Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Sorumluluğu, Ankara 2005, (*Çelik, Aytekin*).
- Çelik**, Özlem, Siyasî Partilerin Seçim Harcamalarının Denetimi, Ankara 2012.
- Dünya Bankası**, Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, Washington 2000.

---

\* Bir eserden birden çok yerde faydalandığında kısaltma kullanılmış olup, bu kısaltmalar eserin sonunda, parantez içinde gösterilmiştir.

- Eren**, Abdullah, Türkiye’de Siyasî Partilerin Mali Denetimi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1996.
- Fisher**, Justin, “Campaign Finance: Elections Under New Rules”, (Britain Votes 2001, Norris, Pippa (Editör), Oxford 2001, s. 125-136).
- Gençkaya**, Ö. Faruk, “Siyasî Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması, Karşılaştırmalı Bir İnceleme ve Türkiye İçin Bir Öneri”, (Siyasî Partilerde Reform, Çarkoğlu, Ali (Koordinatör), İstanbul, 2000, <[http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_siyasî\\_parti.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_siyasî_parti.php)>, E.T. 30.08.2005).
- Gönenç**, Levent, Türkiye’de Seçim Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları, Ankara 2008.
- Kapani**, Münici, Politika Bilimine Giriş, 12. Baskı, Ankara 2000.
- Karşlı**, Muharrem, Sermaye Piyasası-Borsa-Menkul Kıymetler, 4. Baskı, İstanbul 1994.
- Kaya**, Mehmet Oğuz, “Siyasî Partilerin Mali Denetimi Sorunu; Mevcut Durumun Eleştirisi ve Çözüm Önerileri”, (Anayasa Yargısı İncelemeleri, **Turhan**, Mehmet/**Tülen**, Hikmet, Ankara 2006, s. 585-607).
- Mehter**, Hamdi, “Siyasî Partilerin Mali Denetimi”, (Anayasa Yargısı, C. 8, Ankara 1991, s. 441-468), (*Mehter 1991*).
- Mehter**, Hamdi, Siyasî Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri, Ankara 2008, (*Mehter 2008*).
- Nassmacher**, Karl-Heinz, “Regulation of Party Finance”, (Handbook of Party Politics, **Katz**, Richard/**Crotty**, William J. (Editör), Wiltshire 2006, s. 446-456).
- Özbudun**, Ergun, Siyasal Partiler, Ankara 1974.
- Poroy**, Reha/**Tekinalp**, Ünal/**Çamoğlu**, Ersin, Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku, 9. Baskı, İstanbul 2003.
- Sağlam**, Fazıl, “Anayasa Hukukumuz Açısından Siyasal Parti Kurumunun Güncel Sorunları”, (Anayasa Yargısı, S. 14, Ankara 1997, s. 367-383).
- Sur**, Melda, İş Hukuku Toplu İlişkiler, Ankara 2006.
- Tacar**, Pulat, Siyasetin Finansmanı, Ankara 1997.

- Tanör**, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, 15. Baskı, İstanbul 2006, (*Tanör 2006*).
- Tanör**, Bülent, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, İstanbul 1994, (*Tanör 1994*).
- TESAV**, Siyasî Partiler ve Seçim Kanunlarında Değişiklik Önerileri, Sempozyum, Ankara, 18-19 Şubat 2005.
- Teziç**, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Baskı, İstanbul 2009.
- Tham**, Joo-Cheong, Money and Politics: The Corrosive Effect of Money on Politics in Australia, Sydney 2010.
- Tjernström**, Maja, "Matrix on Political Finance Laws and Regulations", (Funding of Political Parties and Election Campaigns, **Austin**, Reginald/**Tjernström**, Maja, (Editör), Stockholm, 2003, s. 181-220).
- TÜGİAD**, Siyasî Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunlarına İlişkin Görüşler, 2001, <<http://www.tugiad.org.tr/tugiad.php?sayfa=raporlar>>, E.T. 30.08.2005.
- Uzun**, Cem D., Siyasî Partilerin Finansmanı, Ankara 2010.
- Ünsal**, Engin, "Sendikaların Siyasî Faaliyet Yasağı ve 2821 Sayılı Yasanın 37/III Maddesinin Değerlendirilmesi", (Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, S. 13, İstanbul 2007, s. 97-102).