



"Farklı Düşünüyoruz Bir Arada Çözüyoruz."

BİRARADA.ORG



DENGEVE
DENETLEME
AĞI

Demokrasi BAROMETRESİ

ANALİZ RAPORU NO:1

CUMHURBAŞKANI SEÇİM
KAMPANYASININ FİNANSMANI:

**ADİLİYET, ŞEFFAFLIK VE
HESAP VEREBİLİRLİK**

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

ÖNSÖZ

Türkiye, tarihinde ilk defa 10 Ağustos 2014'te Cumhurbaşkanını seçmek için sandık başına gidecek. Halkın seçeceği ilk Cumhurbaşkanı seçiminde kampanyaların ne derece şeffaf yürütüleceği, seçilecek kişiye karşı güven duyulması yönünden oldukça önem taşımaktadır. Venedik Komisyonu, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ve Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GREGO) gibi pek çok uluslararası kuruluş, seçimlerin finansmanında şeffaflığın halk tarafından seçilen adaya karşı güvenin ve toplum huzurunun sağlanması için vazgeçilmez ilkelerden biri olduğunu vurgulamaktadır. Bu analiz, Cumhurbaşkanı seçim kampanyasının çok önemli bir ayağını oluşturmakla birlikte; hakkında çok fazla araştırmanın yapılmadığı, seçim kampanyasının finansmanını incelemektedir. Eşit, çoğulcu ve adil ilkelere göre bir seçim yarışının nasıl yürütüleceği uluslararası ilkeler ışığında belirtilmekte, 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu'nun bu ilkelere ne derece örtüştüğü karşılaştırılmakta ve mevcut mevzuatın iyileştirilmesine yönelik öneriler tartışılmaktadır.

Bu rapor, Denge ve Denetleme Ağı'nın analiz raporları serisinin birinci sayısıdır. Denge ve Denetleme Ağı olarak daha güçlü bir demokrasi hedefiyle, barometre politika belgeleri, analiz ve uzlaşma raporları yayınlamaktayız. Bu çalışmalarımızı hazırlarken, uluslararası antlaşmaları, Avrupa Birliği kıstaslarını, AGİT ilkelerini, GRECO tavsiyelerini, Venedik Komisyonu ölçütlerini, iyi yönetim uygulamalarını ve diğer uluslararası standartları temel almaktayız.

Denge ve Denetleme Ağı, Türkiye'de katılımcı ve çoğulcu demokrasinin güçlenmesi için mücadele eden bir harekettir. Farklı dünya görüşlerini, hayat tarzlarını ve siyasi tercihleri temsil eden ve bu çalışmanın yayınlandığı an itibarıyla, 140 sivil toplum örgütünden oluşan Ağımız, Türkiye'nin demokratikleşme sürecini güçlendirme hedefi taşımaktadır.

Bu kapsamlı analiz raporunu hazırlayan Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya'ya, Cumhurbaşkanı seçim kampanyasının finansmanına ilişkin bu çalışması için teşekkürü bir borç biliriz. Anayasa'nın 67.maddesinin son fıkrasına göre seçim kanunlarında yapılacak değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamaz. Bu seçimde geç kalınmış olduğundan, raporda vurgulanan ve uluslararası ilkeler ışığında öne çıkan çelişkiler ve mevcut mevzuatın iyileştirilmesine yönelik iyi uygulama önerileri bir sonraki seçimlere yöneliktir. Denge ve Denetleme Ağı olarak bu analizin, seçim kampanyalarının finansmanında şeffaflığa ilişkin iyi uygulamaların ve uluslararası standartların daha iyi anlaşılmasına ve 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu'nun iyileştirilmesine katkı vermesini umuyoruz.

Bu proje İngiltere Büyükelçiliği ve Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Sivil Düşün Programı tarafından desteklenmektedir. Bu yayında ifade edilen görüşler yazarın görüşleridir. İngiltere Büyükelçiliği, Avrupa Birliği Delegasyonu ve Denge ve Denetleme Ağı'nın görüşlerini yansıtmayabilir. Denge ve Denetleme Ağı adına hiçbir kimse bu dokümanda yer alan bilgilerden sorumlu tutulamaz.

ÖZET



CUMHURBAŞKANI SEÇİM KAMPANYASININ FİNANSMANI: ADİLİYET, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Ülkemiz, tarihinde ilk defa 10 Ağustos 2014 tarihinde Cumhurbaşkanı seçmek için sandık başına gidecek. Siyasetin finansmanı, demokratik bir sistemde özgür ve adil bir siyasi rekabet için yaşamsal öneme sahiptir. Bağışlar, bildirim, izleme, denetim ve harcama sınırlarını da açıkça kapsayacak bir biçimde siyasi partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanının düzenlenmesi adil bir siyasal rekabet ortamı sağlar.

6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu, Cumhurbaşkanı seçimine, Cumhurbaşkanı adaylarında aranacak niteliklere, seçim öncesi, seçim günü ve seçim sonrası yapılması gereken işlemlere ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Bununla beraber, uluslararası standartlar ve ilkeler göz önüne alındığında, ilgili mevzuatın daha detaylı düzenlenmesi ve mevzuatta ek düzenlemelerin yer alması uygun olacaktır.

Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyalarının Finansmanı

- Bu seçimlerde, adaylar kamu yardımı almayacaklar. Tüzel kişilerden (şirket, sendika, vakıf, dernek gibi oluşumlar) bağış ve yardım alamayacaklar. Siyasi partiler de, tüzel kişiliğe sahip olduklarından, adaylara finansman desteği sağlayamayacaklar. Adaylar, sadece kendilerini destekleyen vatandaşlardan bağış ve yardım kabul edebilecekler.

Radyo, Televizyon ve Diğer İletişim Araçlarıyla Propaganda

- 6271 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı adaylarının radyo televizyondan birinci ve ikinci turlarda propaganda amaçlı nasıl yararlanacaklarını düzenlememektedir. Kanun bu konudaki kıstasların ve usulün Yüksek Seçim Kurulu (YSK) ve TRT (Türkiye Radyo Televizyon Kurumu) tarafından belirleneceğini ifade etmektedir. Bununla birlikte, radyo televizyonda propagandanın “tarafsızlık ve eşitlik” ilkelerine göre nasıl düzenleneceği merak konusudur.

- Bu seçimlerde paralı radyo televizyon reklamı serbesttir; ancak bağış üst sınırları dikkate alındığında, bu tür reklam giderlerinin adaylar tarafından nasıl karşılanacağı bir başka tartışmalı alanı oluşturmaktadır.
- YSK ve TRT'nin ivedilikle radyo ve televizyon başta olmak üzere, internet ve diğer yayın ortamlarında propaganda ve paralı reklam konularında alınacak yasal önlemleri, izleme araçlarını ve yaptırımları belirleyip duyurmaları "adil, tarafsız ve eşitlikçi" bir propaganda ortamının sağlanması için gereklidir.

Adayların Gelir Kaynakları, Bağışlar ve Seçim Harcamaları

- Kanun, Türkiye'de siyasetin finansmanı konusunda en önemli açıklardan bir tanesi olan seçim harcamalarını kayda almakta ancak bir üst sınır getirmemektedir. Bu durum, üçüncü kişilerin yapacağı ve Kanun tarafından düzenlenmemiş harcamalarla ilgili olarak büyük bir boşluk yaratmaktadır.
- Adayların seçim kampanyalarında kullanacakları birincil mali kaynak olan bağış miktarları dikkate alındığında; adayların, mali yönden güçlü kişi ya da kuruluşların etkisi altına girebilecekleri ve seçildikten sonra "tarafsızlıklarını" sağlamada zorluklar olabileceği iddia edilmektedir.

Mal, Bağış ve Seçim Harcamalarının Beyanı

- Kanun tarafından düzenlenmeyen ancak adayların kendi kişisel kaynaklarından oluşturacakları bütçenin nerede ve nasıl kayda alınacağı da belirsizdir.
- Adayların bağış ve harcamaları kaydedecekleri listelerin kapsamı ve standardı bilinmemektedir.

Denetim Ve Yaptırımlar

- Gelirinden fazla gideri bulunan adayın sunduğu seçim hesabı ile ilgili ne gibi bir yaptırım uygulanacağı belirtilmemiştir.

Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanlarında özellikle üst düzey atamalar başta olmak üzere anayasal görev ve yetkileri genişletilmiştir (Madde 104). Buna karşılık, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulmadığı gibi Başbakan ve bakanlarla imzaladığı işlerden de sorumlu tutulamaz (Madde 105).

CUMHURBAŞKANI SEÇİM KAMPANYASININ FİNANSMANI:

ADİLİYET, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya,
Marmara Üniversitesi Fransızca Kamu Yönetimi Bölümü

Türkiye Cumhuriyeti parlamenter sistemle yönetilen bir cumhuriyettir. Anayasa'nın 7. maddesine göre, "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanlarında özellikle üst düzey atamalar başta olmak üzere anayasal görev ve yetkileri genişletilmiştir (Madde 104). Buna karşılık, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulmadığı gibi Başbakan ve bakanlarla imzaladığı işlerden de sorumlu tutulamaz (Madde 105). Cumhurbaşkanının, vatana ihanetle suçlanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi ve üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla olanaklıdır. Vatana ihanet suçlamasının neleri kapsadığı tanımlanmadığı gibi bu konuda herhangi bir karine de bulunmamaktadır.

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmesi düzenlenmişti. Anayasası'nın 101 ve 102. maddelerinde 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun'la benimsenen değişiklik, 21 Ekim 2007'de yapılan referandumda kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve bir kişi en fazla iki defa (dönem) Cumhurbaşkanı seçilebilir (Madde 101). Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur (Madde 102). İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

¹ Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından Başbakanı atar ve Başbakanın teklifiyle bakanları atar ve görevden alır. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur (Anayasa, Madde 112). Bakanlar Kurulunun programı TBMM'de başbakan ya da bir bakan tarafından okunur; programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra program üzerinde görüşmeler başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra güven oylaması yapılır (Madde 110).

Bu değişikliğe uygun olarak 19 Ocak 2012'de Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu, Cumhurbaşkanı seçimine, Cumhurbaşkanı adaylarında aranacak niteliklere, seçim öncesi, seçim günü ve seçim sonrası yapılması gereken işlemlere ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyası Dönemi

Yüksek Seçim Kurulu tarafından belirlenen takvime göre, adaylık için başvurular seçim döneminin başladığı 29 Haziran sabahı başlayıp, 3 Temmuz saat 17:00'de sona erecektir. Geçici aday listeleri 8 Temmuz, kesin aday listeleri de 11 Temmuz 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanacaktır.

6271 sayılı Kanun, (Madde 13) propaganda döneminin, aday listesinin kesinleştiği gün başlayıp oylamaların yapılacağı günden önceki gün saat 18.00'de sona ereceğini belirtmektedir.² YSK tarafından açıklanan seçim takvimine göre, aday listelerinin kesinleştiği 11 Temmuz 2014'te başlayacak kampanya dönemi oylamaların yapılacağı 10 Ağustos 2014'ten önceki gün olan 9 Ağustos 2014 saat 18:00'de sona erecek ve adaylar, 30 günlük propaganda döneminde kampanyalarını sürdürecektir.

6271 sayılı Kanun resmi propaganda süresinin başlangıcından önce yapılacak propaganda etkinliklerine yönelik bir düzenleme (yasak) getirmemektedir. Bu konuda YSK'nın açıklanmış bir kararı da bulunmamaktadır. Bu tür toplantıların resmi seçim döneminden önce yapılması da yeni tartışmalara yol açacaktır. Bu husus, gerek 298 sayılı Kanun'da düzenlenen seçim süresince yapılamayacak işler (Madde 63), törenlere ait yasaklar (Madde 64), başbakan ve bakanlara ait yasaklar (Madde 65) ve memurların gezilere katılma yasağı (Madde 66) gerekse seçim harcamalarının etkili denetimi ile ilgili olarak tartışılabilir.³

Ayrıca, 298 sayılı Kanun (Madde 94A) yurt dışında ve yurt dışı temsilciliklerde ve gümrük kapılarında (Madde 94/E) seçim propagandası yapılmasını yasaklamaktadır. Aday olması söz konusu olan kişilerin ve 6271 sayılı Kanun'a göre seçimlerde doğrudan taraf olmayacakları anlaşılan siyasi partilerin ve parti yetkililerinin yurt dışında yaşayan vatandaşlara yönelik etkinliklerinin bu hüküm çerçevesinde yasak olduğunu vurgulamak gerekir.

Seçimlerde ilk tur oylama 10 Ağustos 2014, seçimin ikinci oylamaya kalması durumunda ise ikinci tur oylama 24 Ağustos 2014 tarihinde yapılacaktır. Bu seçimlerde ilk defa yurt dışında yaşayan seçmenler de oy kullanacaklardır. Yurt dışında oy kullanma işlemleri 54 ülke 103 temsilcilikte yapılacak olup, oy verme işlemleri ilk tur için 31 Temmuz - 3 Ağustos 2014, seçimin ikinci oylamaya kalması durumunda ise 17-20 Ağustos 2014 tarihleri olarak belirlenmiştir. Gümrük kapılarında oy kullanma tarihleri ise ilk tur için 26 Temmuz -

² Bundan farklı olarak, 298 sayılı Kanun (Madde 49) propagandanın, oy verme gününden önceki onuncu günün sabahında başlar ve oy verme gününden önceki günün saat 18.00'inde sona ereceğini düzenlemiştir.

³ Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı Gözlem Heyeti seçim kampanyası dönemini yasal olarak düzenleyen Bulgaristan için bu durumu bir eksiklik olarak tespit etmiştir. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Presidential and Municipal Elections, 23 ve 30 Ekim 2011, Varşova, 5 Ocak 2012.

Siyasetin finansmanı, demokratik bir sistemde özgür ve adil bir siyasi rekabet için yaşamsal öneme sahiptir. Bağışlar, bildirim, izleme, denetim ve harcama sınırlarını da açıkça kapsayacak bir biçimde siyasi partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanının düzenlenmesi adil bir siyasi rekabet ortamı sağlar.

10 Ağustos, ikinci tur için 17 - 24 Ağustos 2014 tarihleri olarak belirlenmiştir. ⁴

6271 sayılı Kanun (Madde 15/1) "Oylamalarda kullanılacak filigranlı birleşik oy pusulasında "Cumhurbaşkanı Adayları" ibaresi ile Yüksek Seçim Kurulu tarafından çekilen kuraya göre sırası belirlenen adayların adı ve soyadı yer alır" ve (Madde 15/2) "Oylamanın referandum şeklinde yapılması hâlinde beyaz üzerine "Evet", kahverengi üzerine "Hayır" ibareleri yazılı, iki ayrı renkten oluşan birleşik oy pusulası kullanılır" demektir. Ayrıca, Kanun, oy kullanma şeklini (Madde 16/1) "Seçmen, sandık kurulunca kendisine verilen birleşik oy pusulası ve "Evet" veya "Tercih" yazılı mührü alarak oyunu kullanmak üzere kapalı oy verme yerine girer" ve (Madde 16/2) "Seçmen, mührü, birleşik oy pusulasında tercih ettiği adaya ait özel daire içine basmak, birleşik oy pusulasını zarfa koymak ve zarfı sandığa atmak suretiyle oyunu kullanır" şeklinde tanımlamaktadır. Oylamanın referandum şeklinde yapılması halinde ise (Madde 17/1) "Seçmen, sandık kurulunca kendisine verilen, beyaz üzerine "Evet" kahverengi üzerine "Hayır" ibareleri bulunan iki ayrı renkten oluşan birleşik oy pusulası ve "Evet" veya "Tercih" yazılı mührü alarak oyunu kullanmak üzere kapalı oy verme yerine girer" ve (Madde 17/2) "Seçmen, mührü, birleşik oy pusulasında tercih ettiği kısmın üzerine basmak, birleşik oy pusulasını zarfa koymak ve zarfı sandığa atmak suretiyle oyunu kullanır" yolunda düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden, Cumhurbaşkanı seçiminin doğası gereği her durumda adaylara oy verileceği anlaşılmaktadır.

6271 sayılı Kanun (Madde 2/2) "Yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının oy kullanmaları, 26/4/1961 tarihli ve 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sağlanır" hükmünü getirmiştir. 298 sayılı Kanun (Madde 94A) "yurt dışı seçmenlerin sadece seçime katılan siyasi partilere oy verebileceklerini" düzenlemektedir. 6271 sayılı Kanun'a göre Cumhurbaşkanı seçiminde adaylara oy verileceğinden, 298 sayılı Kanun'un genel hükmü ile bir çelişki oluşturmaktadır. Bu durumun YSK kararıyla açıklığa kavuşturulması yerine yasal bir düzenlemeyle düzeltilmesi daha uygun olacaktır.

Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyalarının Finansmanı

Siyasetin finansmanı, demokratik bir sistemde özgür ve adil bir siyasi rekabet için yaşamsal öneme sahiptir. Bağışlar, bildirim, izleme, denetim ve harcama sınırlarını da açıkça kapsayacak bir biçimde siyasi partilerin ve adayların kampanyalarının finansmanının düzenlenmesi adil bir siyasi rekabet ortamı sağlar.⁵ Bu konuda geliştirilen Avrupa standartları, siyasi partiler ve adayların gelir kaynaklarını ve harcamalarını açık ve şeffaf bir biçimde beyan etmelerini, bağış ve harcamalarla ilgili üst sınırların ve yasakların oy satın almayı da önleyecek bir biçimde belirlenmesini ve kamu kaynaklarının seçim kampanyalarında kötü kullanılmasının önlenmesini içermektedir. ⁶

⁴ Resmi Gazete, 15 Nisan 2014 Sayı: 28973.

⁵ Venice Commission – OSCE / ODIHR, Guidelines on Political Party Regulation (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2011). <http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>. Özellikle bakınız, ss. 65-80.

⁶ Magnus Ohman (derl.), Financing Politics: The Middle East and North Africa, Washington, DC: IFES, 2013.

Türkiye’de siyasetin finansmanı ile ilgili genel hükümler Anayasa’da düzenlenmiştir. Anayasa’ya göre (Madde 68/son), “Devlet, siyasî partilere, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar ile siyasî partilerin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmaları ile siyasî partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir (Madde 69/son).” İkinci olarak, siyasî partiler, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddî yardım alamazlar; aldıkları saptanırsa temelli olarak kapatılırlar (Madde 69/10). Son olarak, Siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir (Madde 69/3). Siyasî partilerin yıllık gelir ve giderlerini içeren hesapları Anayasa Mahkemesi tarafından Sayıştay yardımıyla denetlenir ve Mahkemenin vereceği karar kesindir.

Anayasa dışında, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Kanunu ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun hükümlerine göre düzenlenmektedir. 6271 sayılı Kanun bu alanda bir yenilik getirerek Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyasının finansmanını düzenlemektedir. 6271 sayılı Kanun’da özel hüküm bulunmayan hâllerde 298, 2839, 2972 sayılı Kanunlar ile 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun ile bunların ek ve değişikliklerinin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır denilmektedir. Bununla birlikte, yasanın bu konuda getirdiği bazı hükümler ile düzenlenmediği hususlar sorun alanlarını oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanı seçimi özel bir seçimdir. Bununla birlikte, 6271 sayılı Kanun’un gönderme yaptığı 2820 sayılı Kanun ve 3628 sayılı Kanun başta olmak üzere bu konudaki ilgili diğer düzenlemelerde yer alan hükümlerle uyum nasıl sağlanacak ya da çatışmalar nasıl çözümlenecektir? Anayasa (Madde 79), YSK’nın “seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma” ve “seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama” görevini yerine getireceğini söylemektedir. Kanun, bu hükümden hareketle, 6271 sayılı Kanun genel ilkeleri belirleyip, ilgili diğer mevzuata da gönderme yaparak; YSK’nın hem düzenleme hem de yönetim, gözetim, izleme ve denetim yapmasını öngörmektedir.

YSK, konuyla ilgili olarak 20 adedin üzerinde genelgenin hazırlandığını ve bunların zamanı gelince açıklanacağını duyurmuştur.⁷ Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı seçimi ile ilgili bazı düzenlemeler kamuoyu tarafından henüz bilinmemektedir. Bu çalışmada vurgulanan sorunlu alanların büyük olasılıkla YSK tarafından yayımlanacak genelgeler arasında yer aldığı düşünülmektedir. Bu ayrıntılı hususların denetim yetkisi de verilen YSK tarafından tek başına düzenlenmesi demokratik ilkelere uygun görülmemektedir. YSK’nın gözetim, izleme ve denetim yetkilerini 298 sayılı Kanun (Madde 14) çerçevesinde yerine getirmesi gerekmektedir.

Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu tarafından düzenlenen seçim kampanyasının finansmanı ile ilgili sorunlu alanları ve çözüm önerilerini be-

⁷ <http://www.milliyet.com.tr/30-mart-kesin-secim-sonuclari-aciklandi-ankara-yerelhaber-183165/>

lirlemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, ilgili kanununun Cumhurbaşkanı seçim kampanyasına ilişkin olarak düzenlediği hükümler, adaylık (Madde 7), radyo/televizyonla propaganda (Madde 13), adayların gelir kaynakları ve adaylara yardım (Madde 14), mal, bağış ve seçim harcamalarının beyanı ile denetimi ve yaptırımlar (Madde 14) ve seçim yasakları başlıkları altında incelenecektir. Aşağıda vurgulanacak olan hususlar, özellikle, Türkiye’de ilk defa uygulanacak olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi uygulamasının kalıcı bazı ilke ve geleneklerin oluşturulması ve seçimlerin meşruiyeti yönlerinden dikkate alınmalıdır.

Adaylık

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ülkelerde adaylar seçilmiş temsilciler, siyasi partiler, vatandaşlar ya da Seçim Kurulları tarafından belirlenmektedir.⁸



Fransa’da Cumhurbaşkanı adayı olabilmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde seçilmiş 42 bin temsilciden en az 500’ünün desteği (“sponsorluk” sistemi) gerekmektedir. Bu sistem, adaylık sürecini tabana yaymakta ve seçmen desteği yönünden önemli olmayan adayları elemektedir. Bununla birlikte, siyasi partiler, kampanya desteği sağlama ve seçmen tercihi araçlarını kullanarak son aşamada Cumhurbaşkanı adaylarının belirlenmesinde etkili olmaktadır.

Seçme ve seçilme haklarını ve siyasi etkinlikleri düzenleyen hükümler ancak kanunla sınırlandırılabilir (Anayasa Madde 13). 6271 sayılı Kanun’a göre (Madde 6), “Kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip her Türk vatandaşı Cumhurbaşkanı seçilebilir.” Aday gösterilecek kişinin yazılı muvafakatiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından en az yirmi milletvekilinin yazılı teklifiyle Cumhurbaşkanlığına aday olunabilmektedir (Madde 7). Her bir milletvekili ve her siyasi parti ancak bir aday için teklifte bulunabilirken; en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde, aldıkları geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında, yüzde onu geçen siyasi partiler de ortak aday gösterebileceklerdir.

Birinci olarak, Cumhurbaşkanı adayları için 1961 Anayasası ile benimsenen yükseköğrenim bitirme koşulu, bir yandan seçilme hakkının demokratiklik ilkesiyle çatışmasına neden olurken; öte yandan, milletvekili seçilme yeterlilikleri arasında yer alan ilkökul mezunu olmak koşuluyla da orantısızdır. Eğitim olanaklarının yaygınlaştığı günümüzde milletvekillerinin % 90’ı yükseköğretim mezunudur. Ayrıca, yükseköğrenim mezunlarının bu göreve daha layık ve bu görevi daha etkili yapabilecekleri düşüncesi de tartışmalıdır.

İkinci olarak, Cumhurbaşkanı adaylarının belirlenmesinin sadece yirmi milletvekili ya da en son seçimlerde aldıkları geçerli oyların toplamı yüzde onu

⁸ Yuki Huen, *Nomination and voting procedures governing presidential elections in selected places*, Research Office Information Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong, 1 Kasım 2013.

geçen partilere bırakılması oldukça sınırlayıcı bir yaklaşımdır. Kanun koyucunun “partili” aday yerine milletvekilleri tarafından ya da partilerce ortak olarak belirlenen aday usulünü getirmesi aslında “tarafsızlık” ilkesini daha aday belirlerken önceleyen bir yaklaşımdır. Bununla birlikte, önde gelen siyasi partilerin yüksek parti disiplinine sahip oldukları düşünüldüğünde; TBMM dışından “tarafsız ve partiler üstü” bir adayın belirlenmesinin oldukça güç olacağı söylenebilir. Bir başka deyişle, **Cumhurbaşkanı adaylarının belirlenme usulü, kampanyaların finansmanında yaşamsal öneme sahip “eşit, çoğulcu ve adil rekabet” ilkelerine dayalı seçimler yapılması konusunda önemli bir engel oluşturduğu söylenebilir.**

Her ne kadar Anayasa (Madde 101/son) “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer” hükmünü getirirse de, bu düzenleme Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi durumuna daha uygundur. Cumhurbaşkanı adayının kampanya yürüteceği ve halk tarafından seçileceği bir ortamda partisiyle ilişkisinin kesilmesi düşünülebilir. Aksi takdirde, TBMM’de temsil edilen ya da edilmeyen her partinin birer aday belirlemesi ve “partili” adaylarla seçimlere gidilmesi daha doğru bir seçenektir. Bu konu, aşağıda irdelenecek olan ve 6271 sayılı Kanun tarafından düzenlenmeyecek önemli bir yasal boşluk yaratan “adayların seçim kampanyalarının finansmanında parti kaynaklarının kullanıp, kullanılmayacağı” hususuyla da yakından ilişkilidir.

Seçimlerde aday olacak herkesin görevlerinden ayrılıp ayrılmayacakları hususu bir başka sorun alanını oluşturmaktadır. Aday olacak kamu görevlilerinin tarafsızlığını sağlamak amacıyla görevden ayrılmaları, Anayasanın 76. Maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenmiştir.⁹ 6271 sayılı Kanun’da (Madde 11), kamu görevlilerini sayma yoluna gidilmiştir. “Cumhurbaşkanı aday gösterilen hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeleri, kamu kurumu ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, belediye başkanları ve subaylar ile astsubaylar, siyasi partilerin il ve ilçe yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar, kamu bankaları ile üst birliklerin ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alanlar, aday listesinin kesinleştiği tarih itibarıyla görevlerinden ayrılmış sayılır.

Cumhuriyet Halk Partisi’nden (CHP) milletvekillerinin bu hükme karşı “kanun önünde eşitlik” ilkesine aykırılıktan Anayasa Mahkemesi’nde 15 Haziran 2012 tarihinde açtıkları iptal davası Anayasa’nın amir hükmüne uygun olarak oybirliği ile reddedilmiştir.¹⁰

⁹ Bu konuda ayrıca, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun Madde 154, 2839 sayılı Milletvekili Kanunu Madde 17, 18 ve 19 ve 2972 sayılı Mahalli İdareler, Köy ve Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Hakkındaki Kanun Madde 17, Geçici Madde 13 ve Ek Madde 3’e bakınız.

¹⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmi Gazete 1 Ocak 2013 Sayı: 28515. Kanun (Madde 11/2), yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile subay ve astsubaylar hariç olmak üzere, Cumhurbaşkanı adayı gösterilen devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri hâlinde, YSK tarafından Cumhurbaşkanı seçim sonuçlarının ilân edilmesini takip eden bir ay içinde miracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebileceklerini belirtmektedir.

Cumhurbaşkanı adaylarının belirlenme usulü, kampanyaların finansmanında yaşamsal öneme sahip “eşit, çoğulcu ve adil rekabet” ilkelerine dayalı seçimler yapılması konusunda önemli bir engel oluşturduğu söylenebilir.

Görevdeki Cumhurbaşkanı, Başbakan, bakanlar ve milletvekillerinin aday oldukları takdirde kampanya süresince partizanca davranacaklarını ileri sürmek olasıdır. Bununla birlikte, seçilmişlerin yasal statüsünün atanmış kamu görevlilerinden farklı olduğu unutulmamalıdır.

Öte yandan, geçici Bakanlar Kurulu oluşturulması genel seçimlerde ya da Anayasa'nın 116. Maddesine uygun olarak erken seçime gidilmesi durumlarında söz konusudur (Madde 114). Buna göre, genel seçimlerde Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanlarının yerine TBMM içerisinde ya da dışından bağımsız kişiler atanır.

Cumhurbaşkanı seçiminde aday olacak seçilmişlerin; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlar da dikkate alındığında, görevden ayrılıp ayrılmayacakları düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, YSK'nın son mahalli seçimlerde aldığı ve "görevdeki bakanların belediye seçimlerinde aday oldukları takdirde görevden ayrılmalarına gerek bulunmadığı" yolundaki kararı emsal gösterilebilir.¹¹ Bu takdirde, aday olan görevdeki seçilmişlerin bir yandan resmi yürütme görevlerini öte yandan kişisel kampanyalarını yürütmeleri oldukça tartışılacaktır. Cumhurbaşkanı seçim kampanyalarının yürütüleceği yaklaşık bir aylık sürede hükümetSEL etkinlikler ve uygulamalar askıya alınamayacağına göre, aday oldukları takdirde başbakan ve bakanların bu süre içerisindeki konumları sorgulanacaktır. Türkiye'de seçim döneminde hükümetSEL etkinliklerle siyasal kampanyaların çakışmasından kaynaklanan, ancak genellikle yaptırıma uğratılmayan seçim yasaklarının ihlal edilmesi yaygındır. Bu bağlamda, aday olacak seçilmişlerin de istifa ederek ya da görevlerini en azından 30 günlük resmi kampanya döneminde geçici olarak veya fiilen yardımcılarına -Başbakan yardımcısı ya da bakan yardımcısı- bırakarak büyük olasılıkla gündeme gelecek bu tür iddiaların önüne geçilmesi bir geleneğin oluşması bakımından uygun ve yararlı olacaktır.

Milletvekili (2939 sayılı Kanun Madde 21) ve Mahalli İdareler (2972 sayılı Kanun Madde 13/4) seçimlerine katılacak "bağımsız" adaylar için zorunlu olan ve "en yüksek derecedeki Devlet memurunun brüt adaylığı kadar bir miktarın ilgili mal müdürlüğüne yatırılması" şeklinde düzenlenen adaylık aidatı şeklindeki bir uygulama Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu'nda düzenlenmemiştir.

Radyo, Televizyon ve Diğer İletişim Araçlarıyla Propaganda

298 sayılı Kanun, seçim döneminde radyo ve televizyonda propaganda (Madde 52, 53, 54, 55 ve 55/A) ve basın, iletişim araçları ve internette propaganda (Madde 55/B) ilke, kural ve yasaklarını belirlemiştir. Ayrıca, 6112 sayılı Kanun seçim döneminde yayın (Madde 30) ve siyasal reklamlar (Madde 31) konularını düzenlemiştir. Buna uygun olarak, son Mahalli seçimlerden önce, YSK, "Medya hizmet sağlayıcıların, YSK tarafından ilân edilen seçim döneminde, yayın yasaklarının başlayacağı saate kadar siyasî parti ve aday reklamları yayımlayabilecekleri ve bu konuda geçerli olacak ilke ve kurallara yönelik" bir karar almıştır.¹²

6271 sayılı Kanun'a göre, propaganda döneminde, Türkiye radyo ve televiz-

11 Yüksek Seçim Kurulu Kararı, 28 Kasım 2013 No. 543

12 YSK Karar No. 592, Resmi Gazete, 27 Aralık 2013 Sayı: 28864.

yonlarında yapılacak propaganda yayınlarının tam bir tarafsızlık ve eşitlik içinde yapılması, Yüksek Seçim Kurulu ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu tarafından sağlanır. Adayların, özel radyo ve televizyonlardaki propaganda konuşmalarında, süre ile ilgili sınırlamalar dışında; Başbakan, bakanlar ve milletvekilleriyle ilgili yasaklara ilişkin hükümler dâhil olmak üzere propaganda dair diğer hususlarda 298 sayılı Kanun hükümleri (Madde 52-55, 65, 66 ve 155) kıyasen uygulanır.¹³ Buna göre, radyo ve televizyonda propaganda suçlarına ilişkin cezaların da kıyasen uygulanacağı söylenebilir.¹⁴ Öte yandan, 6112 sayılı Kanun, seçim döneminde yayın kurallarının YSK tarafından belirlenip, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) tarafından izleme, denetleme ve değerlendirilme yapılmasını öngörmektedir (Madde 30). Buna karşılık, 6271 sayılı Kanun, özel hüküm bulunmayan hâllerde başvurulacak diğer kanunlar arasında 6112 sayılı Kanun'u saymamıştır. Bir başka deyişle, bu konuda yasal bir boşluk bulunmaktadır.

Son mahalli seçimler dönemine ilişkin olarak RTÜK tarafından yayımlanan Rapora göre, TRT'nin resmi (Ulusa Sesleniş) ya da gayri resmi programlarda iktidar partisine "aslan payı" biçiminde tanımlanacak süre ayırdığı görülmektedir.¹⁵ Buna göre, TRT, 12 günlük süre içerisinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin kampanyalarıyla ilgili 13 saat yayın yaparken diğer muhalefet partilerine toplam 95 dakika ayırmıştır. Bir başka deyişle, yayın süreleri bir yandan 6112 sayılı Kanun hükümlerini öte yandan YSK'nın yanlı ve taraflı seçim kampanyası yayın yasaklarına ilişkin kararlarını ihlal etmektedir. Bu durumda, Cumhurbaşkanı seçim kampanyası döneminde de radyo televizyonda propaganda konusunda "tarafsızlık ve eşitlik" tartışmalarının aday olacak seçilmişlerin ve özellikle Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların hali hazır görevlerinden ayrılmamaları halinde daha fazla gündeme geleceği düşünülmektedir.

Öte yandan, Türkiye'de siyasi partilere ve seçilmişlere radyo televizyonda ayrılan sürenin hem seçim dönemlerinde hem de iki seçim arasında eşit ve adil olduğu söylenemez. 298 sayılı Kanun (Madde 52) TRT'de resmi propaganda döneminde seçime katılan partilere, iktidar ve ana muhalefet partisi olmaları halinde daha fazla süre sağlamaktadır. Buna karşılık, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon (TRT) Kanunu hükümlerine (Madde 5, 20, 22, 23 ve 31/2) göre, resmi propaganda döneminde, siyasi partiler veya adaylar radyo ve televizyonlarda birlikte veya ayrı ayrı açık oturum, röportaj, panel gibi programlara katılarak görüşlerini açıklayabilirler ve siyasi partiler veya adayların açık veya kapalı yer toplantıları, radyo ve televizyonlarda canlı olarak yayınlanabilir." Öte yandan, 298 sayılı Kanun'a (Madde 52 Ek) göre, özel radyo ve televizyonlarda siyasi partilerin propaganda konuşmaları TRT'de uygulanan usul ve esaslara göre yapılır; bu hüküm dışında propagandaya ilişkin yayın yapılamaz ve yapanlar altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır (Madde 151/2). Radyo ve televizyon sahipliğinde son yıllarda ortaya çıkan

¹³ Ayrıca bakınız 6112 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluşları ve Yayın Esasları Hakkındaki Kanun Madde 30 ve 31.

¹⁴ 298 sayılı Kanun Madde 149/A ve 6112 sayılı Kanun Madde 30/3.

¹⁵ <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25995306.asp>. Bu Rapora göre, 22 Şubat - 4 Mart 2014 tarihleri arasında, partilere ayrılan yayın süreleri şöyledir: Adalet ve Kalkınma Partisi 812 dakika, Cumhuriyet Halk Partisi 48 dakika, Milliyetçi Hareket Partisi 45 dakika and Barış ve Demokrasi Partisi iki dakika.

*6271 sayılı Kanun,
Cumhurbaşkanı
adaylarının radyo
televizyondan birinci
ve ikinci turlarda
propaganda amaçlı
nasıl yararlanacaklarını
düzenlemektedir.*

kartelleşme ve “tarafı” yayın geleneği karşısında partiler ve adaylara eşitlikçi bir propaganda olanağı sağlanamamaktadır. Adayların yerine “üçüncü” kişilerin (third party) aday lehine ya da aleyhine programlar yapmaları (olumsuz siyasi propaganda) 298 sayılı Kanun (Madde 55/B) hükümlerine karşın, etkili olarak engellenmemektedir.

6271 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı adaylarının radyo televizyondan birinci ve ikinci turlarda propaganda amaçlı nasıl yararlanacaklarını düzenlemektedir. Kanun bu konudaki kıstasların ve usulün YSK ve TRT tarafından belirleneceğini ifade etmektedir. Bununla birlikte, radyo televizyonda propagandanın “tarafsızlık ve eşitlik” ilkelerine göre nasıl düzenleneceği merak konusudur. İlk turda adaylara eşit zamanlı kaç konuşma olanağı sağlanacaktır? İkinci turda karşılıklı tartışma ve tek konuşma olarak ne kadar zaman ayrılacaktır? TRT ve diğer yayın kuruluşlarında olumsuz propagandayı da kapsayacak biçimde Cumhurbaşkanlığı seçim kampanyalarıyla ilgili yayın süreleri, sınırlamaları ve yasakları neler olacaktır? TRT tarafından hazırlanan ve ulusal yayın kuruluşları tarafından da yayınlanan “Ulusa Sesleniş” gibi hükümet etkinlikleriyle ilgili programlar seçim döneminde hangi kurallara tabi olacaktır?



Fransa’daki uygulamaya bakıldığında, adaylara her turda ulusal yayın kanallarında eşit sürenin verildiği görülmektedir.¹⁶ Bu süre, adaylara danışılarak Görsel-İşitsel Üst Kurulu tarafından belirlenmektedir. Birinci turda adaylara 15 dakikadan az olmayacak bir propaganda süresi verilmektedir. İkinci turda adaylara bir saatten az olmayacak bir süre verilmekle birlikte; adaylar anlaşığı takdirde süre kısaltılabilmektedir.

298 sayılı Kanun (Madde 55/B) seçime katılan siyasi partiler ve bağımsız adayların, seçim propaganda süresinin sona ermesine kadar, yazılı basında ilan ve reklam yoluyla veya internet sitesi açarak sözlü, yazılı veya görüntülü propaganda yapabileceklerini düzenlemektedir. 6271 sayılı Kanun’da açık bir hüküm ve 6112 sayılı Kanun’a gönderme bulunmasa da YSK’nın 592 sayılı Kararına göre, bu seçimlerde paralı radyo televizyon reklamı serbesttir; ancak bağış üst sınırları dikkate alındığında, bu tür reklam giderlerinin adaylar tarafından nasıl karşılanacağı bir başka tartışmalı alanı oluşturmaktadır.¹⁷ Özel radyo ve televizyon yayın kuruluşlarının reklam ücretlerinde bazı adaylara ayrıcalıklı indirim yapmasının önüne nasıl geçilecektir? YSK, 298 sayılı Kanun’a (Madde 60) göre, “partiler ve adayların sabit ilan ve reklam yerlerinden süresi, sayısı ve ücreti eşit olmak” şartıyla yararlanmalarını öngören hükme paralel olarak, bu konuda nasıl bir karar alacaktır? Son dönemde oldukça tartışılan internet ve sosyal medya aracılığıyla propaganda yapılması hangi kurallara tabi olacaktır?

Adaylar, 298 sayılı Kanun’a göre (Madde 60) “seçim çevresi içinde, belediye-

¹⁶ Decree Implementing Act of 6 November 1962 http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/texts.pdf

¹⁷ Anayasa (Madde 67/son) “Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz” hükmü gereği bu konuda yeni bir düzenleme yapılması olanaksızdır.

lerce doğrudan kullanılan ve ilçe seçim kurullarınca belirlenen sabit ilan ve reklam yerlerinden süresi, sayısı ve ücreti eşit olmak şartıyla” ve seçim zamanı dışında ücretsiz olarak isteklisine tahsis edilen ilan ve reklam yerlerinden ücretsiz ve eşit olarak paylaştırılarak yararlanabilirler. Belediyelerin izni ile özel kişi ve kuruluşlarca kurulan veya belediyelere ait olup da özel kişi ve kuruluşlara kiraya verilen sabit ilan ve reklam yerleriyle ilgili olarak ilçe seçim kurulları, süresi, sayısı ve ücreti eşit olmak üzere adayların yararlanmasını düzenlemek ve denetlemekle yetkilidir. Şehir dışı karayollarında il seçim kurulu yetkilidir ve bu yetkisini ilçe seçim kuruluna devredebilir. Bununla birlikte, bu tür ilan yerlerinin ücretinin ne olacağı ve her adayın bunu maddi olarak karşılayıp karşılayamayacağı önemli bir husustur.

Üçüncü kişiler tarafından yapılacak bazı yayınlar 298 sayılı Kanun (Madde 55/B-3) tarafından yasaklanmıştır. Oy verme gününden önceki on günlük sürede, yazılı, sözlü ve görsel basın ve yayın araçları ile kamuoyu araştırmaları, anketler, tahminler, bilgi ve iletişim telefonları yoluyla mini referandum gibi adlarla bir siyasi partinin veya adayın lehinde veya aleyhinde veya vatanşın oyunu etkileyecek biçimde yayın yapılması ve herhangi bir surette dağıtımı yasaktır.

Yukarıda vurgulanan sorun alanlarını da dikkate alarak **YSK ve TRT'nin ivedilikle radyo ve televizyon başta olmak üzere, internet ve diğer yayın ortamlarında propaganda ve paralı reklam konularında alınacak yasal önlemleri, izleme araçlarını ve yaptırımları belirleyip duyurmaları “adil, tarafsız ve eşitlikçi” bir propaganda ortamının sağlanması için gereklidir.**

YSK ve TRT'nin ivedilikle radyo ve televizyon başta olmak üzere, internet ve diğer yayın ortamlarında propaganda ve paralı reklam konularında alınacak yasal önlemleri, izleme araçlarını ve yaptırımları belirleyip duyurmaları “adil, tarafsız ve eşitlikçi” bir propaganda ortamının sağlanması için gereklidir.

Adayların Gelir Kaynakları, Bağışlar ve Seçim Harcamaları

2820 sayılı Kanun, siyasi partilerin gelir kaynaklarını aidat (üye, milletvekili, milletvekili, belediye başkanı, belediye ve il genel meclisi üyeliği aday aidatları), parti bayrak vb. ürünler ile yayınlarından, parti üye kimlik kartları, parti etkinlikleri ve mal varlığından sağlanan gelirler, bağışlar ve devlet yardımı olarak tanımlamıştır (Madde 61). Parti mal varlığından sağlanan gelirler dışındaki diğer gelirler her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

Anayasa'nın "...siyasî partilerin ve adayların seçim harcamaları ve usulleri yukarıdaki esaslar çerçevesinde kanunla düzenlenir" (Madde 69/son) emredici hükmü 1995 anayasa değişiklikleri sırasında benimsenmiştir. Buna karşın, partilerin ve adayların seçim kampanyalarının finansmanına (gelirler ve giderler) ilişkin olarak 298 sayılı Kanun (Madde 11, 50-66, 181-186), 2839 sayılı Kanun (Madde 21) ve 2972 sayılı Kanun (Madde 10 ve 13) tarafından düzenlenen propaganda, adaylık aidatı ve YSK tarafından yapılacak seçim harcamalarına ilişkin hükümleri dışında bir düzenleme bulunmamaktadır.

6271 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı seçim kampanyasının finansmanı ile ilgili şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamaya yönelik bazı düzenlemeler ilk defa getirmektedir. Anayasa (Madde 69) ve 2820 sayılı Kanun'a (Madde 67) uygun olarak, "adayların, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım alamayacakları" belirtilmiştir (Madde 14/1).



Adayların kampanyalarının üç kaynaktan destekleneceği söylenebilir:

- 1. Türk vatandaşlarının bağışları ve yardımları*
- 2. Yasada açıkça düzenlenmemekle birlikte adayların öz kaynakları*
- 3. Yukarıda açıklanan radyo ve televizyondan propaganda programları ve ücretsiz ilan yerlerinden yararlanma olanağı (dolaylı devlet desteği)*

Kanun'un "bağış ve yardım" ibarelerinden, özellikle nakdi yardım miktarını düzenleyen fıkra (Madde 14/3) dikkate alındığında sadece nakdi bağış ve yardımları ifade ettiği ve kapsadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, adaylara aynı yardım yapılmasının açıkça hüküm altına alınmamış olmakla birlikte yasak olduğu söylenebilir. YSK'nın bu konuya bir açıklık getirmesi gerekir. Aynı yardımlar olacak ise, bunların hesabı ve kaydı nasıl tutulacaktır?

Adaylar, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım alamazlar. Bu durumda, tüzel kişiliğe sahip olan partilerin, adayları mali olarak desteklemeleri yasaktır. Öte yandan, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu'nun (GRECO) tavsiyeleri arasında yer alan ve ulusal, yerel ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinde şeffaflığın sağlanmasına yönelik olarak vurgulanan, üçüncü kişilerin (third party) adaylara yapacağı bağış ve katkıların şeffaflığına yönelik bir düzenleme getirilmemiştir.¹⁸ Siyasetin ve kampanyaların finansmanına yönelik düzenlemelerden ve özellikle beyan zorunluluklarından kaçınmak için, adaylarla ve siyasi partilerle ilişkisi olmayan kişi ve örgütler (dernekler, vakıflar ve platformlar) genellikle aynı nitelikte ve adayların kampanyalarından "bağımsız" kayıt dışı harcamalar yaparlar. Üçüncü kişilerin bu tür etkinlikleri çerçevesinde değerlendirilebilecek tek düzenleme, 298 sayılı Kanun (Madde 55/B) tarafından getirilen yayın ilkeleri ve kamuoyu araştırmalarının finansmanı konusundaki kuraldır. Bu tür etkinlikler düzenlenmediği takdirde, seçimlerde eşitlik, adillik ve rekabet ilkelerinin ihlali yanında; şeffaflık ve denetim konularında da büyük tartışmalar olacaktır.

Kanun, kişisel bağışlarla ilgili olarak 2820 sayılı Kanun'un siyasi partilere yapılacak bağışlarla ilgili "üst sınır"dan farklı bir yaklaşım getirmektedir. 2820 sayılı Kanun (Madde 66 ve Ek Madde 6) uyarınca siyasi partilere yapılacak bağış üst sınırı her yıl Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen yeniden değerlendirme oranına göre artmaktadır. 2014 yılında bağış üst sınırı 31.917 Türk Lirası'dır. 2971 sayılı Kanun ise (Madde 14), "her bir kişinin adaylara yapabileceği nakdi yardım miktarı, her bir tur için en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt

¹⁸ Avrupa Konseyi GRECO birimi tarafından Türkiye'de Siyasetin Finansmanı konusunda yapılan değerlendirmede, partinin kadın ve gençlik kolları gibi yasal bir kuruluşu olmasa bile partinin "yakın etkisi altındaki" kuruluşların hesaplarının da parti hesaplarıyla birlikte beyan edilmesi tavsiyesi için bakınız, GRECO Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu Türkiye'de Siyasetin Finansmanında Şeffaflık, Strazburg, 26 Mart 2010, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)5_Turkey_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)5_Turkey_Two_EN.pdf).

tutarını geçemez” demektedir. Ocak 2014 itibarıyla 45 yıllık hizmet süresini doldurmuş en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık müsteşarının brüt maaşı yaklaşık 9.871 Türk Lirasıdır.¹⁹ Buna göre, bir gerçek kişi bir adaya Cumhurbaşkanı seçiminin tek turlu olması durumunda 9.871 Türk Lirası, ikinci tur yapıldığı takdirde ise (her iki tur için) en fazla toplam 19.742 Türk Lirası bağış yapabilecektir. Bir gerçek kişinin bir siyasi partiye bir yıl içinde yapacağı bağış miktarı ile karşılaştırıldığında, Cumhurbaşkanı adaylarına yapılacak bağış miktarının düşüklüğü ortadadır. Adayların seçim harcamalarının kalemleri düşünüldüğünde ülke düzeyinde etkili bir seçim kampanyası yürütmek için sadece gerçek kişilerin yapacağı bağışlara bağlı kalmanın yetersiz olacağı açıktır. Öte yandan, **adayların seçim kampanyalarında kullanacakları birincil mali kaynak olan bağış miktarları dikkate alındığında; adayların, mali yönden güçlü kişi ya da kuruluşların etkisi altına girebilecekleri ve seçildikten sonra “tarafsızlıklarını” sağlamada zorluklar olabileceği iddia edilmektedir.**²⁰

Kanun, adayların “Seçim Hesabı” olarak kendileri adına bir banka hesabı açtırmalarını; YSK tarafından belirlenecek tutarın üzerindeki nakdi yardımların bu hesaba yatırılacağını, tutarın altında kalan nakdi yardımların ise makbuz karşılığında alınıp, seçim hesabına yatırılacağını hükme bağlamıştır (Madde 14/4).

Öncelikle, “Seçim Hesabı”nın ülke düzeyinde etkinlikte bulunan bankalarda, mümkünse tek bir bankanın şubelerinde ve vadesiz hesap olarak açtırılması; hesap kapatılırken bu süre içerisinde işletilen faizin Hazine’ye gelir kaydedilmesi YSK tarafından karara bağlanmalıdır.

Kanun, “Hesabın” açılması ve kapatılmasıyla ilgili özel bir tarih ve zaman (adaylığın kesinleşmesi ile başlayıp, resmi propaganda süresinin sona ereceği seçim gününden bir gün önce saat 18:00 gibi) belirlememiştir. Bununla birlikte, Kanun, “adaylığın kesinleşmesinden (11 Temmuz 2014) seçim sonuçlarının kesinleşmesine (en iyi olasılıkla 15 ya da 31 Ağustos 2014) kadar geçen dönemde bağış ve yardımlar ile yapılan harcamalar YSK tarafından tasdik edilen listelere kaydedilir” (Madde 14/5) demektedir. Bu fıkrada belirtilen dönemin başlangıç ve bitiş tarihleri, “Seçim Hesabı”nın açılma ve kapatılma tarihleri olarak belirlenebilir. O halde, seçimlerin ilk turda sonuçlanması halinde 15 Ağustos 2014 saat 18:00’a kadar (ya da belirlenecek başka bir saate kadar) ya da ikinci tur seçimler olması halinde 31 Ağustos 2014 saat 18:00’a kadar (ya da belirlenecek başka bir saate kadar) hem seçim hesabına bağış yatırılması hem de harcama yapılması olanaklıdır. Bununla birlikte, 298 sayılı Kanun’da birçok hükümde kullanılan “oy verme gününden önceki gün saat 18:00’a kadar” kuralına uygun olarak seçim hesabına bağış ve yardım yatırma olanaklı olabilir. Seçimin ikinci tura kalması durumunda da benzer bir süre düzenlenebilir.

Bu varsayımlar YSK tarafından duyurulacak genelelerde doğrulanırsa, hesapları açık veren (harcama fazlası olan) adayların yeni bağış toplamaları söz konusu olacaktır.

¹⁹ Başbakanlık Müsteşarına yapılacak ödeme unsurları 84/8813 sayılı ve 97/9021 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarında düzenlenmiş olup, söz konusu unsurlar sözleşme ücreti, ikramiye, fazla mesai ücreti, özel hizmet tazminatı ve kadrosu için öngörülen makam tazminatının yarısından oluşmaktadır.

²⁰ Bu konudaki CHP iddiaları için bakınız, Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmi Gazete, 1 Ocak 2013 Sayı: 28515.

Adayların seçim kampanyalarında kullanacakları birincil mali kaynak olan bağış miktarları dikkate alındığında; adayların, mali yönden güçlü kişi ya da kuruluşların etkisi altına girebilecekleri ve seçildikten sonra “tarafsızlıklarını” sağlamada zorluklar olabileceği iddia edilmektedir.

Kanun, adaylara yapılacak aynı yardımları düzenlemeyerek şeffaflık ve denetim konularında önemli bir boşluk yaratmıştır.

Kanun tarafından düzenlenmeyen ancak adayların kendi kişisel kaynaklarından oluşturacakları bütçenin nerede ve nasıl kayda alınacağı da belirsizdir.

6271 sayılı Kanun, gerçek kişilerin yapacağı bağış üst sınırını belirlemekle birlikte, yapılacak bağış ve yardımların hangi miktarın üzerinde olanların banka hesabına yatırılacağını belirlememiştir. 2820 sayılı Kanun hükümlerine paralel olarak miktarı ne olursa olsun her türlü bağış ve yardımın banka hesabına yatırılarak kayda alınması gerekir.

Kanun, adaylara sadece nakdi yardım yapılacağını hükme bağlamış, ancak aynı yardımlarla ilgili bir hüküm içermemektedir. Genel ve yerel seçimlerde oldukça yaygın olan aynı yardımların Cumhurbaşkanı seçiminde de üçüncü kişilerin yukarıda açıklanan kayıt dışı finansman desteklerine konu olacağı açıktır. **Kanun, adaylara yapılacak aynı yardımları düzenlemeyerek şeffaflık ve denetim konularında önemli bir boşluk yaratmıştır.**

Anonim bağışların yaygın olduğu Türkiye’de siyasetin finansmanında bağışlar ve bağış yapanın kimliği bir başka sorun alanını oluşturmaktadır. Toplumsal ve siyasal kutuplaşmanın yaygınlaştığı Türkiye’de Cumhurbaşkanı seçim kampanyasında yapılacak bağışların büyük bir bölümünün “sahte” isimlerle –Türk vatandaşı olsa da kamuoyunda bilinmeyen isimler- yapılacağı düşünülebilir. Bu durumda, üçüncü kişilerin kayıt dışı katkıları önem kazanacaktır. Bu nedenle, yakın gelecekte lehte ve aleyhte propaganda yapacak üçüncü kişilerin YSK tarafından kayda alınması gereklidir. Seçilemeyen adayları destekleyen kamuoyunda bilinen bağış sahiplerinin ise “mağdur” durumuna düşmeleri olasıdır. Bağış üst sınırının düşüklüğü “itibarlı” seçmenlerin bağış yapmasını da engelleyici bir unsurdur. Kısaca, “Seçim Hesabı” uygulaması tarafların dürüstlük ilkesine göre hareket etmeleri halinde etkili olacaktır. Öte yandan, **Kanun tarafından düzenlenmeyen ancak adayların kendi kişisel kaynaklarından oluşturacakları bütçenin nerede ve nasıl kayda alınacağı da belirsizdir.** Kısaca, adayların bir “Seçim Hesabı” açtırması evrensel ilkelere uygundur ancak önemli eksiklikler taşımaktadır.

Kanun, adayların seçimin finansmanında kullanacakları kişisel kaynaklarıyla ilgili olarak, YSK tarafından belirlenecek adaylık başvurusu süresi içinde adayların mal bildiriminde bulunmalarını zorunlu tutmaktadır (Madde 14/2). Beyanın, milletvekili, bakan ve atanmış kamu görevlilerinin mal beyanını düzenleyen 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu kapsamında yapılıp yapılmayacağı ve beyan formunun ayrıntıları bilinmemektedir.²¹ Mal bildiriminde hisse senetleri yanında varsa ticari ortaklıkların da yer alması gerekir. Bununla birlikte, sadece seçilen adayın mal bildirimi, seçim sonuçlarının kesinleşmesini müteakip Resmî Gazetede yayımlanır hükmüyle adayların kişisel kaynakları konusunda tam bir şeffaflık sağlanmamaktadır. Tüm adayların mal beyanının seçimden önce, düzenli bir biçimde ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulması şeffaflık ve hesap verebilirlik bakımından önemlidir. Aksi takdirde, adayların seçim kampanyalarında kullanacakları kişisel kaynaklar ve bunların miktarı bilinmeyecek ve şeffaflık tartışmaları gündeme gelecektir.

Kanun, siyasi partilere ilişkin düzenlemeye (2820 sayılı Kanun Madde 67) paralel olarak adayların ödünç niteliğinde para kabul edemeyeceklerini hükme

²¹ 3628 sayılı Kanun (Madde 5) beyan sahiplerinin “kendilerine, eşlerine ve vilayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebeplerinin mal bildiriminin konusunu teşkil edeceğini” belirtmektedir.

bağlanmıştı (Madde 14/3). Bununla birlikte, adayların bankalardan nakit kredi kullanmaları ya da kredi ve ipotekle mal alıp alamayacakları düzenlenmemiştir. Herhangi bir yasak bulunmadığından adayların bu yolları kullanabilmeleri olanaklıdır.

Fransa'da adaylar seçim kampanyalarını kendi kişisel kaynakları, borç / kredi olarak ve siyasi partiler ya / ya da gerçek kişilerden en fazla 4.600 Avro bağış toplayarak yürütürler. Adayların tüzel kişilerden bağış alması ya da yabancı devlet ve siyasi partilerden bağış ve aynı katkı sağlamaları yasaktır. Adayların seçim harcamalarının en fazla % 47,5'ini devletten geri alabilmektedirler. İlk turda geçerli oyların % 5'ini ya da bunun üzerinde bir oranı alan adaylar harcamalarının % 47,5'ini geri almaya hak kazanırlar. Kesin aday listesinin Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra devlet adaylara 153.000 Avro avans öder.

Kanun, Türkiye'de siyasetin finansmanı konusunda en önemli açıklardan bir tanesi olan seçim harcamalarını kayda almakta, ancak herhangi bir üst sınır getirmemektedir. ²²

Kanun, alınan bağış ve yardımların sadece seçim harcamalarında kullanılacağını ve başka bir amaç için tahsis edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı seçiminde "seçim harcamaları" neleri kapsayacaktır? Bilindiği gibi 2820 sayılı Kanun'da (Madde 74/7) 13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle siyasi partilerin harcama kapsamı ve usulleri genişletilmiştir. Buna göre, siyasi partiler "ücret mukabili geçici ve sürekli olarak çalıştırdıkları kişilere aynı ve nakdi 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." Bir başka deyişle, birçok kişisel harcamanın parti gideri olarak ödenmesi olanaklıdır. Cumhurbaşkanı seçiminde adayların sayısı, kampanya süresi ve nakdi devlet yardımı almadıkları için bu sakinlerin ortaya çıkması sınırlı olabilir. Bununla birlikte, harcamaların kategorik olarak tanımlanmaması, "oy satın alma" ya da başka amaçlara yönelik kaynak aktarımına neden olabilir.

Bu durum, üçüncü kişilerin yapacağı ve Kanun tarafından düzenlenmemiş harcamalarla ilgili olarak da büyük bir boşluk yaratmaktadır. Her ne kadar kampanya gelirleri (bağış ve yardım) ile harcamalar YSK denetimine sunulmakla birlikte; aşağıda ayrıntılı olarak incelenecek olan harcamaların nasıl denetleneceği tartışmalıdır. Seçim harcamalarına üst sınır konulması daha eşitlikçi ve adil bir rekabet ortamına yardımcı olacaktır. Aksi halde, daha fazla mali kaynağa sahip olan bir aday diğer adaylara göre seçmenler üzerinde daha fazla etki yaratabilir. Bu nedenle, küçük partilerin destekleyeceği bir aday, büyük parti ya da partilerin destekleyeceği adaya göre daha az mali desteğe sahip olacaktır. Bir başka deyişle, seçimler, halkın özgür seçiminden ziyade "zenginlerin demokratik oyunu" haline dönüşecektir.

²² Özgürlük Evi Türkiye'yi kısmen özgür ülkeler arasında sınıflandırmakla birlikte, Türkiye'deki siyasetin finansmanı rejimi ABD Yüksek Mahkemesinin kampanya harcamalarına ilişkin sınırlamaların konuşma özgürlüğü üzerinde baskı oluşturacağı konusundaki kararıyla uyumlu olarak harcama üst sınırı getirmemiştir.

Kanun, Türkiye'de siyasetin finansmanı konusunda en önemli açıklardan bir tanesi olan seçim harcamalarını kayda almakta, ancak herhangi bir üst sınır getirmemektedir.

Anayasa'nın (Madde 69/3) ve 2820 sayılı Kanun'un (Madde 70) hükümlerine uygun olarak, 6271 sayılı Kanun'a göre (Madde 14/4) adaylar bağış ve yardımları sadece seçim harcamalarında kullanacak ve başka bir amaç için tahsis edemeyecekler. Bu çerçevede alınan bağış ve yardımlar, 2820 sayılı Kanun hükmüne (Madde 61/son) paralel olarak veraset ve intikal vergisinden müstesna tutulmuştur. Bununla birlikte, bağış verenlerin bu yardımları vergiden düşüp düşemeyecekleri Kanunda düzenlenmemiştir.



Fransa'da seçim kampanyalarında yapılacak harcamalara ilişkin üst sınırlar kanunla belirlenmiştir. Buna göre, 2012'de yapılan başkanlık seçiminin ilk turunda her adayın en fazla 16,85 milyon Avro (seçmen başına 0,37 Avro) harcama yapmasına izin verilmiştir. İkinci turda mücadele eden iki adayın her biri 22,51 milyon Avroluk (seçmen başına 0,40 Avro) yasal harcama üst sınırına sahipti. Dolayısıyla, seçim harcamalarına üst sınır getirilmesi bir yandan eşitlikçi rekabet ortamı sağlarken diğer yandan yasal hükümlerin ihlali durumunda yaptırımların geliştirilmesine yardımcı olur.

Mal, Bağış ve Seçim Harcamalarının Beyanı

Anayasa'nın emredici hükmüne (Madde 69/son) karşın, 6271 sayılı Kanun kabul edilinceye kadar partilerin ve adayların seçim kampanyalarının yasal düzenlemesi yapılmamıştır. Partilerin yıllık hesapları ise esas olarak Anayasa (Madde 68/son ve 69), 2820 sayılı Kanun (Madde 61-76, 113, 116 ve EK1) hükümlerine göre incelenir.²³ Son yıllarda kaydedilen ilerlemelere karşın, Türkiye'de partilerin gelir ve giderlerine ilişkin muhasebe standartları ve şeffaflık ilkelerine uygunsuzluk yaygındır.²⁴ Kanun, Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili olarak gelir ve giderlerin kayıt, beyan ve denetimi konusunda yeni bir yaklaşım getirmektedir. Her şeyden önce, YSK bu konuda bir anlamda düzenleme ve uygulama mercii yapılmaktadır (Madde 14/4, 6, 7, 8 ve 9). Aday tarafından verilecek mal bildiriminin usul ve esasları, adaylar tarafından kullanılacak listelerin şekil, içerik ve tasdiki, makbuzların şekil ve içeriği, bastırılması, bağış ve yardımların alınması, kayda geçirilmesi, harcanması, harcanmayan ya da bağış sınırını aşan kısmın Hazineye intikali ile bu maddenin uygulanmasına ilişkin diğer usul ve esaslar YSK tarafından belirlenecektir (Madde 14/9).

Kanun (Madde 14/6) YSK'nın bu görevi yerine getirirken Sayıştay'dan ve gerekli görülen diğer ilgili kamu kurumlarından yardım alabileceğini ifade etmiştir. Bununla birlikte, 6271 sayılı Kanun ile, her şeyden önce siyasetin finansmanında kurum ve süreç olarak çift başlı (Anayasa Mahkemesi ve YSK) bir denetim sistemi oluşmuştur. Uzun dönemde YSK seçim hesaplarıyla görevlendirilecekse bu bir deneyim olacaktır. Bununla birlikte, siyasetin finansmanının denetimi konusunda tek bir sistem olması teknik olarak uygun ve yararlıdır.

²³ 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 Sayıştay'dan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir (Anayasa Madde 69/3).

²⁴ Bakınız, GRECO Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu, 2010.

Bağış ve yardımlar ile yapılan harcamaların YSK tarafından onaylanan listelere kaydedileceği belirtilmektedir. Bununla birlikte, harcamalar (mal ve hizmet alımı) nasıl yapılacak ve nasıl belgelenecektir? Bu konuda, 2820 sayılı Kanun'un 6111 sayılı Kanun ile değişik hükümleri (Madde 74/5, 6 ve son) uygulanabilir. Ayrıca, 298 sayılı Kanun (Madde 51/A) uyarınca adayların açacakları seçim büroları ve bunların her türlü giderleri harcamalara katılacaktır.

Seçim harcamalarının şeffaflığı konusunda, 298 sayılı Kanun (Madde 55/B-3), üçüncü kişiler tarafından yapılacak ve oy verme gününden önceki on günlük sürenin "dışında yapılacak yayınların; tarafsızlık, gerçeklik ve doğruluk ilkelere uygun olması şarttır. Kamuoyu araştırmaları ve anketlerin yayınlanması sırasında, araştırmaların hangi kuruluş tarafından yapıldığının, denek sayısının, araştırmaların kim tarafından finanse edildiğinin açıklanması zorunludur" hükmünü getirmiştir.

Adayların, YSK'ya "önceden bildirmek şartıyla, seçim hesapları ile gelir ve harcamalara ilişkin bilgi ve belgelerin kayda geçirilmesi ve ibrazına ilişkin hususlarda 1 Haziran 1989 tarih ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununa göre yetki almış meslek mensuplarından veya avukatlardan birini ya da birkaçını yetkili kılacakları" belirtilmektedir (Madde 14/8). Bununla birlikte, **adayların bağış ve harcamaları kaydedecekleri listelerin kapsamı ve standardı bilinmemektedir. GRECO tavsiyelerine uygun olarak gelir ve gider hesaplarının evrensel muhasebe ilkelerine uygun ve standart bir şekilde sunulması ve bu konularda adaylara ya da Kanuna uygun olarak yetkilendirdikleri kişilere rehberlik sağlanmalıdır.**

Denetim ve Yaptırımlar

Siyasi parti hesaplarının denetimi Anayasa (Madde 69), 2820 sayılı Kanun ile 30 Mart 2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılmaktadır.

6271 sayılı Kanun (Madde 14/6) Cumhurbaşkanı seçiminde aday olacakların seçim hesapları ile bağış, yardım ve harcamalara ilişkin bilgi ve belgelerin, seçim sonuçlarının kesinleşmesini izleyen on gün içinde YSK'ya sunulacağını; seçim hesaplarının bir ay içerisinde inceleneceğini ve varsa usulsüzlükleri ve öngörülen üst sınırların aşılmış olup olmadığının tespit edileceğini belirtmektedir.²⁵

Seçim hesaplarını yukarıda belirtilen süre içerisinde sunmayan adaylar ve yetkililer hakkında 2820 sayılı Kanun (Madde 111) hükmüne paralel olarak hafif hapis ve hafif para cezası öngörülebilir.

YSK tarafından onaylanan bağış, yardım ve harcama kayıt listelerini tutmayan, tahrif ya da yok eden aday ve yetkililer hakkında 2820 sayılı Kanun (Madde 113) hükmü kıyasen uygulanabilir.

Getirilen bu yeni denetim sistemine göre, denetim sonuçlarının normal koşullarda iki ay içerisinde açıklanacağı anlaşılmaktadır. İnceleme sırasında, tespit edilen eksikliklerin giderilmesi amacıyla YSK tarafından adaylara uygun bir süre verilir. İncelemenin tamamlanmasını müteakip bir ay içinde ilân

²⁵ Kanun koyucu üst sınır yerine "limit" ifadesini kullanarak yabancı bir kelimenin gündelik yaşamda kullanıldığı biçimde yasa metnine girmesini sağlamıştır.

Adayların bağış ve harcamaları kaydedecekleri listelerin kapsamı ve standardı bilinmemektedir. GRECO tavsiyelerine uygun olarak gelir ve gider hesaplarının evrensel muhasebe ilkelerine uygun ve standart bir şekilde sunulması ve bu konularda adaylara ya da Kanuna uygun olarak yetkilendirdikleri kişilere rehberlik sağlanmalıdır.

edileceği belirtilmekle birlikte; nihai sonucun açıklanması için kesin bir süre tanımlanmamaktadır. YSK tarafından yapılan inceleme sonuçları kesindir.

İncelemenin esas olarak bağışlar ve yardımlarla ile harcamalar ile ilgili olarak usule uygunluk yönünden:

1. Bir bankada açılacak seçim hesabı
2. Bağış makbuzları
3. Harcama belgeleri üzerinden yapılacağı anlaşılmaktadır.

İncelemeye konu olacak kayıt ve belgelerin ayrıntıları kanunda düzenlenmediği gibi, YSK tarafından da henüz karara bağlanmamıştır. Bununla birlikte, bu konular düzenlenirken özellikle dikkate alınması gereken hususlar şunlardır:

1. Banka hesabının vadesiz ve işletilecek faizin Hazine'ye gelir kaydedileceği özel bir statüye tabi olması
2. Bağışların bağış sahibi tarafından gider olarak gösterilip gösterilemeyeceği
3. Belli bir tutarın altında olan ve makbuzla toplanılan bağışların kim(ler) tarafından toplanacağı ve ne zaman bankada açılan seçim hesabına yatırılacağına tanımlanması
4. 2820 sayılı Kanun hükümlerine (Madde 70 ve 74) paralel olarak, adayların yapacakları seçim harcamalarının neleri kapsayacağı – mal ve hizmet alımı gibi- ve bunların yapılmasında izlenecek usulün ve özellikle makbuz/fatura karşılığı yapılacak harcamaların alt sınırının belirlenmesi
5. Belli bir miktarın üzerindeki harcamaların tek bir kredi kartı ile yapılmasının sağlanarak kayıt dışılığın önlenmesi
6. YSK tarafından onaylanacak ve bağış, yardım ve harcamaların kaydedileceği listenin ne gibi bilgileri içereceğinin tanımlanması
7. Bağış toplamada ve harcama yapmada; adayın kendisinin ve yetkili kılınan muhasebeci, müşavir ve avukatların 2971 sayılı Kanun hükümlerinin yerine getirilmemesi veya eksik yerine getirilmesinde hangi mevzuat hükümlerine göre sorumlu tutulacakları ve bu konudaki yaptırımların belirlenmesi

2820 sayılı Kanun hükümlerine (Madde 71) paralel olarak, adayların yetkilen-direceği kişi ya da kişilerin mali sorumluluğu üstleneceği söylenebilir. Aynı Kanun (Madde 74) kesin hesabın genel başkan tarafından gönderilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda, YSK, 2971 Sayılı Kanun (Madde 14/6) uyarınca seçimleri izleyen on gün içerisinde sunulması istenilen "Seçim Hesabı"nın Cumhurbaşkanı adayı tarafından gönderilmesini zorunlu tutmalıdır.

Seçim hesabı denetiminin esas olarak sunulan belgeler üzerinden yapılacağı anlaşılmalı birlikte; 2820 sayılı Kanun (Madde 75) hükümlerine göre gerektiğinde diğer inceleme yolları da kullanılabilir.

Denetimle ilgili inceleme ve araştırmaları engelleyen aday ve yetkililer hakkında yine 2820 sayılı Kanun (Madde 111) hükümleri kıyasen uygulanabilir.

6271 sayılı Kanun (Madde 14/6) alınan bağış ve yardımlardan belirtilen üst sınırı aşan miktar ile harcanmayan bölümün Hazineye intikal ettirileceğini belirtmektedir. Bununla birlikte, **gelirinden fazla gideri bulunan adayın sunduğu seçim hesabı ile ilgili ne gibi bir yaptırım uygulanacağı belirtilmemiştir. Adaylık, seçim günü sona ereceğinden gider fazlası olan bir adayın bu durumu nasıl telafi edeceğinin belirlenmesi gerekmektedir.**

Usulsüz bağışların Hazineye intikal etmesi dışında; mali hükümlere aykırılıktan aday ve mali sorumluların tabi olacakları cezai yaptırımların 2820 sayılı Kanun'a göre (Madde 116) belirlenmesi uygundur. Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyruklığında olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım kabul eden mali sorumlu ve adayın bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına çarptırılması; kanun hükümlerine aykırı olarak, bağış veren ve bağış kabul eden parti sorumlusunun da altı aydan bir yıla kadar hapis cezasına çarptırılması düşünülebilir.

Gelirinden fazla gideri bulunan adayın sunduğu seçim hesabı ile ilgili ne gibi bir yaptırım uygulanacağı belirtilmemiştir. Adaylık, seçim günü sona ereceğinden gider fazlası olan bir adayın bu durumu nasıl telafi edeceğinin belirlenmesi gerekmektedir.

Fransa'da kampanya hesapları Fransız Kampanya Hesapları ve Siyasi Partilerin Finansmanı Ulusal Komisyonu tarafından incelenir. Komisyon, partili olmayan 3'ü Devlet Konseyi (Danıştay), 3'ü Yargıtay ve 3'ü Sayıştay üyeleri arasından seçilen 9 üyeden oluşmaktadır. Komisyon, seçimlerin yapıldığı durumda seçim hesaplarının kayıt tarihinden itibaren iki ay içerisinde incelemesini tamamlar. Herhangi bir nedenle seçimler yapılmamış ise inceleme süresi altı aydır. Komisyon, yaptığı inceleme sonucunda seçim hesaplarını onaylar, eksikliklerin düzeltilmesini talep eder ya da Seçim Kanunu'nun ihlali durumunda reddeder. Seçim hesaplarının reddi durumunda, ilgili aday para ve bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır. Fransız Anayasa Konseyi, 4 Temmuz 2013 tarihinde, 2012 Cumhurbaşkanı seçiminde mücadele eden iki adaydan Nicolas Sarkozy'nin yasal harcama sınırlarını aştığını belirleyerek 11 milyon Avro haciz kararına ek olarak, 153 bin Avroluk avansı geri ödemesine ve 363.615 Avro para cezası ödemesine karar vermiştir.



Yasaklar ve İstisnalar

Yukarıda belirtildiği gibi 2971 sayılı Kanun (Madde 13/4) seçim yasaklarıyla ilgili olarak, "Propaganda döneminde Başbakan, bakanlar ve milletvekilleriyle ilgili yasaklara ilişkin hükümler dâhil olmak üzere propagandaya dair diğer hususlarda 298 sayılı Kanun hükümleri kıyasen uygulanır" hükmünü getirmiştir. **2971 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı seçim kampanyasına 2820 sa-**

yılı Kanun'da sayılan siyasi parti örgütleri ve resmi temsilcilerinin hangi kapsamda katılabileceklerini ve bu konudaki yasakları düzenlememiştir. Ayrıca, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu ve bakanların seçim kampanyaları sırasında etkinliklere katılıp katılmayacakları, bu yönde açıklama yapıp yapamayacakları da düzenlenmemiştir. Bu hususlar, seçimle ilgili genel yasaklar dışında en önemli tartışmalı konulardır.

Daha önce ilgili konularda vurgulanan yasaklar, ya da düzenlenmemiş ancak genel ve özel hükümler çerçevesinde yasak olması gereken / düşünülen hususlar dışında, 298 sayılı Kanun, özellikle, siyasetin finansmanıya doğrudan ya da dolaylı ilişkili bazı yasaklamaları içermektedir. Bunların en önemlileri şunlardır:

1. Madde 65: Başbakan, bakanlar ve milletvekilleri seçim döneminde kampanya faaliyetleri sırasında kamu araç ve binalarını kullanamazlar. Ayrıca, hiçbir kamu görevlisi adı geçen siyasi kişilerin seçim kampanyası etkinliklerine katılamaz
2. Madde 66: Bununla birlikte, kampanya etkinliklerinin zamanlamasını resmi açılış ve toplantılara bağlayarak gerek araç ve binaların kullanılması; gerekse kamu görevlilerinin topluca kampanya etkinliklerine katılması oldukça yaygındır.
3. Madde 62/2: Devlet, katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler, İktisadi Devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve ortaklıkları ile diğer kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar, ilan dağıtamazlar.
4. Madde 51/A: Seçimin başlangıç tarihinden itibaren, seçime katılan siyasi partiler ve bağımsız adaylar, katıldıkları seçim çevrelerinde seçim çalışmalarını yürütmek üzere seçim büroları açabilirler. Ancak Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri ve bunlara bağlı kuruluşlara, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklara, özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklere ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıflara, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile üretici birlikleri, kooperatif birlikleri, bankalar ve sendikalara ait bina ve tesisler bu amaçla kullanılamaz.
5. Madde 51/son: Mabetlerde, okullarda, kışla, karargah, ordugah gibi askeri bina ve tesislerle askeri mahfillerde ve kamu hizmeti görülen diğer yerlerde, kapalı yer toplantısı yapılamaz.
6. 55/2: Vatandaşların, elektronik posta adreslerine gönderilecek mesajlarla, taşınabilir veya sabit telefonlarına sesli, görüntülü veya yazılı mesaj göndermek suretiyle propaganda yapılamaz. Ancak, siyasi partilerin kendi üyelerine gönderdiği sesli, görüntülü veya yazılı mesajlar her zaman serbesttir.
7. Madde 61 /2: Seçimin başlangıç tarihinden oy verme gününü takip eden güne kadar; şehir içi veya şehir dışında, toplu taşıma amacıyla kamu hizmetlerinde kullanılan hava, kara, deniz ve raylı sistem taşıtlarında yer alan reklam yerleri ve araçlarında siyasi propaganda içeren yayın yapılamaz.

8. Madde 57: Seçime katılan siyasi partiler ve adaylar, seçimin başlangıç tarihinden seçim propaganda süresinin sona ermesine kadar, kendilerini tanıtıcı nitelikte broşür, el ilanları, parti bayrağı, poster, afiş veya ses ve görüntü içeren CD, DVD gibi her türlü yayını dağıtmakta serbesttir. Siyasi partiler ve adayların, bu fıkrada belirtilenler dışında herhangi bir hediye ve eşantıyon dağıtmaları, dağıttırmaları 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 olması şarttır.

Kanun'da belirtilen yasakların uygulanmayacağı durumlar ise aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:

Ek Madde 6 – (Ek: 19/2/1987 tarih ve 3330 sayılı Kanun Madde 7): Milli Bayramlar, kurtuluş günleri, Cumhurbaşkanının karşılanması ve uğurlanması ile yabancı Devlet ve Hükümet Başkanlarının ve bakanların resmen ülkemizi ziyaretleri sebebiyle yapılacak karşılama, ağırlama ve uğurlama, adli yıl ile üniversitelerin, uluslararası toplantı ve fuarların açılış törenlerinde ve tabii afet hallerinde bu Kanunda yer alan yasaklar uygulanmaz.

Seçim propagandasının başlangıç tarihinden oy verme gününü takip eden güne kadar olan süre içinde 62. maddede sayılan bütün daire, teşekkül ve müesseselerle Bankalar Kanununa tabi teşekküllerin kanun veya bir idari tasarruf gereği yapacakları mutad ticari, iktisadi ve pazarlama faaliyetleri, vatandaşın oyuna tesir etmek maksadına müteveccih olmadıkça, 63 ve 64 üncü maddelerde belirtilen yasak hükümleri uygulanmaz.

Değerlendirme

6271 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı seçimlerinde kampanyaların finansmanı konusunda önemli bazı düzenlemeler getirmektedir. Bununla birlikte, Kanun özellikle şeffaflık ve hesap verebilirlik yönünden birçok eksiklikler ve açık noktalar içermektedir.

Özellikle, anonim ve aynı bağışlar, siyasi partiler başta olmak üzere her türlü hükümet dışı kuruluşun (resmi ve gayri resmi sivil toplum örgütleri, dernekler, vakıflar, platformlar vb.) adayların kampanyalarında ne gibi bir rol, etkinlik ve katkı sağlayacakları; mal, bağış ve harcamaların tüm adaylar için düzenli ve şeffaf bir biçimde kamuoyuna duyurulması ve yasal düzenlemelerin ihlali durumunda uygulanacak etkili yaptırımlar eksik ya da belirsiz durumdadır.

YSK'nın, mevcut anayasal ve yasal çerçevede, yukarıda vurgulanan hususlara açıklık getirmesi, uygulamayı etkili bir biçimde izlemesi, gözetmesi ve yönetmesi; bu konuda bir ilk olacak sistem ve sürecin meşruiyeti, güvenliği ve kamuoyunda güven sağlaması yönünden önem taşımaktadır. Aksi halde, seçimlerin adil, eşitlikçi ve rekabet ortamında yapılmadığı tartışmaları sürecektir.

KAYNAKÇA

- 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc071/kanuntbmmc071/kanuntbmmc07103420.pdf
- 2839 sayılı Milletvekili Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2839.pdf>
- 2972 sayılı Mahalli İdareler, Köy ve Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Hakkındaki Kanun, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06702972.pdf
- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, Kabul Tarihi: 19/04/1990, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 04/05/1990 Sayı: 20508, <http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/3628sayili.html>
- 6112 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluşları ve Yayın Esasları Hakkındaki Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmi Gazete 1 Ocak 2013 Sayı: 28515, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130101.pdf>
- 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu, Resmi Gazete 26 Ocak 2012, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamaları/Kanunlasan/2012Yili/Kanmetni/6271k.htm>
- Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı /Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (AGİT/ODIHR), Kısmi Seçim Gözlem Misyonu Final Raporu, Bulgaristan, Cumhurbaşkanlığı ve Yerel Seçimler, 23-30 Ekim 2011, (OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Presidential and Municipal Elections, 23 and 30 October 2011), Varşova, 5 Ocak 2012.
- Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı /Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (AGİT/ODIHR), Siyasi Parti Düzenlemelerine Dair İlkeler, Varşova: 2011, (Guidelines on Political Party Regulation (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2011). <http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>.
- Genel Seçim Hakkıyla Cumhurbaşkanının Seçilmesiyle İlgili 6 Kasım 1962 Tarihli Kararnamenin Uygulanmasıyla İlgili Yasa, Fransa, (Decree Implementing Act of 6 November 1962), http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/texts.pdf
- GRECO Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu Türkiye’de Siyasetin Finansmanında Şeffaflık, Strasbourg, 26 Mart 2010, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)5_Turkey_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)5_Turkey_Two_EN.pdf).
- Huen, Yuki, Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde, Seçilen Bölgelerde Aday Gösterme ve Oy Kullanma Usulleri, Yasama Meclisi Sektereryası Bilgi Servisleri Araştırma Ofisi, Hong Kong: 1 Kasım 2013, (Nomination and voting procedures governing presidential elections in selected places, Research Office Information Services Division Legislative Council Secretariat, Hong Kong, 1 November 2013.)
- Ohman, Magnus, (derl.), Financing Politics: The Middle East and North Africa, Washingto, DC: IFES, 2013.
- Resmi Gazete, 15 Nisan 2014 Sayı: 28973.
- “RTÜK İhlal Var Dedi Raporu YSK’ya Gönderdi”, Hürriyet, 13 Mart 2014, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25995306.asp>
- “YSK, kesin sonuçları açıkladı, Zaman, 6 Mayıs 2014, http://www.zaman.com.tr/politika_ysk-kesin-sonuclari-acikladi_2215517.html
- Yüksek Seçim Kurulu Kararı, No. 543, 28 Kasım 2013, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/Kararlar/2013Pdf/2013-543.pdf>
- Yüksek Seçim Kurulu Kararı No. 592, Resmi Gazete, 27 Aralık 2013 Sayı: 28864, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/12/20131227-16.htm>



"Farklı Düşünüyoruz Bir Arada Çözüyoruz."

BİRARADA.ORG



DENGE VE
DENETLEME
AĞI



Demokrasi
BAROMETRESİ

ANALİZ RAPORU NO:1

CUMHURBAŞKANI SEÇİM
KAMPANYASININ FİNANSMANI:

**ADİLİYET, ŞEFFAFLIK VE
HESAP VEREBİLİRLİK**

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya