

ANAYASA ÖNERİLERİNDE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI VE YENİ BİR ÖNERİ

THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES
IN THE CONSTITUTIONAL PROPOSALS AND A NEW PROPOSAL

Cem Duran UZUN*

Özet: Son yıllarda ülkemizde Anayasa değişiklikleri ve yeni bir Anayasa hazırlama tartışmaları hiç bitmeden devam etmektedir. Bu açıdan hem siyaset hem de hukuk dünyasının en önemli tartışma konularından birisi de hazırlanacak Anayasa'ya ilişkin yeni hükümler olmaktadır. Bu çalışmada, çeşitli kurumlar tarafından daha önceden hazırlanmış olan Anayasa önerilerinde siyasi partilerin finansmanı konusundaki öneriler incelenecek ve Anayasa çalışmalarına katkıda bulunmak maksadıyla yeni bazı öneriler sunulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Yeni Anayasa, siyasi partilerin finansmanı, siyasi partilere devlet yardımı, seçim harcamalarının sınırlandırılması ve siyasi partilerin mali denetimi.

Abstract: In recent years constitutional amendments and the discussions for the preparation of a new constitution for Turkey are continuing without any end. In this respect, in the world of politics and law one of the most important topics are related to the preparation of a new constitution. In this article, first I studied the provisions of the earlier draft constitutions of the proposals of the various agencies related to financing of political parties and then some new proposals are made for a contribution to a new constitution.

Keywords: New Constitution, the financing of political parties, state subsidies for political parties, election spending limit and financial control of political parties.

* Dr., Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Öğretim Görevlisi

GİRİŞ

Yeni anayasalar, yeni bir devletin doğduğu zamanlarda, kırılma dönemlerinde veya siyasi rejimde meydana gelen ciddi değişiklikler sırasında yapılırlar. Almanya ve İtalya'da olduğu gibi savaş sonrasında, Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinde olduğu gibi rejim değişikliklerini takiben veya İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da olduğu gibi askeri ve otoriter rejimlerden çıkış sırasında yeni Anayasalar gündeme gelmiştir. Benzeri süreçleri yaşamaksızın istikrarlı bir siyasal yapıya sahip devletlerin yeni anayasa yapmaları son derece istisnaidir. Bu tür ülkelerin son örnekleri ise, İsviçre ve Finlandiya'dır.

Gerek rejim değişiklikleri gerekse kopma/kırılma dönemleri sonrasında hazırlanan anayasalarda, önceki döneme duyulan tepkinin yanında otoriter ve askeri iradeyi aşan demokratik bir iradenin üstünlüğü belirgindir. Buna karşılık, ülkemizde 1982 Anayasası için aynı şeyleri söylememiz mümkün görünmemektedir. 1982 Anayasası, askeri rejim döneminde, askeri yönetimin denetimi ve kontrolü altında ve bu yönetimin belirlediği ideolojik kalıplar içerisinde hazırlanmıştır. Ancak, 1982 Anayasası daha yürürlüğe girdikten beş yıl sonra ilk değişikliği yaşamış ve sonraki yıllar boyunca defalarca değişikliğe uğramıştır. Bunca değişikliğe rağmen günümüzde hala 1982 Anayasasının değiştirilmesi ile ilgili talepler ve tartışmalar devam etmektedir.

1990'lı yıllardan itibaren de 1982 Anayasası'nın yenilenmesi tartışmaları gündeme gelmiş ve bu talepler güncelliğini hiç yitirmeden siyaset ve hukuk dünyasında devam edegelmiştir. 2007 Milletvekili Genel Seçimleri sonrasında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Anayasanın tümünden yenilenmesini gündeme alması ve bir grup akademisyene bir taslak hazırlatması, tartışmaların tekrar ve daha yüksek sesle gündeme gelmesine sebep olmuştur. 12 Haziran 2011 seçimleri öncesinde ve sonrasında da en önemli tartışma konularından birisinin 1982 Anayasası yerine yeni bir Anayasa hazırlanması olacağı şimdiden anlaşılmaktadır.

1982 Anayasası döneminde, yeni bir Anayasa ile ilgili çalışmalar son on yılda yoğunlaşmış ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ve Türkiye Barolar Birliği (TBB)'nin çeşitli çalışmaları gündeme

gelmiştir. Bu çalışmalardan TOBB (2000)¹, TBB (2001)², AKP (2007)³ ve TBB (2007)⁴ somut Anayasa Önerilerine dönüşmüş ve kamuoyuna sunulmuşlardır. Son olarak, TÜSİAD'ın hazırlattığı Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu⁵ isimli çalışma, doğrudan bir Anayasa önerisi şeklinde olmasa da kapsamlı bir araştırma olarak kamuoyuna sunulmuştur.

Hazırlanacak yeni Anayasanın geniş toplum kesimleri tarafından kabul edilmesi ve uzun yıllar toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için, Anayasa hazırlık sürecinin sağlıklı bir bilgilenme ve geniş ve özgür bir tartışma ortamında yürütülmesi zorunludur. Bu çalışma ile amaçlanan, tartışmanın siyasi partilerin finansmanı ile ilgili kısmına dikkat çekmek ve katkıda bulunmaktır.

Siyasi partilerin demokratik siyasi rejimler için önemini belirtmeye gerek yoktur. Günümüzde siyasi partiler olmaksızın bir demokrasi düşünmek imkansız hale gelmiştir. Siyasi partilerin bu vazgeçilmezliği dahi, siyasi partilerin finansmanını demokrasiler için önemli bir sorun haline getirmektedir. Ancak, bunun yanında tartışmaları siyasi partilerin finansmanı konusuna yönelten çeşitli hususlar vardır. Öncelikle, siyasi partilerin finansmanı partilerin seçimlerde ve diğer demokratik süreçlerde üstlendikleri işlevler sebebiyle aynı zamanda seçimlerin ve demokrasinin finansmanı olmaktadır. Bu açıdan siyasi partilerin finansmanı sorunu, sadece bir mali sorun olmaktan çıkmakta ülkenin bütün bir siyasal sistemi ile ilişkili bir mesele haline gelmektedir. Ayrıca, seçimlerin partiler ve adaylar arasında eşit ve adil rekabet şartları altında yürütülmesi demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir. Gelişen kampanya teknikleri ve profesyonelleşen parti yönetimleri ile birlikte, seçimlerde partiler arasında adil rekabet şartlarının sağlanması konusunda mali kaynakların önemi gün geçtikçe daha da öne çıkmaktadır. Son olarak, siyasi partilerin karıştıkları yolsuzlukların gelişmiş demokrasilerde dahi ciddi bir sorun olarak varlığını devam

¹ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi – Anayasa 2000*, TOBB Yayınları, Ankara, 2000.

² *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2001.

³ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, Erişim tarihi: 22.03.2011, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/419856.asp>

⁴ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi - Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin*, 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.

⁵ http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/YENI-ANAYASA-YUVARLAK-MASA.pdf, Erişim tarihi:23.03.2011.

ettirmesi, siyasi partilerin finansmanı konusunu Anayasa tartışmalarının içine dahil etmektedir.

Bu çalışmada yeni Anayasa tartışmalarına katkıda bulunmak amacıyla, 1961 ve 1982 Anayasalarında ve yukarıda bahsedilen çeşitli kurumların hazırlamış oldukları Anayasa önerilerinde yer alan siyasi partilerin finansmanı ile ilgili hükümler ve öneriler belirlenecek ve gerekçeleriyle birlikte yeni bir öneri sunmaya çalışılacaktır.

I. 1961 VE 1982 ANAYASALARINDA SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI KONUSUNDAKİ HÜKÜMLER

Siyasi partiler II. Dünya Savaşı sonrasına kadar genel olarak hukukun düzenleme alanının dışında kalmış ve dernekler hukukuna tabi olmuşlardır. II. Dünya Savaşı sonrasında ise, siyasi partiler Anayasaların ve yasaların düzenleme alanına girmeye başlamış ve bu değişim Türkiye’de de kendini göstermiştir. Hem 1961 Anayasası’nda siyasi partilere ilişkin hükümler yer almış hem de 1965 yılında siyasi partilerle ilgili özel bir Kanun (298 sayılı Siyasi Partiler Kanunu) kabul edilmiştir.

1961 Anayasasının 56. ve 57. maddelerinde siyasi partilerle ilgili özel hükümlere yer verilmiştir. Siyasi partilerin ister iktidarda ister muhalefette olsunlar demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları oldukları ve izin almadan kurulup serbestçe faaliyette bulunabilecekleri 56. maddede hükme bağlanmıştır. 57. maddede ise siyasi partilerin uyacakları esaslar, kapatma nedenleri ve mali denetimleri düzenlenmiştir. 57. maddenin ilk fıkrasının son cümlesi siyasi partilerin mali denetimini şu şekilde düzenlemekteydi: *“Siyasi partiler, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesine hesap verirler.”*

1961 Anayasasının ilk şeklinde yer almayan devlet yardımları, bu konudaki yasal düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine, 30.06.1971 tarih ve 1421 sayılı Kanun ile 56. maddeye eklenen son fıkra sayesinde Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Bu maddeye göre:

“Son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde beşini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisinde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan siyasi partilere Devletçe yapılacak yardım kanunla düzenlenir.”

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

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

Son şekli itibariyle 1961 Anayasası siyasi partilerin finansmanı konusunda, 56. maddenin son fıkrasında yer alan devlet yardımını ve 57. maddenin 2. fıkrasında yer alan mali denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağı hükmünü içermektedir.

1982 Anayasasının kazuistik niteliğinin siyasi partiler konusunda da kendini gösterdiğini ve bu konuda daha ayrıntılı hükümler içerdiğini söylemek mümkündür. 1961 Anayasasının siyasi partiler ve partilerin finansmanı konusundaki bu hükümlerinin daha da genişleyerek 1982 Anayasasına yansıdığını görmekteyiz. 1982 Anayasasının 68. ve 69. maddeleri 1961 Anayasasının 56. ve 57. maddelerine benzer şekilde siyasi partilerle ilgili genel esasları düzenlemektedir. İlk haliyle 1982 Anayasasının bu iki maddesindeki siyasi partilerin finansmanı konusundaki düzenlemeler 1961 Anayasası’na göre daha genişti. Parti finansmanı konusunda 69. maddede yer alan hükümler şunlardı;

Siyasi partiler, kendi siyasetlerini yürütmek ve güçlendirmek amacıyla dernekler, sendikalar, vakıflar ve kooperatifler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları ile siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamazlar. Bunlardan maddi yardım alamazlar. (m.69/2)

Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesince yapılır. (m.69/3)

Siyasi partiler, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, yabancı ülkelerdeki dernek ve gruplardan herhangi bir suretle aynı ve nakdi yardım alamazlar...(m.69/8)

1982 Anayasası'na siyasi partilerin finansmanı ile ilgili daha ayrıntılı hükümlerin girmesi 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliğiyle olmuştur.⁶ Bu yeniliklerden en önemlisi 68. maddeye son fıkra olarak eklenen devlet yardımlarına Anayasal güvence sağlayan şu hükümdür:

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

Anayasaya eklenen diğer yeni hükümler ise şunlardır:

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

Siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesince siyasî partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştaydan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir. (m.69/3)

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

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

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

Sonuç olarak, 1995 yılında yapılan değişiklik sonrası 1982 Anayasası'nda siyasi partilerin finansmanını düzenleyen hükümlerin hayli ayrıntılı olduğunu söyleyebiliriz.

⁶ 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun, RG: 26.07.1995 / 22355.

II. ANAYASA ÖNERİLERİNDE SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI KONUSUNDAKİ HÜKÜMLER

1982 Anayasasının değiştirilmesi ile ilgili olarak bir çok çalışma yapılmış olsa da, bu başlık altında somut olarak Anayasa önerisine dönüşmüş olan olanlar ele alınacaktır. Bu çalışmalar, TOBB (2000), TBB (2001 ve 2007) ve Özbudun (2007) tasarıları olarak bilinen Anayasa Önerileridir. Ayrıca, bu başlıkta Anayasa önerisi şeklinde olmasa da, güncelliği ve kapsamlı oluşu sebebiyle TUSİAD'ın hazırlattığı Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu isimli çalışmaya da değinilecektir.

Kamuoyunda Özbudun Tasarısı olarak da adlandırılan ve bir grup Anayasa hukukçusu tarafından Adalet ve Kalkınma Partisi'nin talebi üzerine hazırlanan tasarıda, siyasi partilerin finansmanı konusunda 1982 Anayasası'ndan temelde çok farkı olmayan bir öneri getirilmiştir. Bu tasarının 37. ve 38. maddelerinde yer alan konuya ilişkin hükümler şunlardır:

"Devlet, siyasi partilere, yeterli düzeyde ve hakça malî yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir." (m.37/5)

"Partiler yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan ve Türk tabiiyetinde olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alamazlar." (m.38/2)

"Siyasî partiler, ticarî faaliyette bulunamazlar." (m.38/3)

"Siyasi partilerin mali denetimi Sayıştay tarafından yapılır." (m.38/8)

"Siyasi partilerin kuruluş çalışmaları, hukuki ve mali denetimleri ile adayların seçim harcamaları demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir." (m.38/9)

Özbudun tasarısının siyasi partilerin finansmanı konusunda, 1982 Anayasasının benimsediği devlet yardımlarına dayanan mevcut sistemi değiştirmede, aynı hükümleri benzer ifadelerle tekrarladığı, sadece siyasi partilerin mali denetimi görevini Sayıştay'a vererek önemli bir farklılık yarattığı söylenebilir.

Türkiye Barolar Birliği'nin hazırlattığı 2001 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi isimli birinci çalışmada, Özbudun Önerisinde olduğu gibi bazı nüanslarla 1982 Anayasası'ndaki mevcut hükümleri tekrarlar mahiyette hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bu

çalışmanın Siyasi Partilerin Uyacakları Esaslar başlıklı 42. maddesinde şu maddelerle konuyu düzenlemektedir:

Siyasal partiler ticari çalışma ve etkinliklere girişemezler. (m.42/3)

“Siyasal partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye ödentilerinin ve bağışların tabi olduğu esaslar, saydamlık ilkesi gözetilerek yasayla düzenlenir.” (m.42/4)

“Siyasal partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına ve anayasal işlevlerine uygun olması gerekir. Bu kuralın uygulanması yasayla düzenlenir. Anayasa Mahkemesince siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin yasaya uygunluğu, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık durumunda uygulanacak yaptırımlar yasada gösterilir.” (m.42/5)

“Siyasal partilerin kuruluş ve çalışmaları ile siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları, bu harcamaların sınırları ve denetim usulleri, saydamlık ilkesi gözetilerek kanunla düzenlenir.” (m.42/6)

“... yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türkiye Cumhuriyeti uyruğunda olmayan kişilerden veya bunların oluşturduğu kuruluşlardan maddi yardım aldığı Anayasa Mahkemesince saptanan partiler kapatılır.” (m.43/4)

Türkiye Barolar Birliğinin hazırlattığı bu Anayasa Önerisi, genel olarak 1982 Anayasası’nın mevcut hükümlerini tekrarlarlarsa da, iki konuda ayrıldığını söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi; siyasi partilerin ve adayların seçim harcamalarına sınır konulmasıdır.(m.42/6) İlk defa bu öneriyle, Türkiye’de siyasetin finansmanı konusunda seçim harcamalarına bir sınırlama getirilmesi Anayasal bir ilke olarak tartışma konusu edilmiştir. İkincisi ise; siyasetin finansmanı konusundaki yasal düzenlemelerin hep “saydamlık ilkesi” gözetilerek yapılacağının hem Anayasa metninde hem de gerekçede belirtilmesidir.

Türkiye Barolar Birliği’nin hazırlattığı 2007 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi – Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin⁷ isimli çalışmada “Siyasi Partilerin Uyacakları Esaslar” isimli 45. maddede partilerin gelir ve giderleri ile mali denetimlerinin hayli detaylı bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. Bu maddeye göre;

⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi - Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin, 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.

“Siyasi partiler doğrudan veya dolaylı ticari çalışma ve etkinliklere girişemezler.” (m.45/4)

“Siyasi partilere devlet, yeterli düzeyde ve hakça akçalı yardım yapar. Bu yardımdan, son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların yüzde üçü ve üstünde oy alan siyasi partiler yararlanır. Kanun bu yardımın, yalnızca parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanılmasını sağlar. Bir partinin alacağı yıllık devlet yardımı, üye aidatları ve kanuni bağışlardan edindiği yıllık geliri aşamaz. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye ödentilerinin ve bağışların bağlı olduğu esaslar, saydamlık ilkesi gözetilerek kanunla düzenlenir.” (m.45/5)

“Siyasal partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına ve anayasal işlevlerine uygun olması gerekir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Siyasal partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğu, bu hususun Anayasa Mahkemesince denetim yöntemleri ve aykırılık durumunda uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir.” (m.45/6)

“Siyasal partilerin kuruluş ve çalışmaları ile siyasal partilerin ve adayların seçim harcamaları, bu harcamaların sınırları ve denetim usulleri, saydamlık ilkesi gözetilerek kanunla düzenlenir.” (m.45/7)

“... yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türkiye Cumhuriyeti uyrukluğunda olmayan kişilerden veya bunların oluşturduğu kuruluşlardan maddi yardım aldığı Anayasa Mahkemesince saptanan partiler kapatılır.” (m.46/4)

Bu öneriyle 2001 tarihli öneride olduğu gibi adayların ve partilerin seçim harcamalarına sınırlama getirilmesi Anayasal kural haline getirilerek önemli bir yenilik getirilmiştir. Bunun yanında, Türkiye Barolar Birliği'nin bu ikinci önerisinin, gerek kendilerine ait 2001 tarihli ilk öneriyi gerekse 1982 Anayasası'ndaki düzenlemeleri tekrar eden hükümler içerse de, devlet yardımları konusunda mevcut Anayasal hükümlerden ciddi biçimde ayrıldığını ve önemli bir reform önerisi getirdiğini söylemek mümkündür.

Bu Anayasa önerisiyle hangi siyasi partilere devlet yardımı yapılacağı ve yardımın miktarına ilişkin sınırlar, yasal düzenlemeye bırakılmaksızın doğrudan Anayasal hüküm haline getirilmiştir. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda devlet yardımı almak için aranan, genel seçimlerde

geçerli oyların yüzde yedisini alma koşulu, doğrudan bir Anayasa kuralı haline getirilerek yüzde üçe düşürülmüştür. Bu koşulun doğrudan Anayasa'da düzenlenmesi de, yüzde üçe düşürülmesi de önemli bir yeniliktir. Ayrıca, bu maddede partilere yapılacak devlet yardımı miktarına da bir sınırlama getirilmiş ve bu yardımın partinin üye aidatları ve bağışlardan elde edeceği geliri aşamayacağı hükme bağlanmıştır.

Anayasa Önerisi'nin gerekçesinde, Alman Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilere yönelik devlet yardımları ile ilgili kararlarına atıfta bulunularak, siyasi partilerin devletten bağımsızlığını sağlamak ve siyasi partilerin sadece siyasi açıdan değil aynı zamanda ekonomik ve örgütsel açıdan da toplumsal tabanları ile bağlarını koruyabilmelerini sağlamak amacıyla, devlet yardımlarının partinin üye aidatları ve bağışlardan elde edeceği gelirlerini aşamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, devlet yardımından yararlanma konusunda aranan son genel seçimlerde geçeli oyların yüzde yedisini alma koşulunun demokratik mücadelede fırsat eşitliği ilkesini ihlal ettiği gerekçesiyle, yüzde üçe indirildiği ve Kanun koyucunun bu oranın altına inme olanağının kapatılmadığı da belirtilmiştir.⁸

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin hazırladığı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi – Anayasa 2000⁹ isimli çalışmada ise, 1982 Anayasası'nın siyasi partileri düzenleyen 68 ve 69. maddeleri bazı kısaltma ve basitleştirmeler dışında korunmuştur. Bu sebeple, siyasi partilerin finansmanı konusundaki bu öneride değerlendirilebilecek bir düzenleme bulunmamaktadır.

Her ne kadar, tam bir Anayasa Önerisi şeklinde olmasa da, çok yeni bir çalışma olması itibarıyla TÜSİAD'ın hazırladığı Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu isimli çalışmaya baktığımızda ise, konunun genel ilkeler düzeyinde ele alındığı, siyasi partilerin finansmanına mutlaka Anayasada değinilmesi, devletin siyasi partilere hakkaniyete uygun bir şekilde yardımda bulunması ve partilerin mali denetimine ilişkin çerçevenin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.¹⁰

⁸ A.g.e., s.102-103.

⁹ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi – Anayasa 2000*, TOBB Yayınları, Ankara, 2000.

¹⁰ *Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*, s.21. http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/YENI-ANAYASA-YUVARLAK-MASA.pdf, Erişim tarihi:23.03.2011.

III. SİYASİ PARTİLERİN FİNANSMANI KONUSUNDA YENİ ANAYASA İÇİN BİR ÖNERİ

1961 ve 1982 Anayasalarını ve son on yılda hazırlanmış olan Anayasa Önerilerini inceledikten sonra, yeni Anayasa için siyasi partilerin finansmanı konusundaki önerilerimizi ve bunların gerekçelerini şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Devlet yardımlarının uygulanmasına ilişkin temel esaslar, yasal düzenlemeye bırakılmayıp doğrudan Anayasada düzenlenmelidir. 1961 ve 1982 Anayasalarında siyasi partilere devlet yardımı yapılacağı belirtilmiş, ancak yardımın yapılmasına ilişkin esasların düzenlenmesi hep kanunlara bırakılmıştır. Ülkemizde siyasi partilere yönelik devlet yardımlarının başlangıcı olan 1965 tarihli 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun kabulünden beri, bu konu ile ilgili Anayasa değişiklikleri de dahil olmak üzere 18 defa yasal düzenleme yapılmıştır.¹¹ Siyasi partilere yönelik devlet yardımları herhangi bir tutarlı ve makul gerekçeye dayanmaksızın, genellikle çoğunluk partilerin siyasi rakiplerine karşı bir siyasi manevra aracı olarak kullanılmak suretiyle, defalarca değişikliklere uğramıştır.

Bu yasal düzenlemeler yakından incelendiğinde, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararların sonuçlarını etkisiz hale getirme¹², rakip siyasi partilerin bölünmesini sağlama, muhalefetin bölünmüşlüğüne derinleştirme, çoğunluk partilerinden ayrılan partilerin yardım almasını engelleme ya da zaten güçlü olan ve yüksek miktarda yardım alan partilerin daha fazla yardım almalarını sağlama amacı taşıdığını görmek mümkündür.¹³ Nitekim Tanör, bunun biraz da bu kurumun

¹¹ Bkz. Tablo 1.

¹² Teziç, Erdoğan; (1991) *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul, 1991, s.323 ve Ünsal, Artun; (1980) *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, "Siyasal Sistem" Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi*, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1980, s.303.

¹³ Siyasi partilere yönelik devlet yardımlarının hukukumuzda girdiği tarih olan 1965 yılından günümüze kadar geçen süre içerisinde, bu konuda yapılan yasal düzenlemeler, bu düzenlemelere ilişkin TBMM içinde ve dışında yapılan tartışmalar, bu düzenlemeler ile ilgili Anayasa Mahkemesi kararları, bunlarla ilgili eleştiriler ve genel bir değerlendirme için bkz. Uzun, Cem Duran (2010); *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s.132-192. Teziç'e göre; bu yasal düzenlemeler, iktidar partisi tarafından devlet yardımlarının siyasi hesaplarına göre bazı partileri "kayıрма" ve bazılarını "geriletme" işlevi gördüğünün bir başka örneğini oluşturmuştur. Bu düzenlemelerin amacı kamu yararı değil muhalefetin bölünmüşlüğüne körüklemidir. Teziç (1991), s.323-324.

özünde olan bir sakınca olduğunu belirtmekte ve devlet yardımlarının biçiminin belirlenmesi Anayasadan çok yasal düzenlemeyi gerektirmektedir ve yasal düzenlemenin yapılmasında iktidar partisinin etkisi yadsınamaz demektedir.¹⁴

Siyasi partilere devlet yardımının esasları gibi ayrıntılı bir konunun doğrudan Anayasa’da düzenlenmesinin, 1982 Anayasasına yöneltilen kazuistiklik eleştirisini gündeme getireceği düşünülebilir. Özellikle bir çok ülke Anayasasında siyasi partilerden hiç bahsedilmemişken ya da çok kısa bir şekilde değinilmişken bu konunun doğrudan Anayasada yer alması tereddütlere yol açabilir. Ancak, her ülkenin kendine özgü tecrübelerinden kaynaklanan bu tür ayrıntılı düzenlemelere Anayasalarında yer verdikleri bilinmektedir. Bu sebeple, tarihsel tecrübenin net bir şekilde ortaya koyduğu yukarıda belirtilen sakıncaların giderilmesi amacıyla, Anayasada siyasi partilere mali yardım yapılacağını belirtmekle yetinmeyip, devlet yardımlarının uygulanmasına ilişkin esaslara da Anayasada yer verilmesi gayet yerinde olacaktır. Anayasa Önerileri içerisinde, TBB’nin 2007 tarihli İkinci Anayasa Önerisi’nde bu devlet yardımlarının uygulanma esasların bazılarının doğrudan Anayasada belirlenmiş olması, bu noktada önemli bir katkıdır.

2. Devlet yardımından yararlanacak partilerin belirlenmesinde seçimlerde elde edilen oy oranı esas alınmalı ve bu oran mutlaka makul bir düzeye indirilmelidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, bu yardımın yapılmasında TBMM’de belli sayıda sandalyeye sahip olmak şeklindeki uygulamadan kaçınılmalıdır. 1982 Anayasası döneminde Kanundaki mevcut kriterlerin yanında 1987¹⁵, 1990¹⁶ ve 1992¹⁷ yıllarında 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunun’da yapılan değişikliklerle sırasıyla TBMM’de grubu bulunan, 10 veya daha fazla milletvekili bulunan ve 3 veya daha fazla milletvekili bulunan siyasi partilere de yardım yapılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak, sonraki tarihlerde bu düzenlemelerin devlet yardımından yararlanabilmek amacıyla partiler arasında milletvekili transferlerine neden olduğu eleştirileri

¹⁴ Tanör, Bülent (1990); *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, BDS Yayınları, İstanbul, s.200.

¹⁵ 09.04.1987 tarih ve 3349 sayılı Kanun, RG: 22.4.1987 / 19439.

¹⁶ 31.10.1990 tarih ve 3673 sayılı Kanun, RG: 2.11.1990 / 20683.

¹⁷ 24.03.1992 tarih ve 3789 sayılı Kanun RG: 28.03.1992 / 21185.

gelmiştir. Ayrıca, seçmenden yeterli desteği alamamış partilerin sonradan milletvekili transfer etmek suretiyle TBMM’de sandalye elde etmelerinin ve devlet yardımı almalarının adil olmadığı ileri sürülmüştür. Nitekim, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun Geçici 16. maddesini kaldıran 29.03.2005 tarih ve 5325 sayılı Kanun ile bu uygulama yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁸ Mevcut sistemde olduğu gibi, yardım alacak partilerin belirlenmesinde genel seçimlerde belli bir miktar oyun alınmasının aranması tarihel tecrübe açısından en iyi yöntem olarak gözükmektedir.

¹⁸ %7 ve üzerinde oy alamayıp da TBMM’de 3 veya daha fazla ve 10 veya daha fazla sandalyeye sahip olan siyasi partilere yardım yapılmasını öngören 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun Geçici 16. maddesinin kaldıran 29.03.2005 tarih ve 5325 sayılı Kanun’un görüşmeleri sırasında, CHP Grup Başkanvekili şu görüşleri ileri sürmüştür; partilerinden istifa edip başka partiye geçen milletvekillerinin, geçtikleri partinin devlet yardımı almasını amaç edinmektedirler ve bu durum siyasal ahlakla bağdaşmamaktadır. Milletin desteğini alamayıp Meclise giremeyen partiler milletvekili transferleri ile Mecliste temsil şansı elde etmişler ve bu sayede devlet yardımı almışlardır. Bunların yardım alması büyük adaletsizliktir. Buna karşılık teklife karşı olan temsilciler ise, Geçici 16. maddeye göre yardımdan yararlanabilmek için sadece 3 milletvekiline sahip olmanın yeterli olmadığını ayrıca seçimlere girecek şekilde örgütlenmiş olmak gerektiğini ve İktidar ile Anamuhalefet Partilerinin bu konuda anlaşıp hızlı bir şekilde hareket etmesini yadırgadıklarını belirtmişlerdir. Bu tartışmalar için bkz.: TBMMTD, Dönem 22, C. 79, s. 85-102.

Teklif sahibi milletvekillerinden birisinin, devlet yardımından yararlanmak amacıyla milletvekillerinin siyasi partilerini değiştirmesine ilişkin verdiği şu örnek gerçekten çarpıcıdır. CHP milletvekili Osman Özcan, 2002 yılında kurulan Toplumcu Demokratik Partinin, teşkilatlanmasını tamamladıktan sonra kendisine üç milletvekilinin geçtiğini ve bu sebeple devlet yardımı almak istediğini ama altı ay önce kongresini yapmadığı gerekçesiyle bu partiye yardım yapılamadığını ve bunun üzerine bu milletvekillerinin Özgürlük ve Demokrasi Partisi (ÖDP)’ne katıldıklarını bu sayede bu partinin bir trilyon liradan fazla yardım aldığını belirtmiştir. TBMMTD, Dönem 22, C. 79, s. 86.

Siyasi partilerin Devlet yardımı alabilmek amacıyla milletvekili tranfer ettiklerine ilişkin son yıllarda ileri sürülen iddialardan birisi de, 2002 yılı Milletvekili Genel Seçimleri öncesi BBP ile ilgilidir. BBP’ye 2002 seçimleri öncesinde Fazilet Partisi ve MHP’den çeşitli katılımlar olmuş ve bu katılımların partinin Hazine Yardımı almasını sağlamaya yönelik olduğu ileri sürülmüştür. Nitekim bu iddialar üzerine Parti alacağı Devlet yardımını Mehmetçik Vakfı’na bağışlayacağını belirtmiş; ancak, yasal engeller sebebiyle bu vaadini gerçekleştirmemiştir. Bu konuyla ilgili medyada çıkan iddialar ve çeşitli haberler için bkz.: Hürriyet Gazetesi’nde yazar Emin Çölaşan’ın “Bul Karayı Al Parayı” isimli yazısı, <<http://arama.hurriyet.com.tr/arsivnews.aspx?id=88855>> Erişim tarihi: 8.9.2007. Radikal Gazetesi’nde çıkan “Özbaş’ı Transfer eden BBP, 2.8 Trilyonu Kaptı” başlıklı haber,

<<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=45974>> Erişim tarihi: 8.9.2007 ve “Ver O 1 Trilyonu Geri Muhsin Bey” başlıklı haber, <<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=50083>> Erişim tarihi: 8.9.2007.

Bunun yanında, devlet yardımına hak kazanacak partilerin belirlenmesinde aranacak olan bu oy oranının da, mutlaka makul bir düzeyde olması mali açıdan siyasi partiler arasındaki fırsat eşitliği açısından zorunludur. Devlet yardımları ilk defa uygulanmaya başladığında 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu uyarınca, devlet yardımı alabilmek için genel seçimlerde % 5 oranında bir oy alma şartı aranırken, bu oran 1982 Anayasası döneminde önce % 10 ve sonrasında ise % 7 olarak tespit edilmişti. Şu anda 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na göre; siyasi partilerin devlet yardımı alabilmeleri için en son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların % 7'si oranında oy almaları gerekmektedir.

Bu % 7'lik oy oranı, siyasi partilere yönelik devlet yardımına yer veren batı demokrasilerindeki örneklerle kıyasla çok yüksektir. Bu oran, Avrupa ülkelerinde % 3'ün altındadır ve hatta bir çok ülkede küçük ve yeni partilerin korunabilmesi ve adil bir seçim yarışının sağlanabilmesi için yardımın bir kısmı eşit olarak siyasi partilere dağıtılmaktadır. Bazı ülkelerde ise; seçimlerde yeterli oyu alamamış olsa bile, belli sayıda seçim çevresinde aday göstermiş siyasi partilere dahi yardım yapılmaktadır. Almanya'da % 0.5, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da % 3 oy oranı, Belçika, Finlandiya, İspanya ve Hollanda'da parlamentoda temsil edilme, Norveç ve İsveç'te parlamentoda temsil edilme ya da % 2.5 oy oranı, Avusturya'da parlamentoda temsil edilme ya da % 1 oy oranı, Fransa'da ise 50 seçim bölgesinde aday göstermiş olmak ve parlamentoda temsil edilme koşulları aranmaktadır.¹⁹

Avrupa demokrasilerindeki uygulamalar göz önüne alındığında; siyasi partiler arasındaki rekabet şartlarını ciddi oranda bozan bu % 7'lik oranın, siyasi rekabete katılmaya çalışan küçük partilerin aleyhine çok yüksek olduğu açıktır. Bu sebeple bu oranın % 3 gibi daha makul bir orana ya da en azından 1961 Anayasası dönemindeki gibi % 5'e düşürülmesi gerekmektedir.²⁰ Gerçekten de seçmen sayısının 48

¹⁹ Batı demokrasilerinde siyasi partilerin devlet yardımlarından yararlanması için aranan kriterlerin neler olduğuna ilişkin ayrıntılı ve toplu bir değerlendirme için bkz.: Uzun (2010), s.52-57.

²⁰ Devlet yardımı yapılacak siyasi partilerde aranan genel seçimlerde % 7 oranındaki oy oranı şartının çok yüksek olduğu ve bu oranın % 1'e indirilmesini yolundaki bir görüş için bkz.; Aydın, Mesut, "Türkiye'de Siyasi Partilere Devlet Yardımı", *AÜHFD*, C.54, S.4, 2005, s.260.

milyonu²¹ aştığı gözönüne alınırsa, % 3 oranında oy alan bir parti 1,5 milyona yakın seçmenin desteğini almış demektir. Bu oy miktarı, o partinin ciddi bir toplumsal desteğe sahip olduğunu, sadece bir tabela partisi olmadığını ve kendisine yapılacak devlet desteğinin çoğulculuğun zorunlu bir gereği olduğunu ispatlamaktadır.

3. Siyasi partilere yapılacak devlet yardımları ile partilerin elde edeceği diğer gelir kalemleri arasında oransal bir denge kurulmalı, siyasi partilerin devlet yardımlarına bağımlılığı önlenmelidir. Batı Demokrasinde siyasi partilere devlet yardımı yapılmasına yönelik çeşitli argümanlar ileri sürülmekle birlikte, literatürde bu uygulamalarla ilgili ciddi eleştiriler ve tereddütler de bulunmaktadır.²² Bu eleştirilerin önemli bir kısmı da siyasi partilerin devlet yardımları ile giderlerini karşılayabilmesi sayesinde, üyelerinden ve sempatanlarından toplayacağı aidat ve bağış gibi gelirlere ihtiyacının kalmaması ve mali açıdan toplumsal tabanlarından kopmasıdır. Bir diğer önemli eleştiri de; siyasi partilerin devlet yardımlarına bağımlılıkları, devlete siyasi partilerin işlerine karışma, onlar üzerinde denetim ve kontrol imkanı sağladığı yönündedir.

Ülkemizdeki devlet yardımı uygulamaları değerlendirildiğinde bu eleştirilerin gözardı edilemeyeceğini söylemek mümkündür. Türkiye’de siyasi partilerin gelir kaynakları içerisinde devlet yardımlarının oranına incelendiği zaman, yardım alan partilerin neredeyse gelirlerinin tamamının devlet yardımlarından oluştuğu görülmektedir. Rakamlara bakıldığında, devlet yardımı alan partilerin genel merkez gelirleri içerisinde yardımların oranı 1990’lı yıllarda % 50 ile % 90 arasında değişiklikler göstermekte iken²³, 2000’li yıllarda daha yüksek

²¹ <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/2009MahalliIdareler/SecmenSayilari/Iice.htm>. Erişim tarihi: 06.04.2011, Ayrıca, 29 Mart 2009 seçimleri itibarıyla Türkiye’deki toplam seçmen sayısının 48.265.644 olduğuna dair Yüksek Seçim Kurulu Başkanı’nın basın açıklaması için bkz.: <<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/467318.asp>> Erişim Tarihi: 30.11.2008.

²² Siyasi partilere yönelik kamusal desteklerin hangi gerekçelere dayandırıldığına dair bkz. Uzun (2010); s.40-45. Siyasi partilere yönelik kamusal desteklerin yöneltilen eleştiriler için ise bkz.Uzun (2010); s.66-75.

²³ Gençkaya, Ömer Faruk; “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerini Sınırlandırılması”, *Siyasi Partilerde Reform*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.181.

seviyelere çıkmış ve bir çok batı demokrasisindeki oranları geçmiştir.²⁴ Günümüzde, devlet yardımı alan partilerin ciddi oranda devlet yardımlarına bağımlı hale geldiği, buna karşılık; üye aidatı ve bağış toplamaya ihtiyacı hissetmedikleri görülmektedir.

Bu durum karşısında devlet yardımlarına yönelik yukarıda belirtilen eleştiri ve tereddütlerin ülkemizde belli bir düzeyde geçerlilik kazandığını söyleyebiliriz. Bu eleştirileri giderebilmek için siyasi partilerin klasik gelir kaynakları olan üye aidatları ve bağışlardan kopmasını önleyecek tedbirler almak gereklidir. Bu tedbirler konusunda, halen Almanya'da uygulanmakta olan sistem iyi bir örnektir. Bu sistemde siyasi partilerin alacakları devlet yardımları, toplayacakları üye aidatları ve bağışları aşamamaktadır. Ayrıca, siyasi partilere toplayacakları her 1 Mark üye aidatına karşılık, 0.50 Mark devlet yardımı yapılacağı hükme bağlanmıştır.²⁵ Bu uygulamanın birinci kısmının aynısının

²⁴ Son yıllarda yardımlardan yararlanan başlıca partilerin gelirleri içerisinde, devlet yardımları %80'lerin üzerinde ve hatta bazı yıllar % 90'larda olmuştur. Örneğin AKP'nin 2004, 2005, 2006, ve 2007 yıllarında aldığı devlet yardımlarının gelirleri içerisindeki oranı sırası ile % 85.2, %86.9, %88,1 ve %89.2 olarak gerçekleşmiştir. Kaynak: Adalet ve Kalkınma Partisi'nin www.akp.org.tr adlı resmi sitesi.

²⁰⁰² yılından beri Ana Muhalefet Partisi sıfatına sahip CHP'de devlet yardımının, toplam parti gelirleri ve genel merkez gelirlerine oranı şu şekildedir:

	Toplam parti gelirine oranı	Genel Merkez gelirine oranı
2003 yılı	% 46	%59
2004 yılı	%41	%57
2005 yılı	%31	%42
2006 yılı	%46	%66

Görüldüğü üzere CHP'de parti gelirleri içerisinde devlet yardımlarının oranı ortalama % 50 civarındadır. Ancak, bu durum partinin devlet yardımı dışında kalan gelirlerinin üye aidatları ya da bağışlardan elde etmesinden kaynaklanmamaktadır. Partinin devlet yardımı dışında beyan ettiği en önemli gelir kaynakları; banka mevduat gelirleri ve önceki yıldan devreden nakit mevcududur. Eğer partinin gelirleri içerisinde, önceki yıldan devreden nakit mevcudu ve devlet yardımlarının sağladığı birikimle elde edilen banka mevduat gelirlerini arındırırsak; CHP'de de devlet yardımlarının, parti toplam gelirleri ve Genel Merkez gelirlerinin % 80'ini bulduğunu görürüz.

Kaynak: SPMD Kararı, E.2004/22, K.2006/77, k.t.: 27.1.2006, RG: 17.3.2006-26111; SPMD Kararı, E.2005/24, K.2008/81, k.t.: 26.6.2008, RG: 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2006/28, K.2008/82, k.t.: 26.6.2008, RG: 8.7.2008-26930; SPMD Kararı, E.2007/21, K.2008/83, k.t.: 26.6.2008, RG: 8.7.2008-26930.

²⁵ Nassmacher, Karl Heinz (2003a); "Party Funding in Continental Western Europe", Reginald, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, s.124 ve Scarrow, Susan; "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context", *Party Politics*, 10(6), 2004, s.670.

Anayasayada hüküm altına alınması TBB'nin 2007 tarihli Anayasa Önerisi'nde kabul edilmiştir. Bu Öneride de yer aldığı gibi, siyasi partilere yapılacak devlet yardımının, partinin bağışlar ve üye aidatları yoluyla topladığı gelirleri geçemeyeceğine dair bir Anayasa hükmüne yer vermek, siyasi partilerin üye aidatı ve bağış gibi klasik gelir kaynaklarından vazgeçmesini önleyerek bu yöndeki bir çok tereddütü giderecektir.

4. Siyasi partilere yapılacak devlet yardımlarının bir kısmının doğrudan taşra teşkilatına yapılması ve bir kısmının da eğitim, araştırma-geliştirme ve yayın gibi alanlarda kullanılması zorunlu tutulmalıdır. Siyasi partilere yönelik devlet yardımların doğrudan genel merkezlerle yapılması ve bu paraların tasarrufunun genel merkez yönetimlerinde olması, mali yönden parti merkez yönetimlerini taşra teşkilatlarına karşı güçlendirmekte ve parti bürokrasisinin etkinliğini artırmaktadır. Bu durumun parti içi demokrasi açısından sakıncalar doğuracağı çok açıktır.

Bu tür sakıncaların önüne geçmek için Almanya, İtalya, Avusturya, Kanada, Finlandiya ve İsveç'te devlet yardımlarının tümü parti genel merkezine değil; partinin bütün teşkilatına belirli oranlarda dağıtılmaktadır. Ayrıca, Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç ve Hollanda'da ise partilere yakın eğitim ve araştırma kurumlarına kurumlara düzenli devlet yardımları yapılmaktadır. Hollanda'da, kamusal destekler konusunda, sadece partilerin eğitim ve araştırma kurumlarına yardım yapılması bakımından kendine özgü bir sisteme sahiptir.²⁶

Türkiye'de ise, devlet yardımları doğrudan siyasi parti genel merkezlerine yapılmakta ve bunların kullanımı konusunda "parti ihtiyaçları ve amaçları" dışında bir sınırlama getirilmemektedir. Bu sebeple, partinin hak ettiği devlet yardımının bir kısmının (örneğin % 30) doğrudan parti taşra teşkilatına yapılması, bir kısmının da (örneğin % 30) eğitim, politika geliştirme, kamuoyu araştırması, yayın vb. alanlarda

²⁶ *The World of Campaign Finance*, The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington DC, 1993, s.13 ve PALTIEL, Khayyam Z.; "Public Funding Abroad, Contrast and Effects", Michael J. Malbin (Ed.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980, s.367.

kullanılmasının zorunlu tutulması, hem parti içi demokrasiyi güçlendirecek hem de siyasetin kamusal finansmanının aynı zamanda demokrasinin finansmanı olduğu yönündeki görüşün daha güçlü savunulmasına imkan tanıyacaktır.

5. Siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülmesine devam edilmeli, ancak; bu denetimi etkinleştirecek tedbirler alınmalıdır. Siyasi partilerin mali denetimi görevinin, 1961 ve 1982 Anayasaları'nda Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Özbudun Tasarısı dışındaki diğer tüm Anayasa önerilerinde de, bu görev Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Siyasi partilerin mali denetimini yapacak organın bu işlevi yerine getirecek yeterlilikte olması gerektiği gibi her türlü etkiden bağımsız bir şekilde karar verebilecek güvenceye sahip olması da gereklidir. Hatta denilebilir ki; bu görevi yürütecek organın tarafsızlığına duyulan güven, bu görevin etkinlikle yerine yerine getirmesinden daha önemlidir. Bu açıdan, Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimini yerine getirmesi en iyi tercih görünümündedir.

Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimi konusunda görülen en önemli eksiklikler; partilerin sadece genel merkez hesaplarının incelenip taşra teşkilatı hesaplarının incelenmeden kanuna uygun olduğu yolunda karara varılması,²⁷ her siyasi partinin farklı muhasebeleştirme usulleriyle gelir ve giderlerini kayıt altına almasının getirdiği teknik sorunlar ve Anayasa Mahkemesinin onlarca partinin merkez ve taşra teşkilatını denetleyecek yeterli uzman kadroya sahip olmayışıdır. Bunlar, herhangi bir Anayasal düzenlemeyi gerektirmeyip yasal düzenlemeler yoluyla giderilmesi mümkün eksikliklerdir. Bu eksiklikler, yasal düzenlemelerle giderilebilecek, bir Anayasa değişikliğini gerektirmeyen konulardır.

²⁷ Anayasa Mahkemesi'nin denetim kararlarının il örgütlerine ilişkin bölümünde genellikle "gelirlerin/giderlerin Merkez Karar ve Yönetim Kurulu kararıyla doğruluğunun onaylandığı görülerek, 2820 sayılı yasaya uygun olduğu sonucuna varılmıştır" denilmektedir. Başka bir ifade ile, Mahkeme partilerin il örgütleri hesaplarını incelememekte ve merkez karar organının onayına dayanarak bunların yasaya uygunluğunu doğrulamaktadır. Nitekim AYM'nin eski başkanlarından Ahmet Boyacıoğlu, il örgütlerinin hesaplarının denetlenmeden onaylanmasını ve tetkik edilmeyen bir belgeden dolayı partinin sorumlu veya sorumsuz görülmesinin olanaksız olduğunu belirtip bu denetimi durdurduğunu belirtmiştir. Tartışmalar bölümü, *Anayasa Yargısı* 8, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1991, s.470-471.

Sonuç olarak, siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesince yerine getirileceği yolundaki 1982 Anayasası'ndaki hükümlerin değiştirilmesine ya da bir ekleme yapılmasına gerek yoktur.

6. Siyasi partilerin ve adayların seçim harcamalarının kanunla sınırlandırılacağı konusunda Anayasaya hüküm konulmalıdır. Siyasetin finansmanı konusunda Batı Demokrasilerinde yaygın uygulamalardan birisi de, siyasi partilerin ve adayların seçim harcamalarına sınır konulmasıdır.²⁸ Yeni gelişen bir takım kampanya teknikleri, kamuoyu araştırma faaliyetleri ve son derece pahalı olan kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması siyasi partiler için seçim kampanyalarının maliyetlerini son derece yukarıya çekmektedir. Bu durum, mali yönden güçlü partilerin çok daha fazla harcama yapmasına ve seçim yarışında eşit ve adil rekabet şartlarının bozulmasına neden olmaktadır. Ayrıca, siyasi partilerin artan seçim rekabetinde daha fazla harcama yapmak zorunda kalmaları, daha fazla mali kaynağa ihtiyaç duymalarına ve ekonomik yönden güçlü kişi ya da kurumların etkisine açık hale gelmelerine neden olabilecektir. Seçim harcamalarının sınırlandırılmasına yönelik son bir gerekçe de, devletin siyasi partilere mali yardım yapıyor olması da seçim harcamalarına sınır konulmasına imkan tanımaktadır.

Batı Demokrasilerinde, adaylar ya da siyasi partilerin seçim harcamalarının sınırlandırılması iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bazı ülkelerde, her seçim bölgesinde seçmen başına düşen bir miktar belirlenip harcamaların üst sınırı hesaplanırken, bazı ülkelerde ise toptan bir harcama üst sınırı belirlenmek suretiyle bu kural uygulamaya konulmaktadır. Bu konudaki en eski düzenlemeye sahip ülke İngiltere'dir. İngiltere'de 1883 tarihli Yolsuzluk ve İlegal Uygulamalar Kanunu'ndan (Corrupt and Illegal Practices Act) beri adayların yapacakları seçim harcamalarının seçim çevresi düzeyinde bir üst sınırı bulunmaktaydı.²⁹ Günümüzde İngiltere'de her seçim bölgesi için bir

²⁸ ABD, İngiltere, Fransa, Japonya, Kanada ve Yeni Zelanda tek isimli seçim sistemine yani aday odaklı bir seçim yarışına sahip olan ve bu sebeple adayların seçim giderlerinin sınırlandırılması uygulamasının olduğu ülkelerdir. *The World of Campaign Finance* (1993), s.9. Çok isimli seçim sisteminin uygulandığı ve parti odaklı seçim yarışının söz konusu olduğu İtalya, İspanya, Portekiz, Belçika, Kanada, Yunanistan, İsrail ve bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ise siyasi partilere yönelik harcama sınırlamaları mevcuttur. Biezen, Ingrid van, "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 2004, 10 (6), s.714.

²⁹ Pinto-Duchinsky, Michael, "British Political Finance 1830-1980", *American Enterprise Institute for Public Policy Reserch*, Washington and London, 1981, s.26.

partinin harcayabileceği miktar 30.000 Sterlin olarak belirlenmiştir.³⁰ Kanada’da ise bir siyasi parti, seçim bölgesindeki her bir seçmen için en fazla 0.30 \$ harcama yapabilir.³¹

Ülkemizde siyasi partilerin çok ciddi miktarlarda seçim harcaması yaptıkları ve devlet yardımları sebebiyle partilerin harcamaları arasında ciddi uçurumlar olduğu görülmektedir. Her ne kadar daha fazla gelir elde etme başarısı gösteren siyasi partilerin, bu gelirlerini seçim harcamalarında kullanmaları doğal karşılanırsa da; partiler arasında harcama miktarları açısından büyük farklılıklar oluşmasını önleyecek makul sınırlar konulması Batı Demokrasilerinde görülen yaygın uygulamalardandır. Bu tür bir sınırlama ile güçlü partilerin sadece mali imkanları ile rakiplerine karşı bir üstünlük kurmaları önlenabilir.

Gerek 1961 ve 1982 Anayasaları gerekse bu dönemlerde çıkarılan siyasi partiler ve seçim kanunları bu tür bir sınırlamaya yer vermemiştir. 1982 Anayasasında “... siyasi partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir.” (m.69/son) şeklinde bir hükme yer verilmişse de, bu doğrudan bir sınırlama hükmü değildir. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ise, giderlerin yapılma usullerini belirlemekle yetinmiştir.

Anayasa önerileri içerisinde, sadece TBB 2001 ve 2007 Anayasa Önerilerinde bu tür bir sınırlama hükmü öngörmüştür. Bu önerilerde, “Siyasal partilerin kuruluş ve çalışmaları ile siyasal partilerin ve adayların seçim harcamaları, bu harcamaların sınırları ve denetim usulleri, saydamlık ilkesi gözetilerek kanunla düzenlenir.” şeklinde bir norma yer vermek suretiyle bu yönde bir uygulamanın hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Sonuç olarak, TBB’nin önerisinde olduğu gibi siyasi partilerle ilgili Anayasa maddesine siyasi partilerin ve adayların seçim harcamalarına

³⁰ Fisher, Justin, “The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000”, *Representation*, 38 (1), 2001, s.14-15.

³¹ Stanbury, William T., “Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform”, Arthur B. Gunlinks (Ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, to Excel, New York, 2000, s.70-71. Ayrıca kanunda belirlenen bu miktarlar Tüketici Fiyatları Endeksine (Consumer Price Index) göre her yıl yenilenmektedir. Bu ülkelerin yanında, seçim harcamalarının sınırlandırılmasına ilişkin uygulamaların ülkeler bazında ayrıntıları ve toplu bir değerlendirme için bkz. Uzun (2010); s.78-81.

sınırlama getirileceğine ilişkin bir hükme yer verilmesi ve bu sınırlamanın uygulama şeklinin kanunla düzenleneceğinin belirtilmesi yeterli olacaktır.

SONUÇ

Yukarıda yapılan değerlendirmeler neticesinde, siyasi partilerin finansmanı ile ilgili yeni bir Anayasa normu önerisi şu şekilde oluşmaktadır:

“Siyasi partiler ticari faaliyette bulunamazlar.

Siyasal partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına ve anayasal işlevlerine uygun olması gerekir. Siyasal partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğu, bu hususun Anayasa Mahkemesince denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir.

Siyasi partilere devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Kanunla, son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların en fazla yüzde üçü ve üstünde oy alan siyasi partilerin yararlanacağı belirtilir. Bu yardımın, en az üçte birinin doğrudan partinin taşra teşkilatına verileceği ve en az üçte birinin de eğitim, politika geliştirme, kamuoyu araştırması ve yayın alanlarında kullanılacağı Kanunla düzenlenir. Bir partinin alacağı yıllık devlet yardımı, üye aidatları ve bağışlardan elde ettiği yıllık geliri aşamaz. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatlarının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir.

Siyasal partilerin kuruluş ve çalışmaları ile siyasal partilerin ve adayların seçim harcamaları, bu harcamaların sınırları ve denetim usulleri kanunla düzenlenir.

Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türkiye Cumhuriyeti uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılır.”

TABLO 1.

1. 13.07.1965 tarihli ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu
2. 22.02.1968 tarihli ve 1017 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 74 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun
3. 02.02.1970 tarihli ve 1219 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 74 üncü Maddesinin Yeniden Düzenlenmesine ve Bu Kanuna Geçici Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun
4. 30.06.1971 tarihli ve 1421 sayılı 9.7.1961 tarihli ve 334 sayılı T.C. Anayasasının 56 ncı ve 82 nci Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun
5. 15.03.1973 tarihli ve 1699 sayılı T.C. Anayasasının 30, 57, 136, 138 ve 148 inci Maddelerinin Bazı Fıkralarının Değiştirilmesi ve 2 Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun
6. 30.04.1974 tarihli ve 1802 sayılı 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununa Bir Madde ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun
7. 27.06.1984 tarihli ve 3032 sayılı 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 61 inci Maddesine Bir Bent ve Aynı Kanuna Bir Ek Madde ile Bir Geçici Maddenin Eklenmesine Dair Kanun
8. 09.04.1987 tarihli ve 3349 sayılı 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununa 27.06.1984 Gün ve 3032 sayılı Kanunla Eklenen Geçici 11 inci Maddesine Fıkralar Eklenmesi Hakkında Kanun
9. 07.08.1988 tarihli ve 3470 sayılı 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununa 27.06.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanunla Eklenen Ek 1 inci Maddesine İki Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun
10. 31.10.1990 tarihli ve 3673 sayılı 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
11. 24.12.1991 tarihli ve 3765 sayılı 1992 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun
12. 24.03.1992 tarihli ve 3789 sayılı 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
13. 25.03.1992 tarihli ve 3790 sayılı 1992 Mali Yıl Bütçe Kanunu
14. 23.07.1995 tarihli ve 4121 sayılı 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun

15. 12.08.1999 tarihli ve 4445 sayılı Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
16. 03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
17. 26.03.2002 tarihli ve 4748 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun
18. 29.04.2005 tarihli ve 5341 sayılı Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

KAYNAKLAR

Kitaplar, Kitap Bölümleri ve Makaleler

- Aydın, Mesut; "Türkiye'de Siyasi Partilere Devlet Yardımı", *AÜHFD*, C.54, S.4, 2005. (s.235-265)
- Biezen, Ingrid van; "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 10 (6), 2004. (s.701-722).
- Gençkaya, Ömer Faruk; "Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerini Sınırlandırılması", *Siyasi Partilerde Reform*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- Fisher, Justin; "The Political Parties, Elections and Referandums Act 2000", *Representation*, 38 (1), 2001. (11-19)
- Nassmacher, Karl Heinz (2003a); "Party Funding in Continental Western Europe", REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003. (117-137).
- Paltiel, Khayyam Z.; "Public Funding Abroad, Contrast and Effects", Michael J. Malbin (Ed.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1980. (s.354-370).
- Pinto-Duchinsky, Michael; "British Political Finance 1830-1980", *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, Washington and London, 1981.

- Scarrow, Susan; "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context", *Party Politics*, 10(6), 2004. (s.653-675).
- Stanbury, William T.; "Financing Federal Politics in Canada in an Era of Reform", Arthur B. Gunlinks (Ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, toExcel, New York, 2000. (s.68-120)
- Tanör, Bülent; *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, BDS Yayınları, İstanbul, 1990.
- Teziç, Erdoğan; *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul, 1991.
- Uzun, Cem Duran; *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010.
- Ünsal, Artun; (1980) Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, "*Siyasal Sistem*" Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1980.

Diğer Kaynaklar

- Anayasa Yargısı* 8, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1991.
- Hürriyet Gazetesi*, (Çeşitli sayılar)
- Radikal Gazetesi*, (Çeşitli sayılar)
- Resmi Gazete*, (Çeşitli sayılar)
- The World of Campaign Finance*, The Center for a New Democracy and The Center for Responsive Politics, Washington DC, 1993.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi – Anayasa 2000*, TOBB Yayınları, Ankara, 2000.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2001.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Önerisi - Geliştirilmiş Gerekçeli Yeni Metin*, 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2007.
- www.akp.gov.tr
- www.ntvmsnbc.com
- www.tusiad.org