

## Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2012/68 (Siyasi Parti Mali Denetimi)**

**Karar Sayısı : 2018/2**

**Karar Tarihi: 4.1.2018**

### **I. MALİ DENETİMİN KONUSU**

Anavatan Partisi 2011 yılı kesin hesabının incelenmesidir.

### **II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 2.5.2013 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında;

2. Anavatan Partisinin 2011 yılı kesin hesabının incelenmesi sonucunda;

- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

- Esas incelemenin yapılması için Genel Merkez kesin hesabının dayanağını oluşturan gelir-gider belgeleri ile bu belgelerin kaydedildiği defterleri Sayıştay Başkanlığına göndermesi için Partiye bu kararın tebliğinden itibaren 30 gün süre verilmesine,

- Partinin 2011 yılı kesin hesabını, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 74. maddesinde öngörülen sürede Anayasa Mahkemesine vermeyen parti sorumluları hakkında, aynı Kanun'un 111. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca yasal işlem yapılabilmesi için Ankara Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

### **III. ESASIN İNCELENMESİ**

3. Anavatan Partisinin, Anayasa Mahkemesine verdiği 2011 yılı kesin hesap çizelgeleri ile dayanağını oluşturan defter ve belgeler üzerinde yapılan inceleme sonuçlarını içeren ve Sayıştay Başkanlığı tarafından hazırlanıp Raportör Sadettin CEYHAN tarafından heyete sunulan esas inceleme raporu, Anayasa ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun ilgili kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görülüp düşünüldü:

4. Denetimin maddi öğelerini oluşturan defter ve belgelerde Partinin 2011 yılı gelirlerinin 52.500,00 TL, giderler toplamının 52.025,58 TL, gelecek yıla devreden nakit tutarının 474,42 TL olduğu anlaşılmaktadır.

5. Partinin 2011 yılı kesin hesabının gelir ve gider rakamlarının yukarıda açıklanan tutarlardan oluştuğu, bu haliyle 2011 yılı kesin hesabının doğru, denk ve 2820 sayılı Kanun'a uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

## A. Gelirlerin İncelenmesi

### Genel Merkez Gelirleri

6. Partinin Genel Merkez gelirleri toplamı 52.500,00 TL olup bunun tamamı bağış gelirlerinden oluşmaktadır.

7. Parti Genel Merkezinin defter kayıtları ve gelir belgeleri üzerinde yapılan incelemede, gelirlerin 2820 sayılı Kanun'a uygun olarak sağlandığı sonucuna varılmıştır.

## B. Giderlerin İncelenmesi

### Genel Merkez Giderleri

8. Partinin Genel Merkez giderleri toplamı 52.025,58 TL olup bunun 3.500,00 TL'si temsil ve ağırlama giderlerinden, 3.488,04 TL'si kırtasiye ve büro giderlerinden, 7.557,50 TL'si haberleşme giderlerinden, 9.980,00 TL'si kira giderlerinden, 1.700,00 TL'si bakım ve onarım giderlerinden, 273,94 TL'si ısınma, aydınlatma ve temizlik giderlerinden, 26,10 TL'si vergi, sigorta ve noter giderlerinden ve 25.500,00 TL'si demirbaş giderlerinden oluşmaktadır. Parti Genel Merkezinin gelecek yıla devreden nakit tutarı 474,42 TL'dir.

9. Parti Genel Merkezinin defter kayıtları ve gider belgeleri üzerinde yapılan incelemede, aşağıda belirtilenler dışındaki giderlerin 2820 sayılı Kanun'a uygun olarak gerçekleştirildiği sonucuna varılmıştır.

A. İşletme Defterinde gider olarak gösterilmiş olan ve aşağıdaki tabloda detayları belirtilen harcamalara ilişkin fatura veya fatura yerine geçen belgelerin gönderilmesi istenmiştir.

Sıra No	Kayıt Tarihi	Açıklama	Tutar (TL)
6	25.10.2011	Bilgisayar ve Fax Cihazı Bedeli	3.800,00
7	25.10.2011	Telefon Santrali ve Telefon	2.200,00
8	25.10.2011	Çerçeve ve Cam Yapımı	700,00
9	25.10.2011	LCD Televizyon	1.500,00
10	25.10.2011	Mutfak Malzemesi Alımı	600,00
11	25.10.2011	Tabela Yapımı	1.000,00
7	25.11.2011	Yenimahalle Toplantısı Gideri	3.500,00
12	30.12.2011	Kargo ve PTT Gideri	1.100,00
13	30.12.2011	Davetiye Basımı	1.000,00
<b>Toplam</b>			<b>15.400,00</b>

Parti tarafından gönderilen yazıda: “İlgi yazınız gereği 2011 yılına ait gelir gider evrakları istenilmektedir. Lakin gelir ve gider evrak defterimizde kayıtlı ve tarafınızdan incelenen evraklar, Anavatan Partisi'nin kuruluş yılı olması ve maddi sıkıntılar sebebiyle genel merkez ofislerinin sık değişikliği döneminde sehven kaybolmuştur.

*Mali yasalar gereği ilgili firmalardan beş yıl geçmiş olması nedeniyle suretlerini bulma imkânımız da kalmamıştır.*” denilmektedir.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun “Giderlerin yapılmasında usul” başlıklı 70. maddesinin dördüncü fıkrasında, “Giderlere ait belgeleri saklama süresi, özel kanunlarda gösterilen daha uzun süreye ilişkin hükümler saklı kalmak üzere, kesin hesabın Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıldır.” denilmektedir. 2011 yılı İlk İnceleme Kararı'nın partiye tebliğinden itibaren beş yıllık sürenin henüz dolmadığı göz önüne alındığında Partinin savunması yerinde görülmemiştir.

Bu itibarla belgelendirilmeyen 15.400,00 TL tutarında parti mal varlığının Hazineye irat kaydedilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT ve Celal Mümtaz AKINCI bu görüşe katılmamıştır.

### **C. Parti Mallarının İncelenmesi**

10. Partinin 2011 yılı defter ve belgeleri üzerinde yapılan incelemede, herhangi bir taşınır, taşınmaz mal ve menkul kıymet ediniminin olmadığı anlaşılmıştır.

### **IV. SONUÇ**

Anavatan Partisinin 2011 yılı kesin hesabının incelenmesi sonucunda;

1. 2820 sayılı Kanun hükümlerine uygun bir şekilde belgelendirilmeyen 15.400,00 TL karşılığı Parti mal varlığının, 2820 sayılı Kanun'un 75. maddesi uyarınca Hazineye irat kaydedilmesine, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ve Celal Mümtaz AKINCI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. Partinin 2011 yılı kesin hesabında gösterilen 52.500,00 TL gelir ve 52.025,58 TL giderin Hazineye irat kaydedilenler dışında kalan bölümünün eldeki bilgi ve belgelere göre doğru, denk ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na uygun olduğuna, OYBİRLİĞİYLE,

4.1.2018 tarihinde karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili  
Engin YILDIRIM

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Serruh KALELİ

Üye  
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Nuri NECİPOĞLU

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

**Esas Sayısı : 2012/68 (S.P.M.D.)**

**Karar Sayısı : 2018/2**

## **KARŞIOY YAZISI**

1. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 74. maddesinde, siyasi partilerin genel başkanlarının, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesin hesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini Haziran ayı sonuna kadar Anayasa Mahkemesine vermeleri gerektiği öngörülmüştür. Aynı mahiyetteki bir hüküm 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 55. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer almaktadır.

2. Anayasa Mahkemesine gelen her türlü işler gibi siyasi parti mali denetimleri de "ilk inceleme" ve "esas inceleme" aşamalarından geçerek karara bağlanmaktadır. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 56. maddesinde düzenlenmiş olan siyasi parti mali denetimlerinde ilk ve esas inceleme usulünde herhangi bir süre öngörülmemiştir.

3. Mali denetimi yapılan Anavatan Partisinin 2011 yılına ait olup 2012 yılında Anayasa Mahkemesine sunulan ait hesaplarının ilk incelemesi 2.5.2013 tarihinde, esas incelemesi ise bugün (4.1.2018) tarihinde yapılmıştır. Bu durumda, denetimi yapılan Partinin 2011 yılına ait mali denetimlerinin ilk ve/veya esas incelemelerinin kesin karara bağlandığı tarih itibarıyla, denetim yılına ait kesin hesapların Anayasa Mahkemesine sunulmasından itibaren beş yıl müddetle sonuçlandırılmadığı açıktır.

4. Anayasa'da öngörülen siyasi parti mali denetimi kurumunun amaçlarına, hukukun genel ilkelerine ve korunmak istenen demokratik değerlere bakıldığında, her hangi bir Devlet katkısı da almayan partilerin mali denetimlerinin ait olduğu yıldan itibaren uzun zaman geçtikten sonra yapılmasının hangi üstün hukuki yarara hizmet ettiğini anlamak güçtür. Bu nedenle, kimi zaman büyük gecikmelerle yapılan bu tür mali denetimlerin karara bağlanması ve denetime bağlı hukuki sonuçlar çıkarılması yerine, dosyanın işlemden kaldırılmasına karar verilmesi gerekmektedir. Bu konudaki gerekçelerimiz kısmen daha önceki mali denetimlere ilişkin karşıoy yazılarımızda da açıklanmıştır (S.P.M.D., E:2009/37, K:2014/86, 30.01.2015 tarihli ve 29252 sayılı Resmî Gazete; S.P.M.D. E:2001/20, K:2009/48, 26.11.2009 tarihli Resmi Gazete).

5. Konunun hukuk devletinin temel unsurlarından olan hukuk güvenliği ve adil yargılanma hakkına aykırılık içeren boyutları bulunduğu kadar, siyasi parti özgürlüğüne yapılmış bir temel hak ihlali de söz konusu olabilecektir. Bunun nedenleri aşağıda açıklanmıştır.

6. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin temel bir ögesinin de hukuk güvenliği olduğu, Anayasa Mahkemesinin de birçok kararında vurgulanmıştır. Hukuk güvenliğinin iki alt ilkesi "*belirlilik*" ve "*öngörülebilirlik*"tir.

7. Yasaların toplum hayatında hangi işlem veya eylemleri yaptırma bağladığı, hangi eylemlerin suç veya kabahat oluşturdukları, kasıtlı veya kusurlu olarak meydana gelen hukuka aykırılıkların hangi sonuçları doğuracağı, bu konularda hangi işlemlerin kimler tarafından yapılacağı, kusurlu eylemin ne zamana kadar soruşturulacağı ve kovuşturulacağı, yasalarda ve Anayasa ile yasaların verdiği yetkiye dayanarak gerçekleştirilmiş alt düzenlemelerde açıkça belirtilmiş olmalıdır. Aksi takdirde hukuki belirlilik ve öngörülebilirlikten, dolayısıyla hukuk güvenliğinden söz edilemez.

8. Siyasi partilerin mali denetimi, Anayasa'da, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir. Mevzuatta, mali denetimin prosedürü hakkında ayrıntılı hükümler yer almakla birlikte, sürelerle ilgili hükümler sadece 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun belge saklama yükümlülüğüne ilişkin 69. ve 70. maddelerinde yer almaktadır. Buna göre, siyasi partilerin gelir ve gider belgelerini saklama yükümlülüğü, Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili siyasi partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıldır. İptal ve itiraz davalarındaki aksine, mali denetimlerde ilk incelemenin hangi süre içinde yapılacağı 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda belirtilmediği gibi, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununda da belirtilmemiştir. Buna göre, belge saklama yükümlülüğü, başlangıcı belirsiz ve öngörülemeyen bir tarihe endekslenmek suretiyle, belirsiz bir süre boyunca ötelenmektedir.

9. Öte yandan, mevzuatta, siyasi partilerin hesaplarını, hesap yılını takip eden Haziran ayının sonuna kadar Anayasa Mahkemesine vermeleri öngörülmüş olmakla birlikte, denetimin hangi sürede karara bağlanacağı hakkında da bir hüküm bulunmamaktadır.

10. Hukuk güvenliğinin gereği olan öngörülebilirlik ilkesi, kişilerin belirsiz sürelerle denetlenme ve muhtemel bir para cezasına çarptırılma tehdidi altında tutulmalarına olanak vermez. Nitekim hukukumuzda gerek 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile gerek Ticaret Kanunu'ndaki hükümlerle, belge saklama ve kamu alacağından sorumlu olma konusunda kişiler lehine çeşitli güvenceler getirilmiştir. Buna göre, belge saklama ve saklanmayan

belgelerden dolayı mesul tutulma konusunda hukuk sistemimizdeki düzenlemelerde, birbirine benzer şekilde beş yıllık süreler öngörülmüştür. Ancak, siyasi partilerin mevzuatta bu tür güvenceleri bulunmamaktadır, çünkü ilk incelemenin yapılması ve esasın karara bağlanması, tamamen ucu açık bir sürece tabi tutulmuştur.

11. Hukuk güvenliğine aykırı olan ve 12 Eylül 1980 askeri rejiminin ürünü olan yasadan kaynaklanan bu durumun mevzuat değişiklikleriyle bu güne kadar düzeltilmemesi karşısında, Anayasa Mahkemesinin içtihat tesis etme yoluyla siyasi parti mali denetimlerini hukuk devleti esaslarına uygun hale getirmesi mümkündür ve bu nedenle beş yıl veya daha eski yıllara ait mali denetimlerin işlemden kaldırılmasına karar verilmesi gerekirdi. Ancak bu yola da gidilmediğinden, beş yıl ve daha fazla zaman geçmiş evrak üzerinden mali denetim yapılmasına devam edilmektedir. Bu yöndeki uygulama, Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan demokratik hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

12. Siyasi partiler, Anayasa'nın ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) güvencesi altında olduğundan, şu hususların da belirtilmesi yerinde olur:

13. Anayasa'nın 67. maddesinde seçme ve seçilme hakkı ile bir siyasi parti içinde faaliyette bulunma hakkı, 68. maddesinde siyasi parti kurma hakkı düzenlenmiş; yine 68. maddede siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları oldukları belirtilmiştir. AİHS'nin örgütlenme özgürlüğüne ilişkin 11. maddesi de siyasi parti faaliyetlerini güvence altına almaktadır.

14. Zaman sınırlanmasına ve yasa ile belirlenmiş sürelerle tabi olmayan bir şekilde mali denetim yapılması ve bunun sonucunda, geçmiş yıllara ait harcama belgelerinin usulüne uygun olarak sunulmadığı gerekçesiyle, yine üst sınırı da olmaksızın, belirsiz miktarlarda para cezası (Hazineye irat kaydı) kesilebilmesi, denetim yılına ait bulgulardan hareketle çeşitli suç duyurularında bulunulması, siyasi faaliyet ve siyasi parti özgürlüğüne yapılmış bir müdahaledir.

15. Siyasi Parti özgürlüğüne yapılan müdahalenin, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtildiği şekilde, yasa ile yapılması, demokratik bir toplumda zorunlu olması ve ölçülülük ilkesine aykırı olmaması gerekmektedir.

16. Mali denetim, siyasi parti faaliyetlerine yapılmış bir müdahale olmakla birlikte, demokratik bir toplumda zorunlu olduğu açıktır. Ancak, siyasi parti mali denetimlerinin ucu açık, yani yasa ile belli sürelerle bağlanmamış bir uygulama kapsamında gerçekleştirildiği, bu konuda yeterli yasal çerçeve bulunmadığı, kıyas yoluyla uygulanabilecek mevzuat hükümlerinin de Anayasa Mahkemesince resen uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda siyasi parti faaliyetlerine yapılmış müdahalenin, demokratik bir toplumda zorunlu olsa bile, "yasa ile düzenlenme" koşuluna uyduğu söylenemez.

17. Öte yandan, vergi alacaklarının dahi 5 yılda zamanaşımına uğradığı bir hukuk düzeninde bir siyasi partinin kamu hazinesine bir borcu olmadığı halde mali bir cezaya çarptırılmasında ölçülülük bulunmadığı açıktır. Diğer bir ifadeyle, siyasi partilerin hesaplarının denetlenmesindeki kamu yararı ve siyasi parti mali denetimi için demokratik bir toplumda bulunan zorunluluk ile uzun ve belirsiz süreler sonunda yaptırımlara maruz kalmamayı gerektiren hukuk güvenliği arasında olması gereken adil ve makul denge ortadan kalkmış olmaktadır.

18. Bu nedenle beş yıldan sonra yapılan denetimlerin, buna bağlı suç duyurularının ve irat kaydı kararlarının, hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu kadar, Anayasa'nın 68. maddesine de aykırı olduğuna ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) örgütlenme özgürlüğüne ilişkin 11. maddesinin ihlalini oluşturduğuna şüphe bulunmamaktadır.

19. Anayasa Mahkemesinin yaptığı mali denetim, dosya üzerinden yapılan, temyiz ve itirazı kabil olmayan bir yargısal işlemdir. Anayasa Mahkemesinin siyasi parti mali denetimini bir dava olarak kabul edip etmemesi, siyasi partinin yararlanması gereken örgütlenme özgürlüğü yönünden önemli değildir. Sonuç olarak, bir mahkeme tarafından, hakkında fiilen mali ceza yaptırımları uygulanacak olan tüzel kişi sıfatıyla, denetlenen partinin, Anayasa'nın 36. ve AİHS'nin 6. maddelerinde yer alan adil yargılanma hakkının kapsamı içinde olan ilke ve güvencelerden yararlanması gerekir.

20. Anayasa'nın 36. ve AİHS'nin 6. maddesinde güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamında, makul sürede yargılanma da bulunmaktadır. Her türlü ölçüte göre, dosya üzerinden ve tek dereceli olarak yapılan mali denetimlerin beş yıl veya daha uzun sürelerde karara bağlanmasının makul ve haklı bir nedeni olamayacağından, adil yargılanma hakkının da bir ihlalini oluşturduğu açıktır.

21. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, "Cumhuriyet Halk Partisi/Türkiye-19920/13" davasında, her ne kadar başvuru partinin "açık duruşma yapılmadığı" ve "temyiz hakkı bulunmadığı" yolundaki itirazlarını adil yargılanma hakkı kapsamında kabul edilebilir bulmamış ise de, denetimin uzun sürmesini "Sözleşmenin 11. maddesi kapsamındaki örgütlenme özgürlüğüne yapılmış ölçüsüz bir müdahale" olarak değerlendirmiş ve bu konuda adil yargılanma kapsamında ayrıca inceleme yapılmasına gerek bulunmadığına hükmetmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin uzun bulduğu denetim süresinin iki yıl olduğunu da kaydetmek gerekir. AİHM'nin değerlendirmesi bir bütün halinde şu şekildedir:

*"97. Mahkemeye göre, Anayasa Mahkemesi tarafından uygulanan hukuka uygunluk koşullarının öngörülemezliğinin neden olduğu yasal belirsizlik, kanunda belirlenen herhangi bir süre sınırı olmadığı dikkate alındığında, denetim usulünde karşılaşılan gecikmeler nedeniyle daha da artmıştır. Mahkeme bu bağlamda, yazılı usule dayanarak tüm denetimi gerçekleştiren Anayasa Mahkemesinin, 2008 hesaplarına ilişkin denetimi tamamlamasının üç yıl, 2009 hesaplarını tamamlamasının ise iki yıl sürdüğünü kaydetmiştir. Başvuran parti için önemli mali menfaatlerin söz konusu olduğu dikkate alındığında, Anayasa Mahkemesinin, sonraki yıllarda benzer giderler için yaptırımlarla karşı karşıya kalmasını engellemek amacıyla başvuran partiye tutumunu düzenleme imkanı sağlamak üzere, denetimi vaktinde tamamlamak için hususi özen göstererek hareket etmesi gerekirdi".*

22. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kararına hakim olan düşünceler, ilke itibarıyla denetlenen partinin durumuna ve mali denetimleri belirsiz sürelerle sonuçlandırılan diğer tüm partilere uygulanabilecek niteliktedir.

Açıklanan nedenlerle, Anavatan Partisi 2011 yılı mali denetimine ilişkin çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye  
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI