

# TEMEL HAK VE HÜRRİYETLERİN GELİŞTİRİLMESİ AMACIYLA ÇEŞİTLİ KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN İLE SİYASİ PARTİLER KANUNU'NDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN PARTİ İÇİ DEMOKRASİ İLKESİ ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

THE EVALUATION OF THE AMENDMENTS OF THE POLITICAL  
PARTIES ACT BY THE CODE REGARDING AMENDMENTS  
IN SEVERAL CODES IN ORDER TO IMPROVE FUNDAMENTAL  
RIGHTS AND FREEDOMS UNDER THE PRINCIPLE  
OF INTRA-PARTY DEMOCRACY

Tevfik Sönmez KÜÇÜK\*

**Özet:** 2.3.2014 tarih ve 6529 sayılı Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde Siyasi Partiler Kanunu'nu üç noktada değiştirmiştir. Bu değişiklikler sırasıyla şunlardır: Partilerin, iki kişiden fazla olmamak kaydıyla tüzüklerinde eş genel başkanlık sistemini kabul edebilmesi, partilerin belde teşkilatı kurma zorunluluğunun kaldırılması ve devlet yardımı almak için genel seçimlerde alınması gerekli olan oy oranının düşürülmesi. İşte bu çalışmada da bu değişikliklerin, parti içi demokrasi ilkesini ne yönde etkilediği kapsamlı olarak tahlil edilecek ve bunların, mevcut sorunların çözümüne katkı sağlayıp sağlamayacağı ortaya konacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Eş Genel Başkanlık, Belde Teşkilatı, Mali Yardım, Parti İçi Demokrasi.

**Abstract:** The Code Dated 2.3.2014, Numbered 6529, Regarding Amendments in Several Codes In Order To Improve Fundamental Rights and Freedoms, has amended Political Parties Act on three points under the principle of intra-party democracy. The alterations are respectively: Allowance for the political parties to adopt co-chair system in their charters, on the condition that it shall be no more than two persons, removal of the political parties' obligation to establish town organization and the reduction of percentage required for a political party to benefit from public aid. In this article, the effects of the above mentioned changes on the principle of intra-party democracy will be analysed and whether these alterations will solve the contemporary problems will be set forth.

**Keywords:** Co-Chair, Town Organization, Public Aid, Intra-Party Democracy.

\* Yrd. Doç. Dr., Yeditepe Üniversitesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

## I. Giriş

En genel ifade ile partiler mekânında demokratik kuralların işlenmesi anlamına gelen parti içi demokrasi, günümüz siyasi partiler hukukunun en önemli sorunlarından biridir. Partilerle ilgili yapılan her tartışmada partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik olmadığından yakınılması ve uygulamada karşılaşılan birçok sorunun temel nedeni olarak parti içi demokrasinin olmayışının ifade edilmesi, bu durumun, başlı başına bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygunluğu esas olarak hukuk ötesi ve hukuki olmak üzere iki temel faktörden etkilenmektedir. Hukuk ötesi faktörlerle anlatılmak istenen husus; hukuki düzenlemelerin dışında kalan etmenlerdir. Bu bağlamda, toplumun siyasi kültürü, parti içi iktidarın kişiselleşmesine neden olan faktörler, seçmenlerin oylarını kullanırken parti içi demokrasi ilkesini dikkate alıp almadığı, partilerin kurumsallaşma düzeyi ile toplumun ekonomik yapısı gibi birçok unsur örnek olarak gösterilebilir.<sup>1</sup>

Hukuki düzenlemeleri ise pozitif hukukun konusuna giren ve partilerin iç düzen ve işleyişlerini etkileyen faktörler olarak tanımlamak mümkündür. Hukuki düzenlemeler ekseninde ele alınması gereken ilk hususu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun (SPK) oluşturduğu öne sürülebilir. Gerçi hukuki düzenlemeler sadece SPK'dan ibaret değildir ve ayrıca, partilerin yetkili organlarınca çıkarılan tüzük ve yönetmelikler de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Ancak SPK, partilerin iç düzen ve işleyişleri ile ilgili olarak o kadar kapsamlı bir kanun özelliği göstermektedir ki, tüzük ve yönetmelikler kural olarak SPK'nın emredici bir biçimde düzenlediği hususları tekrarlamaktan

<sup>1</sup> Hukuk ötesi faktörlerin parti içi demokrasi ilkesine etkisi için bkz. Tevfik Sönmez Küçük, *Parti İçi Demokrasi*, XII Levha Yay., 1. Baskı, İstanbul, Nisan 2015, s. 332-363. Hatta öğretilerde bazı yazarlar, parti içi demokrasinin gerçekleştirilmesi konusunda pozitif hukukun etkisinin sınırlı olduğunu ve kavramın daha çok toplumun siyasal kültürü ile ilgili bir konu olduğunu ifade eder. Bu konuda bkz. Fazıl Sağlam, "Siyasi Partiler Kanunu'nda Uluslararası Standartlara Uygunluk Açısından Yapılması Gereken Değişiklikler", AYD, C. 17, 2000, s. 243-244; Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yay., 14. Bası, İstanbul, Ekim 2014, s. 193; Bülent Tanör, "Siyasi Partiler Yasası", TÜSİAD Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları Dizisi-1, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1997, s. 19.

öteye geçmez. Bu nedenle, partiler mekânında demokrasiyi hâkim kılmak için öncelikle, SPK'da yer alan ve partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygunluğunu olumsuz bir şekilde etkileyen hükümler değiştirilmelidir. Hiç şüphesiz, yasal değişiklikler, birer sihirli değnek olarak görülmemelidir. Çünkü parti içi demokrasi, sadece hukukun değil ve ayrıca, hukuk ötesi faktörlerin de etkisinde kalan bir sorundur. Fakat hukuki sorunların, yalnızca hukuki değişikliklerle ortadan kaldırılabileceği unutulmamalıdır.

İşte bu çalışmada, kamuoyunda “Demokratikleşme Paketi” olarak anılan, 2.3.2014 tarihli ve 6529 sayılı olan Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un,<sup>2</sup> SPK'da yaptığı değişiklikler parti içi demokrasi olgusu doğrultusunda ele alınacaktır. Birçok kanunda önemli değişiklikler yapan bu Kanun, parti içi demokrasi ilkesini etkileyen üç maddeyi bünyesinde barındırmaktadır. Şöyle ki; partilerin tüzüklerinde bulunmak ve ikiden fazla genel başkan olmamak şartıyla eş genel başkanlık kurumunun kabul edilebileceğini düzenleyen 2. madde, partilerin ilçelerde teşkilatlanabilmesi için beldelerde örgütlenmesi gerektiğine ilişkin kuralı kaldıran 3. madde ve partilere mali yardım yapılabilmesi için bir önceki seçimlerde en az % 3 oy alınmasını yeterli gören 4. maddedir.<sup>3</sup> Bu çalışmada, bu değişikliklerin, parti içi demokrasi ilkesini ne yönde etkilediği kapsamlı bir şekilde ayrı ayrı mercek altına alınacak ve bunların, parti içi demokrasiye ilişkin mevcut sorunların çözümüne katkı sağlayıp sağlamayacağı ortaya konacaktır.

<sup>2</sup> Bu konuda bkz. Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Sayı: 28940, Yayımlanma Tarihi: 13 Mart 2014.

<sup>3</sup> Oysa o dönem Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan, “Demokratikleşme Paketi” ile ilgili yaptığı açıklamada, parti içi demokrasi ilkesine ilişkin bir hususun daha Yasa'da yer alacağını belirtmişti. Şöyle ki; Başbakana göre, kişilerin, siyasi partilere üye olmaları konusunda birçok yasaklayıcı kuralı bünyesinde barındıran SPK md. 11'de değişikliğe gidilecek ve seçme hakkına sahip olan herkes, aynı zamanda partilere üye olma hakkını elde edecekti. <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/24817460.asp>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015. Ne var ki, bu değişikliğin, yasal düzeyde gerçekleştirilmesi zaten mümkün değildi. Çünkü partilere üye olmayı engelleyen SPK md. 11'den evvel partilere geniş kapsamlı bir üyelik yasağı getirilen ve 11. maddenin Anayasa'daki dayanağını teşkil eden Anayasa md. 68 / 5'in öncelikle değiştirilmesi gerekir.

## II. Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Parti İçi Demokrasi Çerçevesinde Değerlendirilmesi

2.3.2014 tarihli Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un parti içi demokrasi ile bağlantılı olarak SPK'nın üç maddesinde değişiklik yaptığı ifade edilmişti. Hal böyle olunca da, bu değişikliklerin, parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi de üç başlık altında incelenecektir. Bu bağlamda, evvela eş genel başkanlık sistemi ile ilgili olarak getirilen düzenleme ele alınacak, daha sonra ise partilerin ilçeler nezdinde örgütlenebilmesi için beldelerde teşkilatlanmak zorunda olduklarına ilişkin kuralın kaldırılmasının ve devletten yardım alabilmek için genel seçimlerde alınması gerekli oy oranının düşürülmesinin, partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygunluğunu ne yönde etkileyeceği tahlil edilecektir.

### 1. Eş Genel Başkanlık Sistemi

2.3.2014 tarihli Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un SPK'nın 15. maddesini değiştiren 2. maddesi gereğince, partiler, tüzüklerinde yer almak ve iki kişiden fazla olmamak kaydıyla eş genel başkanlık sistemini uygulayabilirler. Ayrıca, yine 2. maddeye göre, eş genel başkanlar, SPK'da genel başkanlar için öngörülen hükümlere tabidir. Türkiye'de eş genel başkanlık kurumu, aslında bu kanuni düzenlemeden çok önce ilk kez Demokratik Toplum Partisi tarafından uygulanmıştır.<sup>4</sup> Fakat Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, söz konusu kuralın, SPK'ya aykırı olduğunu belirtmiş ve Demokratik Toplum Partisi'ne, SPK md. 104 ekseninde maddenin değiştirilmesi konusunda uyarıda bulunmuştur. Gerçekten de, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'na göre, SPK md. 15, genel başkanlık görevine bir kişinin seçilebileceğini öngörmekte ve birden çok genel başkanın aynı anda görev yapmasına olanak tanımamaktaydı. İşte bu nedenle, Demokratik Toplum Partisi Tüzüğü'nde yer alan eş başkanlığın ve bununla ilgili hükümlerin,

<sup>4</sup> Bu konuda bkz. [http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokratik\\_Toplum\\_Partisi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokratik_Toplum_Partisi), Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

SPK'ya aykırılık oluşturduğu öne sürülmüştür.<sup>5</sup> Demokratik Toplum Partisi ise Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'ndan aldığı uyarı doğrultusunda büyük kongresini toplayarak hemen Tüzüğünü değiştirmiş ve fakat Tüzüğünde bulunmamasına rağmen bu sistemi fiilen uygulamaya devam etmiştir.<sup>6</sup>

Benzer bir husus, Demokratik Toplum Partisi'nin siyasi halefi olan Barış ve Demokrasi Partisi açısından geçerlidir. Barış ve Demokrasi Partisi Tüzüğü'nün yalnızca 3. maddesinde, eş başkanlık sistemini gerçekleştirmenin partinin en temel amacı olduğu belirtilmiş, Parti Tüzüğünde eş başkanlık ile ilgili başka herhangi bir hüküm öngörülmemiştir.<sup>7</sup> Bu bağlamda üzerinde durulması gereken husus ise şudur: Barış ve Demokrasi Partisi, 12.07.2014 tarihinde III. Olağan Kurultay'ını gerçekleştirmiş ve partinin adını, Demokratik Bölgeler Partisi olarak değiştirerek, Parti Tüzüğünde önemli değişikliklere gitmiştir.<sup>8</sup> Bu çerçevede önem arz eden noktayı, Kurultay tarafından eş genel başkanlık sisteminin kabul edilmesi oluşturmaktadır.<sup>9</sup> Hatta Demokratik

<sup>5</sup> Gereke için bkz. <http://www.internethaber.com/yargitay-dtpyi-uyardi-3471h.htm>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

<sup>6</sup> Bu noktada akla şöyle bir soru gelebilir: Peki, SPK'da öngörülmemesine ve parti tüzüğünde düzenlenmemesine rağmen, eş başkanlık kurumu nasıl uygulanmıştır? Uygulamada bu sorun şu şekilde çözüme kavuşturulmuştur: SPK md. 15 / 5 uyarınca, "Parti tüzüğü, genel başkana görevinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında yardımcılık etmek üzere genel başkan yardımcısı... öngörebilir...". Demokratik Toplum Partisi ile Barış ve Demokrasi Partisi gibi eş başkanlık müessesini benimseyen fakat SPK'da bu yönde herhangi bir kural bulunmadığından eş başkanlık kurumunu düzenleme konusu yapamayan partiler, merkez karar ve yönetim kurullarında bir genel başkan yardımcısı seçmekteydi. Büyük kongre tarafından belirlenen genel başkan ise, merkez karar ve yönetim kurullarının tespit ettiği bu genel başkan yardımcısına, SPK md. 15 / 5 doğrultusunda belli yetkilerini devretmekte ve bu kişi, uygulamada eş genel başkan olarak nitelendirilmekteydi. Ancak, yine de belirtilmelidir ki, bu husus, parti içinde ve kamuoyunda eş genel başkan olarak anılan genel başkan yardımcısının, genel başkana karşı sorumlu ve bağlı olduğu gerçeğini değiştirmemekteydi. Kısacası, her ne kadar, uygulamada yetkiler, eşit bir şekilde kullanılsa da, kâğıt üzerinde asıl yetkili organ, genel başkan yardımcısı değil, genel başkandı.

<sup>7</sup> Bu konuda bkz. Barış ve Demokrasi Parti Tüzüğü, <http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/bvdp.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015, s. 1.

<sup>8</sup> Demokratik Bölgeler Partisi Tüzüğü için bkz. <http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/dbp.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

<sup>9</sup> Eş genel başkanlık kurumu ile ilgili kurallar için bkz. Demokrat Bölgeler Partisi Tüzüğü md. 50-53. Bu konuda bkz. Demokrat Bölgeler Partisi Tüzüğü, s. 26-27. Barış ve Demokrasi Partisi'nden ayrılan milletvekilleri tarafından kurulmuş olan Halkların Demokratik Partisi'nin Tüzüğünde de benzer biçimde eş genel başkan-

Bölgeler Partisi, bu noktada bir adım daha ileriye gitmiş, sadece genel başkanlık makamı açısından değil ve ayrıca, yerel örgütlerin yönetim kurulu başkanları için de eş başkanlık müessesinin uygulanabileceğini hükme bağlamıştır.<sup>10</sup>

Eş genel başkanlığa ilişkin kabul edilen bu düzenlemenin birçok yönden eleştiriye açık olduğunun ifade edilmesi gerekir. Bir kere, söz konusu madde metni eksik bir düzenleme örneği arz etmektedir. Şöyle ki; aslında eş genel başkanlık kurumunun temel amacını, parti içerisinde en etkin makamlardan biri olan genel başkanlığın, sadece erkeklerin hâkimiyeti altında olmasını engellemek ve partide kadın-erkek eşitliğini en üst düzeyde sağlayabilmek oluşturur. Bu nedenle, uygulamada eş genel başkanlardan biri mutlaka kadın olmuştur.<sup>11</sup> Başka bir ifade ile burada söz konusu olan kadın kotasının genel başkanlık düze-

<sup>10</sup> lık kurumu öngörülmüştür. Bu konuda bkz. Halkların Demokratik Partisi Tüzüğü md. 16, <http://www.hdp.org.tr/parti/parti-tuzugu/10>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015. Bu çerçevede ise Parti Tüzüğü'nün 15. maddesinde öngörülen organlar şunlardır: Belde Eş Başkanlığı, İlçe Eş Başkanlığı, İl Eş Başkanlığı. Bkz. Demokrat Bölgeler Partisi Tüzüğü, s. 12. Ne var ki, eş başkanlık sisteminin yerel teşkilatlar düzeyinde yönetim kurulları başkanları bakımından uygulanmasının SPK'ya aykırı olduğu iddia edilebilir. Şöyle ki; SPK md. 15 / sona göre, "siyasi partiler, tüzüklerinde yer almak ve iki kişiden fazla olmamak kaydıyla eş genel başkanlık sistemini uygulayabilirler. Eş genel başkanlar, bu Kanunda genel başkan için öngörülen hükümlere tabidir.". Söz konusu düzenleme incelendiğinde, eş başkanlık kurumunun, yalnızca genel başkanlara tanındığı, yerel örgütlerin yönetim kurulu başkanları açısından ise, eş başkanlık sisteminin kabul edilmediği görülmektedir. Nitekim partilerin mahallî teşkilatlarının hangi organlardan oluştuğu bellidir. SPK md. 19 / 1 uyarınca il teşkilatı; il kongresi, il başkanı, il yönetim kurulu ve il disiplin kurulundan oluşurken; SPK md. 20 / 1 gereğince, ilçe teşkilatının zorunlu organları; ilçe kongresi, ilçe başkanı ve ilçe yönetim kuruludur. Her ne kadar, SPK'nın partiler için kabul ettiği bu örgütsel şemanın, parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde eleştirilmesi mümkünse de, Kanun'un açık ve emredici ifadesi karşısında parti tüzükleri aracılığıyla aksine bir düzenleme yapılması artık mümkün değildir. Kaldı ki, SPK'nın 19. ve 20. maddelerinin ilk fıkrasında il ve ilçe başkanlıklarına şüpheye yer bırakmayacak bir şekilde, sadece bir kişinin seçilebileceği hususu kurala bağlanmış; dolayısıyla, birden fazla il ve ilçe başkanının aynı anda görev yapmasına olanak tanınmamıştır. Bu gerekçeler karşısında eş başkanlık sisteminin partilerin yerel teşkilatlarının yönetim kurulu başkanları açısından uygulanması mümkün değildir.

<sup>11</sup> Eş genel başkanlığa izin veren kanun değişikliğinden sonra 12.07.2014'te III. Olağan Kurultay'ı gerçekleştiren Demokratik Bölgeler Partisi Tüzüğü'nün 50. maddesinde de bu husus açıkça ifade edilmiştir: "Parti programı, tüzük hükümleri, PM kararları ve ilgili mevzuat doğrultusunda partiyi temsil ve yönetmek ve biri kadın biri erkek olmak üzere, Parti Eş Genel Başkanları seçilir.". Bkz. Demokrat Bölgeler Partisi Tüzüğü, s. 27.

yinde uygulanmasından başka bir şey değildir.<sup>12</sup> Oysa SPK md. 15 bu hususta herhangi bir güvence getirmemektedir. Her ne kadar, SPK'nın 15. maddesi, eş genel başkanlığın kadın kotasına ilişkin düzenleme ile birlikte uygulanması konusunda yasaklayıcı bir hükmü bünyesinde barındırmasa da, partileri, bu konu ile ilgili olarak bir yükümlülük altına da sokmamaktadır. Hal böyle olunca, mevcut düzenleme çerçe-

<sup>12</sup> Bu noktada kadın kotasının genel başkanlık düzeyinde uygulanması anlamına gelen eş genel başkanlık kurumunun parti içi demokrasi ilkesine aykırı olmadığı ileri sürülebilir. Şöyle ki; partilerle devlet organları arasındaki farkı göz ardı etmek ve makro düzeyde geçerli olan seçimlere ilişkin temel ilkeleri parti içerisinde uygularken gerekli uyarlamaları yapmak kaydıyla seçimlere ilişkin temel prensipler partiler için de geçerlidir. Bkz. Rüdiger Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin, 1974, s. 124; benzer yönde bkz. Martin Morlok, Artikel 21, in Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar (Band II), Mohr Siebeck Verlag, 2006, Rn. 137, s. 390. Fakat partilerin kendine has yapıları dikkate alınarak, bu ilkelerin haklı ve makul nedenlerin varlığı halinde uygulanmayabileceğinin unutulmaması gerekir. Nitekim parti içi seçimlerde oy kullanmayı; üyelik aidatının eksiksiz ödenmesine veya partinin belirli bir süredir üyesi olma koşuluna bağlamak gibi birçok haklı ve makul neden bu kapsamda örnek olarak gösterilebilir. Tevfik Sönmez Küçük, Parti İçi Demokrasi, s. 245-246. Böylece, kadınların temsili artırma amacı güden kota düzenlemelerinin haklı ve makul nedeni olduğu sonucuna varılırsa, parti içi demokrasi olgusuna aykırılık da söz konusu olmayacaktır. Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin bu hususta öngördüğü kriterler doğrultusunda ancak şu hallerde kadın kotasının haklı ve makul neden teşkil ettiği kabul edilebilir: Kadınların genel başkan olma şanslarının uygulamada gerçekten zarar görmesi, kotonun kadın-erkek eşitliğini fiilen sağlamaya elverişli ve gerekli olması ve nihayet, somut olayda birbirleri ile çatışan anayasal değerlerin tartılması sonucunda sınırlandırmanın anlaşılabilir olması. Alman Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında ifade edilen bu ilkeler ile ilgili bkz. Zafer Gören, Anayasa ve Sorumluluk, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., C. II, İzmir, 1999, s. 323; Reinhold Zippelius / Thomas Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, C. H. Beck Verlag, München, 2008, s. 250. Bu bağlamda, Türkiye'de kadınların, parti genel başkanlığı düzeyinde erkeklere kıyasla önemli ölçüde eksik temsil edildikleri söylenebilir. Gerçekten de, 31.07.2015 tarihi itibarıyla Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Siyasi Partiler Sicil Bürosu'na kayıtlı olan parti sayısı, 97'dir. Bkz. <http://www.yargitaycb.gov.tr/belgeler/site/documents/SPartiler13072015.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015. Eş genel başkanlık kurumunu kabul eden Demokratik Bölgeler Partisi ve Halkların Demokratik Partisi bir kenara bırakıldığında, Siyasi Partiler Sicil Bürosu'na kayıtlı söz konusu partilerin sadece 10'unun genel başkanı kadındır. Bu partiler şunlardır: Ayyıldız Partisi, Bağımsız Cumhuriyet Partisi, Devrimci Sosyalist Partisi, Emek Partisi, Emekçi Hareket Partisi, Esnaf ve Çiftçi Partisi, Ezilenlerin Sosyalist Partisi, Kadın Partisi, Anadolu Partisi ve Komünist Parti. Görüldüğü gibi, Türkiye'deki partilerin yaklaşık % 90'ının genel başkanı erkektir. Bu husus, siyasal yaşamda kadınların genel başkan olma şanslarının uygulamada da zarar gördüğünün ve yasal düzeyde partiler tarafından tercih edilmesine olanak tanınan eş başkanlık kurumunun, bu eksik temsili engellemeye yönelik en elverişli ve uygun araç olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

vesinde partilerin eş genel başkanlarının her ikisinin de erkek olması mümkündür. Fakat yukarıda belirtildiği gibi bu uygulama, eş genel başkanlık sisteminin yapısına aykırı düşer.

Benzer yönde bir eleştiri, eş genel başkanların sahip olduğu yetkiler açısından söz konusudur. Öncelikle ifade etmek gerekir ki, her ne kadar, SPK açıkça düzenlemese de eş genel başkanlara parti tüzükleriyle eşit yetkilerin tanınması zorunludur. Çünkü aksi yönde yapılacak bir yorumun, genel başkanlar arasındaki eşitliği ortadan kaldıracacağı ve eş genel başkanlık sisteminin mantığına aykırı düşeceği hususunda şüphe yoktur. Bu noktada, tartışmalı olan husus, eş genel başkanların kendilerine tanınan bu yetkileri nasıl kullanacaklarıdır. Şöyle ki; şayet eş genel başkanların belli bir yetkiyi kullanırken beraber hareket etmeleri gerektiği kabul edilirse, bu durumda eş genel başkanlığın, parti yönetiminde belirli sorunlara yol açacağı ileri sürülebilir. Bu husus, özellikle de eş genel başkanların aynı konuda farklı düşünceleri durumunda ortaya çıkabilir. Buna karşılık, eğer eş genel başkanların, yetkilerini birlikte kullanmak zorunda olmadıkları esası parti tüzüğünde benimsenirse,<sup>13</sup> bu takdirde eş genel başkanlık sistemini uygulayan partiler bir süre sonra yönetilemez duruma gelebilir. Gerçekten bir eş genel başkan bir hususta belirli bir yönde tavır alırken, diğer eş genel başkanın, aynı meseleye karşı bakış açısı tamamen farklı yönde olabilir. İşte, bu hususlara çözüm getirmeksizin eş genel başkanlık sisteminin kabul edilmesi partilerin seçmenler nezdinde itibar kaybetmesine ve iç işleyişlerinde tutarlı olmadıkları konusunda bir toplumsal algının oluşmasına neden olabilir.

Bunun yanı sıra eş genel başkanlık sistemi ile ilgili olarak parti içi demokrasi kavramı çerçevesinde yapılabilecek en önemli eleştiri, bu kurumun, genel başkanlık koltuğunda oturan eş genel başkanların dışında parti ile organik bağı olmayan fiili liderlerin ortaya çıkmasına yol açabilmesidir. Özellikle herhangi bir nedenle (örn. cumhurbaşkan-

<sup>13</sup> Nitekim eş genel başkanlık sistemini uygulayan Demokratik Bölgeler Partisi'nde durum bu şekildedir. Örneğin, Parti Tüzüğü'nün 45. maddesine göre, büyük kongreyi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi her bir eş genel başkana ayrı ayrı tanınmıştır. Bu konuda bkz. Bkz. Demokratik Bölgeler Partisi Tüzüğü, s. 23.

lığı görevini yerine getirdiği için) genel başkan olamayan, fakat üyeler tarafından partinin lideri olarak görülen bir kişi, eş genel başkanlık sistemi ile parti içi işleyişi kontrolü altında tutabilir. Parti içi iktidar, eş genel başkanlar arasında paylaştırıldığından, diğer bir ifade ile tüm yetkileri bünyesinde toplayan ve ön plana çıkan bir genel başkan bulunmadığından, bu fiili lider, parti ile bağı kesilmiş olsa da, parti içi iktidarın bölünmesinden yararlanarak, parti içi işleyişe bütünüyle nüfuz edebilir. Hatta 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının artık doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği nazara alınrsa, cumhurbaşkanı seçilen eski genel başkanın, halkın çoğunluğunun desteğini de arkasına alarak, eş genel başkanlık sebebiyle eski partisi içinde oluşabilecek iktidar boşluğunu daha kolay doldurabileceği öne sürülebilir.

## **2. Partilerin Belde Teşkilatı Kurma Zorunluluğunun Kaldırılması**

2.3.2014 tarihli Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3. maddesi aracılığı ile SPK md. 20'de gerçekleştirilen bir diğer değişikliği, ilçelerde örgütlenebilmek için belde teşkilatı kurma zorunluluğunun kaldırılması oluşturur. Gerçekten, bu maddeye göre, partilerin ilçe teşkilatı; ilçe kongresi, ilçe başkanı, ilçe yönetim kurulu ve kurulmuş ise belde teşkilatından oluşur ve partilerin beldelerde teşkilat kurması zorunlu değildir. Oysa SPK md. 20 / 1'in ilk halinde, partilerin ilçe teşkilatları arasında kurulması zorunlu bir organ olarak belde teşkilatları da sayılmakta ve bir ilçede örgütlenebilmek için beldelerin en az yarısında teşkilat kurmuş olma veya beldelerin sayısı, üç ya da daha az ise bu beldelerin yalnız birinde örgütlenmiş olmak yeterli görülmekteydi. Bu hükmün kabul edilmesi ile birlikte, partilerin ilçelerde teşkilatlanmalarının daha da kolaylaştığını söylemek mümkündür. Bu durumun partilerin kendi iç düzen ve işleyişleri hakkında serbestçe karar verebilmeleri anlamına gelen kurumsal parti özgürlüğünü olumlu yönde etkileyeceği iddia edilebilir. Ne var ki, bu bağlamda ortaya şöyle bir soru atılabilir: Peki, bu düzenleme, parti içi demokrasi ilkesini ne yönde etkilemektedir?

Partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik esaslara riayet etmesi için atılması gereken adımlardan birini, partilerin mümkün olduğunca coğrafi olarak alt kademelere ayrılması teşkil etmektedir.<sup>14</sup> Nitekim karşılaştırmalı hukukta partilerin sadece ulusal organlardan oluşması yasaklanmış ve ayrıca, alt kademe örgütler kurması emredilmiştir. Örneğin, Alman Siyasi Partiler Kanunu md. 7'de partilerin mahallî teşkilatlara ayrılacağı ve bu teşkilatların büyüklüğünün ve kapsamının parti tüzüklerine bırakıldığı, fakat bu teşkilatların, kural olarak her bir üyenin, parti içi irade oluşumuna katılımına olanak verecek bir biçimde alt kademelere ayrılmasının şart olduğu düzenlenmiştir.<sup>15</sup> Partinin coğrafi olarak alt kademe teşkilatlarına bölünmesinin amacı, her bir üyenin parti içi kararların oluşumuna katılımını sağlamaktır. Bu çerçevede, partilerin en alt düzeydeki teşkilatı ayrı bir önem arz eder. Çünkü bu kademedeki üyeler, doğrudan doğruya parti içi irade oluşumuna katılır ve alınan kararlar daha katılımcı yolla oluşur. Hiç şüphesiz, her parti kademesinin yetkisi farklıdır. Mesela her ne kadar partilerin yerel teşkilatları, partinin genel politikasını doğrudan doğruya etkilemek amacıyla siyasal sorunları tartışabilse de bu örgütler sadece yerel meselelerle ilgili karar alabilirler.<sup>16</sup>

Görüldüğü gibi parti içi demokrasi ilkesi açısından partilerin en alt kademedeki bulunan teşkilatları işlevsel bir rol oynar. Zira yukarıda da işaret edildiği gibi, ancak bu teşkilatlar vasıtasıyla üyeler, doğrudan doğruya parti içi iradenin oluşumuna katılma hakkı elde ederler. Bu bağlamda, yasa koyucu tarafından partilerin belde teşkilatı kurma

<sup>14</sup> Bu konuda bkz. Rüdiger Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, s. 86; benzer yönde bkz. Jörn Ipsen, Artikel 21, in Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, C.H. Beck Verlag, München, 2009, Rn. 60, s. 870; Winfried Kluth, Artikel 21, in Volker Epping / Christian Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Grundgesetz Kommentar, C. H. Beck Verlag, München, 2009, Rn. 160; Stefan Ossege, Das Parteienrechtsverhältnis, V-&-R Unipress Verlag, Göttingen, 2012, s. 84.

<sup>15</sup> Bkz. Parteiengesetz, [http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsggrundlagen/pg\\_pdf.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsggrundlagen/pg_pdf.pdf), Çevrimiçi: 10 Eylül 2015, s. 8.

<sup>16</sup> Helmut Trautmann, Innerparteiliche Demokratie, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin, 1975, s. 231-232. Fakat Wolfrum'un da haklı olarak işaret ettiği gibi, partilerin coğrafi olarak alt kademe teşkilatlarına bölünmesi, parti birliğinin ve bütünlüğünün bozulmasına yol açmaması gerekir. Bu konuda bkz. Rüdiger Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, s. 87.

zorunluluğunun kaldırılmasının, parti içi demokrasi ilkesini olumsuz yönde etkileyeceği öne sürülebilir. Şöyle ki; Türkiye’de partiler, coğrafi olarak en alt düzeyde belde örgütlenmeleri nezdinde teşkilatlanabilirler. SPK’nın değiştirilerek, partilerin belde örgütü kurma zorunluluğunun kaldırılmasının ise parti üyelerinin, parti içi kararların oluşumuna katılımını engelleyeceği savunulabilir. Burada aslında iki hak ve özgürlüğün çatışması söz konusudur. Gerçekten de, bir tarafta, partilerin kendi iç düzen ve işleyişlerini istedikleri gibi oluşturabilmesi anlamına gelen kurumsal parti özgürlüğü yer almaktayken, diğer tarafta ise üyelerin, parti içi irade oluşumuna katılımını sağlayan siyasi katılım özgürlükleri bulunmaktadır. Yasa koyucunun bu çatışmayı hak ve özgürlükler arasında bir denge kurarak değil, kurumsal parti özgürlüğü lehine çözdüğü düşünülebilir.<sup>17</sup>

Ancak bu noktada, Türkiye’de partilerin belde örgütlenmesine ilişkin olarak bir hususun daha altının önemle çizilmesi gerekir. SPK’nın 7. maddesinin 1. fıkrasının 1. cümlesi gereğince, parti teşkilatı, partilerin merkez organları ile il, ilçe ve belde teşkilatlarından, Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu ile il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından ibarettir. Her ne kadar, SPK’nın 7. maddesinin ilk fıkrasının 2. cümlesine göre partilerin kadın veya gençlik kolu ile benzeri yan kuruluşların yanı sıra yabancı ülkelerde yurt dışı temsilcilikleri açabilmesi mümkünse de 7. maddenin 1. fıkrası, dar anlamda parti örgütünün hangi zorunlu bölümlere ayrılması gerektiğini belirlemiştir. Bu kapsamda, Türkiye’de partilerin örgütlenme modellerine ilişkin olarak SPK’ya yöneltebilecek en temel eleştirilerden birini, SPK’nın 7. maddesinin partilere esas olarak tek tip bir örgütlenme şeklini dayatmasının oluşturduğu savunulmuştur.<sup>18</sup> Fakat partilerin tek tip olarak

<sup>17</sup> Hak ve özgürlükler arasındaki çatışmanın bunlar arasında hiyerarşik bir düzen kurularak değil, makul bir denge kurularak çözülmesi gerektiği görüşü ile ilgili olarak bkz. Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü*, AÜSBF Yay., Ankara, 1982, s. 40.

<sup>18</sup> Bu yönde bkz. Cem Eroğul, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 1999, s. 223; Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Önerileri”, *Siyasi Partiler ve Seçim Kanununda Değişiklik Önerileri*, TESAV Yay., No: 28, Ankara, Nisan 2005, s. 24; Murat Yanık, *Parti İçi Demokrasi*, Adalet Yay., Ankara, 2013, s. 159; Mehmet Kabasakal, “Türkiye’de Siyasal Parti Örgütlenmesindeki Kısıtlamalar”, *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*,

örgütleneceklerinin kabul edilmesi, başlı başına parti içi demokrasi ilkesini ihlal etmez. Burada tartışmalı olan husus, bu örgütlenme modelinin, üyelerin parti içi karar süreçlerine katılımına olanak verecek bir şekilde alt kademelere bölünmemesidir.<sup>19</sup>

İşte, SPK'nın 7. maddesinin parti içi demokrasi ilkesi açısından olumsuz yönü de tam bu noktada ortaya çıkar. Çünkü bu madde ile ilgili olarak Sav'ın da belirttiği üzere, SPK, partiler için üç aşamalı ve tek boyutlu, dikey bir örgütsel model öngörmektedir: Merkez örgütü, il örgütleri ve ilçe örgütleri. Maddede anılan ve 1987 senesinde 3370 sayılı Yasa ile 7. maddeye eklenen belde örgütleri, bu örgüt, ilçe örgütüne bağlı olduğundan ve belde örgütünü ilçe örgütü tarafından seçilen üyeler oluşturduğundan teknik anlamda bir örgüt kademelenmesi olarak görülemez.<sup>20</sup> Özetle, 7. maddenin partiler için öngördüğü örgütlenme modeli hakkında şunlar söylenebilir: SPK'ya göre, mahallî düzeyde partilerin en alt kademede örgütlenebileceği birim bellidir. Belde örgütleri, gerçek anlamda bir örgüt olarak kabul edilmediğinden, üyelerin, parti içi irade oluşumuna katılabileceği ilk birim ilçe örgütüdür. Böylece, 7. maddeye göre, özellikle 1960'dan önce faaliyet gösteren ocak ve bucak örgütlerinin kurulması mümkün değildir. Bu yasaklamanın ise esas itibariyle iki temel sonucu bulunur. Bunlardan ilki, kurumsal parti özgürlüğüne ilişkindir. Söz konusu teşkilatların partiler tarafından kurulması engellenerek partilerin serbestçe faaliyette bulunabileceklerine ilişkin anayasal kural ihlal edilmiştir.<sup>21</sup> Bu örgütlerin, partiler tarafından kurulmasının SPK'ca yasaklanmasının diğer sonucu ise üyelerin siyasal katılım özgürlükleri üzerinde kendisini gösterir. Şöyle ki; partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygun olması için, partilerin, coğrafi olarak alt kademelere bölünmesi gerekir. Çünkü ancak bu şekilde her bir üyenin, parti içi irade oluşumuna katılımı sağlanabilir. Bu çerçevede partilerin özellikle en alt düzeydeki teşkilatı, buralarda üyeler parti içi kararlarının

TESAV Yay., No: 8, [yayın yeri yok], 1995, s. 138.

<sup>19</sup> Tevfik Sönmez Küçük, *Parti İçi Demokrasi*, s. 371.

<sup>20</sup> Atilla Sav, "Siyasi Partilerin Örgütlenme Modeli", *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, TESAV Yay., No: 8, [yayın yeri yok], 1995, s. 41.

<sup>21</sup> Benzer yönde bir görüş için bkz. Erdoğan Teziç, *100 Soruda Siyasi Partiler*, Gerçek Yay., 1. Baskı, İstanbul, Ocak 1976, s. 68.

oluşumuna doğrudan doğruya katılabildikleri için ayrı bir önem arz eder. Böylelikle, ocak ve bucak örgütlerinin kurulmasının yasaklanması, parti içi karar süreçlerinin aşağıdan yukarıya doğru oluşmasını önleyeceğinden parti içi demokrasi ilkesine aykırı düşecektir.

Kısacası, Türkiye’de partilerin örgütlenmelerine ilişkin parti içi demokrasi ilkesi ekseninde asıl sorunu, Türk partilerinin alt kademelerde teşkilatlanmalarına izin verilmemesi teşkil eder. SPK, partilerin belde teşkilatı kurma zorunluluğunu ortadan kaldırarak, bu sorunu çözmemiş, tam aksine partilerin yerel düzeyde sadece ilçelerde örgütlenebilmelerini kolaylaştırarak meselenin içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olmuştur. Oysa parti içi demokrasinin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılması gereken değişiklik, partilerin belde örgütlerinin işlevlerini arttırmak ve üyelerin parti içi karar süreçlerine katılımını güvence altına alacak bir şekilde yerel düzeyde örgütlenme ile ilgili öngörülen yasağı kaldırılmak olmalıdır.

### **3. Hazine Yardımına Hak Kazanmak İçin Genel Seçimlerde Alınması Gereken Oy Oranının Düşürülmesi**

2.3.2014 tarihli Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 4. maddesi ile gerçekleştirilen bir diğer değişikliği, partilere devlet tarafından yapılan mali yardımın esaslarını düzenleyen SPK’nın Ek 1. maddesi oluşturmaktadır. Bu değişiklik doğrultusunda, partilerin devlet yardımından pay alabilmeleri için genel seçimlerde almaları gereken oy oranı, % 7’den % 3’e düşürülmüş ve ayrıca partilere bu şekilde yapılan mali yardımın tutarının her halde bir milyon Türk lirasından az olamayacağı hükme bağlanmıştır. Başka bir anlatım ile yasa koyucu tarafından yapılan bu değişiklik ile devlet yardımını alma hakkına sahip olan partilerin kapsamının genişletildiği ve genel seçimlerde kullanılan geçerli oyların % 3’ünü elde eden partilerin, mali yardım almaya hak kazanacağını söylemek mümkündür. Bu bağlamda cevaplandırılması gereken asıl soru ise şudur: Peki, devlet yardımını almak için genel seçimlerde alınması gereken oy oranının düşürülmesi parti içi demokrasi ilkesini ne yönde etkileyecektir?

Bu sorunun yanıtlanmasından evvel bir hususun altının önemele çizilmesi gerekir: Mali yardım, yalnızca parti içi demokrasi ilkesi ile ilgili bir konu değildir. Partiler bakımından siyasetin maliyetinin, görsel ve işitsel medya araçlarının seçimlerde aktif bir biçimde kullanımı ile artması, artan giderlere karşılık bireylerin siyasete ilgilerinin ters orantılı bir şekilde azalması ve buna bağlı olarak parti gelirlerinin düşmesi sonucunda partiler arasındaki fırsat eşitliğinin sağlanması ve yeni kurulan partilerin daha eski partiler karşısında mali açıdan korunması gerekçeleri ile mali yardımın mutlaka yapılması gerektiği savunulabilir.<sup>22</sup> Diğer taraftan, hazine yardımıyla birlikte partilerin bir kamu kurumu niteliğini alacağı,<sup>23</sup> mali yardımın, büyük partiler lehine ekonomik ayrıcalık sağlayarak, partiler arasındaki rekabeti zedeleyeceği ve partilerin siyasal iktidarı elde etmeleri açısından fırsat eşitliğine aykırı olacağı da iddia edilebilir.<sup>24</sup> Her iki görüşün de kendilerine göre haklı yanları olsa da, bu iddialar, partiler arasındaki yarışın demokratikliğine odaklanmıştır. Oysa bu çalışma için önem arz eden konu, partilere yapılan mali yardımın parti içi demokrasi ilkesini nasıl etkileyeceğidir. Bu nedenle, söz konusu çalışmada kanun koyucu tarafından SPK'nın Ek 1. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik yalnızca partilerin iç düzen ve işleyişleri açısından incelenecektir.

Parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde değerlendirildiğinde mali yardımın, partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratik esaslara uygunluğunu iki şekilde etkileyeceği öne sürülebilir. Bir kere, hazine yardımının, parti içi kararların oluşumu sırasında özel finansörlerin etkisini azaltacağı ve siyasi kararların, belirli grupların yönlendirilmesi ile alınmasını engelleyeceği ifade edilebilir. Partilerin düzenli gelir akışına ihtiyaç duydukları açıktır. Şayet partiler, devlet tarafından finanse edilmeyip, özel bağışçıların mali desteğine muhtaç bırakılırsa,

<sup>22</sup> Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003, s. 35-36.

<sup>23</sup> Bu yönde bkz. Mustafa Koçak, *Siyasal Partiler ve Türkiye'de Parti Yasakları*, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2002, s. 127.

<sup>24</sup> Mesut Aydın, "Türkiye'de Siyasal Partilere Devlet Yardımı", *AÜHFD*, C. 54, S. 4, 2005, s. 241.

parti içi kararlar alınırken, üyeler, parti yararından çok, bu özel finansörlerin çıkarlarını göz önünde tutabilir. İşte, mali yardımın, partileri, kendileri lehine bağışta bulunan kişilerin taleplerine boyun eğen örgütler olmaktan kurtaracağı söylenebilir.<sup>25</sup> Parti içi demokrasi, parti içerisinde üyelerin hâkimiyetinin kurulması anlamına gelir. Bunun için ise parti içi kararlar alınırken veya seçimler yapılırken, üyelerin, oylarını serbest şekilde, yani üzerlerinde herhangi bir maddi ve manevi baskı hissetmeksizin kullanabilmeleri gerekir. Fakat partilere devlet yardımı hiç yapılmazsa, özel finansörler, bağışlar ile üyelerin iradelerini yanıltma yoluna gidebilir. Bir partiyi ekonomik açıdan kontrol eden kişi ve grupların, parti içi iradenin oluşumu safhasında maddi güçleri aracılığı ile parti içerisinde tek söz sahibi olacağı konusunda şüphe yoktur.

Buna karşılık, hazine yardımı, partilerin iç düzen ve işleyişlerinin demokratikliğini her zaman bu şekilde olumlu yönde etkilemeyebilir. Gerçekten, devlet yardımı ile ilgili yapılan en temel eleştirilerden biri, bu tür mali desteklerin, partileri, üyelerinden uzaklaştıracağı ve onları devlet örgütüne yakınlaştıracığıdır.<sup>26</sup> Aslında bu görüş, haksız da değildir. Zira partiler, giderlerini finanse etmek amacıyla üyelerine ihtiyaç duymazsa, parti içi kararların oluşumu sırasında üyelerine söz hakkı tanıma eğiliminde olmayabilir. Bu durumun ise parti içerisinde üyelerin hâkimiyetini etkisizleştireceğinden, parti içi demokrasi ilkesine aykırı olacağı açıktır. Kaldı ki, mali yardım sadece partilerin üyelerine yabancılaşmasına değil ve ayrıca, üyelerin partilerden uzaklaşmasına yol açabilir. Günümüzde partilere karşı toplumun duyduğu güven, partilerin kamusal finansmanında yüksek meblağların söz konusu olması ve halkın, yapılan yardımı gereksiz bulması gibi nedenlerle hızla azalmaktadır.<sup>27</sup> Bu güven erozyonunun en tipik belirtisini,

<sup>25</sup> Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns*, s. 36-37; Şafak Evran Topuzkanamış, "Siyasi Partilere Devlet Yardımı", *DEÜHFD*, C. 14, S. 2, 2012, s. 191.

<sup>26</sup> Bkz. Fazıl Sağlam, *Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, Beta Yay., 1. Baskı, İstanbul, Temmuz 1999, s. 29; benzer yönde bir görüş için bkz. Zeki Öztürk, *Seçimlerde Paranın Gücü (Seçim Harcamalarının Finansmanı, Şeffaflığı ve Dene-timi)*, Ebabil Yay., Ankara, 2006, s. 88.

<sup>27</sup> Andreas Hallerman / Markus Kaim, *Parteien im internationalen Vergleich*, Druc-

kişilerin partilere üye olmamaları oluşturur. Toplumun önemli bir kısmı, partilere üye olmadığında ise parti içi siyaset ister istemez belirli oligarşik grupların tekelinde kalır.

Bu açıklamalar doğrultusunda şöyle bir sonuca varılabilir: Parti içinde özel finansörlerin etkisini azaltmak için devlet yardımının yapılması öngörülebilir ancak bu mali destek parti ile üyeler arasındaki bağı zedelenmesine yol açacak ölçüde olmamalıdır. Bu noktada Federal Alman Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilen esaslar yol gösterici bir niteliğe sahiptir. Federal Alman Anayasa Mahkemesi, 09.04.1992'de verdiği kararda partilerin mali yardım nedeniyle devlete bağlı örgütler halini almaması için kanun koyucunun belirli önlemler alması gerektiğini ifade etmiştir. Mahkeme'ye göre partilere devlet yardımı yapılmalı fakat bu destek partilerin kendi gelirlerinden fazla olmamalıdır (Nispi üst sınır).<sup>28</sup> Ne var ki, partilerin toplum ve üyeleri ile bağlantısının korunmasını sağlayacak bu nispi üst sınırın yanında mutlak bir sınırın da uygulanması gerektiği savunulmuştur (Mutlak üst sınır). Mahkeme açısından bu sınır, 1989 yılından 1993'e kadar partilere verilen devlet ödeneğinin ortalamasıdır. Hiç şüphesiz, bu miktarın güncellenmesi hususunda kanun koyucu gerekli düzenlemeleri yapabilir.<sup>29</sup> Nitekim, Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı sonucunda Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun 18. maddesi değiştirilmiştir. Şöyle ki; 18. maddenin birinci fıkrası uyarınca Anayasa'da belirlenen görevleri yerine getirebilmesi için partilere belirli miktarda kısmi devlet yardımı yapılır. Ancak, md. 18'e göre, bu desteğin her yıl güncellenmekte olan belirli bir üst sınırı<sup>30</sup> ve Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun 24. maddesinin 4. fıkrasının 1. ve 7. bentleri arasında sa-

kerei Sömmerda GmbH, Erfurt, 2003, s. 47.

<sup>28</sup> BVerfGE, 85, 264, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015, Rn. 95.

<sup>29</sup> Ibid., Rn. 98.

<sup>30</sup> Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun 18. maddesinin 2. fıkrasına göre bu sınır 2011 yılı için 141, 9 milyon Avro, 2012 senesi için 150, 8 milyon Avro'dur. 2013 yılından itibaren ise bu şekilde bir sabit miktar belirleme usulünden vazgeçilmiş ve Federal Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından bir önceki yılın fiyat artış endeksi dikkate alınarak yapılan hesaplama ile ulaşılan miktar nispetinde partilere ödeme yapılmaya başlanmıştır. Parteiengesetz, s. 6.

yılan partilerin kendi gelir kaynakları sonucunda elde edilen miktarı aşması mümkün değildir.<sup>31</sup>

Türkiye’de partilere yapılan mali yardım konusunda ortaya çıkan sorunları ise şu şekilde ifade etmek mümkündür: Her ne kadar, SPK’nın 61. maddesinin 2. fıkrasına göre üyelik aidatları, milletvekillerinden düzenli bir şekilde toplanan aidatlar ve partilere yapılan bağışlar başta olmak üzere partilerin bütçelerinin farklı kaynaklara dayanması mümkün olsa da uygulamada partilerin kural olarak devlet tarafından yapılan mali yardımlar kanalıyla finanse edildikleri görülmür. Başka bir ifade ile eğer Türkiye’de bir parti, devletten mali yardım almaktaysa, parti bütçesinin önemli bir kısmını bu hazine yardımı oluşturur.<sup>32</sup> Bu durumun esas itibariyle iki nedeni vardır. Bir kere, % 3 oy oranına ulaşmış partilere aldıkları oy oranına göre o yılki genel bütçe gelirleri (B) cetvelinin beş binde ikisi kadar yıllık ödeme yapılır. Bu miktar, Türkiye’nin yıllık genel bütçesi düşünüldüğü zaman fazladır. Ayrıca, SPK Ek md. 1 gereğince yardım miktarının yerel seçimlerde iki ve milletvekili genel seçimlerinde üç katına çıkarılması ödenen meblağın daha da artmasına yol açmaktadır. Gerçekten, 1999’da yerel ve genel seçimlerin birlikte yapılması nedeniyle 15 yıldır partilere dağıtılan toplam yardım tutarı kadar miktar bir seferde partilere ödenmiştir.<sup>33</sup> Türkiye’de mali yardımın kapsamı öylesine artmıştır ki, bu maddi destek genelde partilerin giderlerini aşmaktadır. Devlet yardımı alan partilerin genel merkez giderleri incelendiği zaman partilerin

<sup>31</sup> Parteiengesetz, s. 6-7.

<sup>32</sup> Ayrıca, mali yardımın hangi parti organına yapıldığı da parti içi demokrasi ilkesi bakımından önem arz eder. SPK’da bu husus ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamakta, yalnızca SPK Ek md. 1 / 3’te, hazine yardımının parti ihtiyaçlarında ve çalışmalarında kullanılacağı belirtilmektedir. Uygulamada mali yardım, kural olarak partilerin genel merkez teşkilatlarına yapılmakta ve bu desteğin nasıl kullanılacağı hakkında karar verme yetkisi, yine bu örgütlere bırakılmaktadır. Bu konuda bkz. Cem Duran Uzun, *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, Adalet Yay., Ankara, 2010, s. 73. Parti genel merkezlerinin hazine yardımının dağıtılması konusunda sahip olduğu bu yetki, yerel örgütleri genel merkez teşkilatı karşısında tümüyle etkisiz hale getirmektedir.

<sup>33</sup> Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması”, in Ali Çarkoğlu (Ed.), *Siyasi Partilerde Reform*, TESEV Yay., İstanbul, 2000, s. 181.

yüksek oranda bir önceki seneden devreden nakit mevcuduna ve banka mevduat gelirine sahip oldukları görülür.<sup>34</sup>

Kısacası, Türkiye’de devlet tarafından partilere yapılan mali yardımlar, üyelerle partiler arasındaki ilişkiyi zayıflatmakta ve partileri, devlete yakınlaştırmaktadır. Mali yardım miktarını azaltmaksızın veya tıpkı Federal Almanya’da olduğu gibi nispi bir üst sınır belirlemeksizin ve böylece, partileri hazine yardımı dışında kendi gelir kaynaklarına yönlendirmeksizin, genel seçimlerde alınması gereken oy oranını % 3’e düşürerek mali yardım alabilecek partilerin sayısını artırmak, daha fazla sayıda partiyi, üyelerinden uzaklaştırmak anlamına gelir. Zira bir önceki genel seçimlerde kullanılan geçerli oyların % 3’ünü almak, % 7 oy oranı ile kıyaslandığında daha kolaydır. Hal böyle olunca, % 7’lik oranın benimsenmesi durumunda mali yardım almaya hak kazanan parti sayısının 3 olduğu düşünülürse,<sup>35</sup> % 3 oranının kabul edilmesi halinde bu sayı daha da artabilir. Partiler arasındaki fırsat eşitliğini korumak adına hazine yardımı için alınması gerekli olan oy oranının düşürülmesi önemlidir fakat devlet yardımı konusuna parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde yaklaşıldığında yukarıda bahsedilen sorunlar kanun yapıcı tarafından henüz çözüme kavuşturulmamış olduğundan bu husus, Türkiye’de her geçen gün daha fazla partinin, üyelerinden uzaklaşmasından başka bir sonuç doğurmaz.

### III. Sonuç

2.3.2014 tarihli Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un aracılığı ile SPK parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde üç noktada değiştirilmiştir. Bunlardan ilkinin, ikiden fazla olmamak şartıyla partiler tarafından eş genel başkanlık sisteminin kabul edilmesi oluşturmaktadır. SPK’da hükme bağlanan eş genel başkanlığın, belirli sorunları çözüme kavuşturmadığı ve bu nedenle de eleştiriye açık olduğu belirtilme-

<sup>34</sup> Bu yönde örnek olarak bkz. Cem Duran Uzun, Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı, dipnot 188, s. 188-189.

<sup>35</sup> Hazine yardımına hak kazanabilmek için genel seçimlerde kullanılan geçerli oyların % 7’sini almak koşulunun arandığı son seçim 2011 senesinde gerçekleştirilmiştir. Bu seçimlerde % 7’lik barajı geçip, devlet yardımı almaya hak kazanan partiler; Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi’dir.

lidir. Gerçekten, SPK, nihai amacı genel başkanlık düzeyinde kadın kotasını uygulamak olan eş genel başkanlığa ilişkin olarak, eş genel başkanlardan birinin mutlaka kadın olması gerektiği ile ilgili bir teminat kabul etmediği gibi, eş genel başkanların, parti tüzüklerinde kendilerine tanınan yetkileri kullanmaları aşamasında karşılaşılabilecek sorunları da çözmektedir. Ayrıca, Türkiye’de bu sistemin, partilerin mevcut genel başkanları dışında “gölge liderlerin” ortaya çıkmasına yol açabileceği ve bu liderlerin parti içinde eş genel başkanlık nedeniyle oluşabilecek iktidar boşluğundan faydalanarak, parti içi düzen ve işleyişe bütünüyle nüfuz edebileceği ileri sürülebilir. Bu husus, özellikle toplum tarafından mevcut eş genel başkanların, ilgili partinin gerçek lideri olarak görülmemesi halinde gündeme gelir. Her ne kadar eş genel başkanlar, parti tüzükleri ile belirli yetkilerle donatılmış olsa da uygulamada bu kişiler, “emanetçi genel başkan” profili çizmekten kurtulamayabilir ve partinin iç düzen ve işleyişini parti içi demokrasi ilkesine aykırı bir biçimde “gölge liderin” hâkimiyeti altına girebilir.

SPK’da yapılan değişiklik doğrultusunda partilerin belde teşkilatı kurma zorunluluğunun kaldırılması konusu da parti içi demokrasi ilkesi çerçevesinde eleştiriye açık bir düzenlemedir. Şöyle ki; yukarıda belirtildiği gibi Türkiye’de partilerin örgütsel yapılarına ilişkin olarak çözümlenmesi gereken asıl sorunu, partilerin mahallî düzeyde üyelerin, parti içi karar ve seçim süreçlerine katılımına olanak verecek biçimde örgütlenmesinin yasaklanması oluşturur. Oysa belde teşkilatlanmasının kurulması ile ilgili olarak partilerin serbest bırakılmaları durumunda partiler, yerel düzeyde sadece ilçe örgütü kurabilirler. İlçe örgütünde üyelerin katılımı ise yalnızca bu örgütün karar alma makamı konumunda olan ilçe kongresi delegelerinin seçilmesinden ibarettir. Böylelikle, partilerin belde teşkilatı kurma zorunluluğunun kaldırılmasının, parti üyelerinin, parti içi irade oluşumuna etkisini daha da güçleştireceği ileri sürülebilir. Kaldı ki, daha önce işaret edildiği gibi SPK’nın mevcut haliyle belde teşkilatlarını, teknik anlamda bir örgüt kademesi olarak bile kabul etmek mümkün değildir. Kanun koyucunun, partilerin belde örgütünü daha da etkinleştirmek ve SPK’da partilerin örgütsel yapıları ile ilgili kabul edilen yasağı kaldırmak yerine, belde teşkilatı kurma zorunluluğunu kaldırmasının parti içi demokrasi ilkesini olumsuz yönde etkileyeceği açıktır.

Benzer yönde eleştiriler, partilere devlet tarafından yapılan mali yardım ile ilgili olarak SPK'da yapılan değişiklik açısından da geçerlidir. Türkiye'de devlet yardımı konusunda esas sorunu, mali yardım alan partilerin bütçelerinin önemli bir kısmını bu yardımların oluşturması ve partilerin öz gelir kaynaklarının, mali yardım karşısında oldukça düşük bir miktara tekabül etmesi teşkil etmektedir. İşte bu nedenle, Türk partilerinin, üyelerinden giderek daha da uzaklaştığı, buna karşılık, devlete yakınlaştığı öne sürülebilir. Hal böyle olunca, mali yardıma hak kazanmak için genel seçimlerde alınması gereken oy oranının, % 7'den % 3'e düşürme konusunda yapılan değişikliğin, partilerin, devlet örgütüne olan bağlılığını ortadan kaldırmayacağı, aksine seçimlerde % 3'lük oy oranına daha fazla sayıda partinin ulaşması mümkün olduğundan, üyelerinden uzaklaşan parti sayısının da doğru orantılı olarak artacağı iddia edilebilir.

### Kaynakça

- Aydın Mesut, "Türkiye'de Siyasal Partilere Devlet Yardımı", *AÜHFD*, C. 54, S. 4, 2005, s. 235-265.
- Eroğul Cem, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 1999.
- Gençkaya Ömer Faruk, "Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması", in Ali Çarkoğlu (Ed.), *Siyasi Partilerde Reform*, TESEV Yay., İstanbul, 2000, s. 129-234.
- Gençkaya Ömer Faruk, "Siyasi Partiler Kanununda Değişiklik Önerileri", *Siyasi Partiler ve Seçim Kanununda Değişiklik Önerileri*, TESAV Yay., No: 28, Ankara, Nisan 2005, s. 21-28.
- Gören Zafer, *Anayasa ve Sorumluluk*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., C. II, İzmir, 1999.
- Hallerman Andreas/KAIM Markus, *Parteien im internationalen Vergleich*, Druckerei Sömmerda GmbH, Erfurt, 2003.
- Ipsen Jörn, Artikel 21, in Michael Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, C.H. Beck Verlag, München, 2009, Rn. 1-216, s. 853-900.
- Kabasakal Mehmet, "Türkiye'de Siyasal Parti Örgütlenmesindeki Kısıtlamalar", *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, TESAV Yay., No: 8, [yayın yeri yok], 1995, s. 129-143.
- Kluth Winfried, Artikel 21, in Volker Epping / Christian Hillgruber (Hrsg.), *Beck'scher Online Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck Verlag, München, 2009, Rn. 1-220.
- Koçak Mustafa, *Siyasal Partiler ve Türkiye'de Parti Yasakları*, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2002.

- Küçük Tevfik Sönmez, *Parti İçi Demokrasi*, XII Levha Yay., 1. Baskı, İstanbul, Nisan 2015.
- Morlok Martin, Artikel 21, in Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* (Band II), Mohr Siebeck Verlag, 2006, Rn. 1-165, s. 327-423.
- Ossege Stefan, *Das Parteienrechtsverhältnis*, V-&-R Unipress Verlag, Göttingen, 2012.
- Öztürk Zeki, *Seçimlerde Paranın Gücü (Seçim Harcamalarının Finansmanı, Şeffaflığı ve Denetimi)*, Ebabil Yay., Ankara, 2006.
- Sağlam Fazıl, *Siyasi Partiler Hukukunun Güncel Sorunları*, Beta Yay., 1. Baskı, İstanbul, Temmuz 1999.
- Sağlam Fazıl, "Siyasi Partiler Kanunu'nda Uluslararası Standartlara Uygunluk Açısından Yapılması Gereken Değişiklikler", *AYD*, C. 17, 2000, s. 233-254.
- Sağlam Fazıl, *Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü*, AÜSBF Yay., Ankara, 1982.
- Sav Atilla, "Siyasi Partilerin Örgütlenme Modeli", *Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu*, TESAV Yay., No: 8, [yayın yeri yok], 1995, s. 37-46.
- Tanör Bülent / Yüzbaşıoğlu Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yay., 14. Bası, İstanbul, Ekim 2014.
- Tanör Bülent, "Siyasi Partiler Yasası", *TÜSİAD Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paketi Tartışma Toplantıları Dizisi-1*, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1997, s. 17-24.
- Teziç Erdoğan, *100 Soruda Siyasi Partiler*, Gerçek Yay., 1. Baskı, İstanbul, Ocak 1976.
- Topuzkanamış Şafak Evran, "Siyasi Partilere Devlet Yardımı", *DEÜHFD*, C. 14, S. 2, 2012, s. 167-203.
- Trautmann Helmut, *Innerparteiliche Demokratie*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin, 1975.
- Uzun Cem Duran, *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*, Adalet Yay., Ankara, 2010.
- Van Biezen Ingrid, *Financing Political Parties and Election Campaigns*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003.
- Wolfrum Rüdiger, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin, 1974.
- Yanık Murat, *Parti İçi Demokrasi*, Adalet Yay., Ankara, 2013.
- Zippelius Reinhold / Würternberger Thomas, *Deutsches Staatsrecht*, C. H. Beck Verlag, München, 2008.
- Diğer Kaynaklar**
- BVerfGE, 85, 264, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015, Rn. 1-184.
- <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015, s. 1-18 [Metinde, Parteiengesetz olarak kısaltılmıştır].
- <http://www.hdp.org.tr/parti/parti-tuzugu/10>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015 [Metinde, Halkların Demokratik Partisi Tüzüğü olarak kısaltılmıştır].
- <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/24817460.asp>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

<http://www.internethaber.com/yargitay-dtpyi-uyardi-3471h.htm>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

[http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokratik\\_Toplum\\_Partisi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Demokratik_Toplum_Partisi), Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

<http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/bvdp.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015 [Metinde, Barış ve Demokrasi Partisi Tüzüğü olarak kısaltılmıştır].

<http://www.yargitaycb.gov.tr/Partiler/kimlik/dbp.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015 [Metinde, Demokratik Bölgeler Partisi Tüzüğü olarak kısaltılmıştır].

<http://www.yargitaycb.gov.tr/belgeler/site/documents/SPartiler31032015.pdf>, Çevrimiçi: 10 Eylül 2015.

Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete Sayı: 28940, Yayımlanma Tarihi: 13 Mart 2014.