

BİR BÜTÇE ÖDENEĞİ HAKKINDA YÜRÜTÜLEN "KAMU HİZMETİ" KAVRAMI EKSENLİ TARTIŞMA

*Nahit Yüksel
Bütçe Uzmanı*

I. Giriş

Bilindiği üzere, bütçe yasaları mali yılla birlikte yürürlüğe girmektedir. Ülkemizde 1965 yılından bu yana, hemen her yıl, o yıla ilişkin bütçe yasası yürürlüğe girer girmez Maliye Bakanlığı gider bütçesinde yer alan bir ödenek üzerinde, çoğu kez yazılı basına da yansıyan bir tartışma başlamaktadır. Maliye Bakanlığı gider bütçesinde yer alan bu ödenek, "Siyasal Partilere Devlet Yardımı" ödeneğidir. Özellikle 1961 Anayasası döneminde yoğun bir biçimde gündemde olan bu tartışma analiz edildiğinde, başlıca üç yön üzerinde durulduğu gözlemlenmektedir.

1. Siyasal partilere Devletçe yardımda bulunulmasının ilkesel bazda doğru olup olmadığı, (söz konusu yardımda kamu yararı bulunup bulunmadığı, bu yardım vesilesiyle oluşan giderin, Anayasanın vergiyi kamu giderlerini karşılamak üzere vatandaşa yüklenen bir yükümlülük olarak addeden 61 inci maddesi hükmü karşısında, kamu gideri sayılıp sayılmayacağı, Anayasa hükümlerinin bu yardıma cevaz verip vermediği)

2. İlgili mevzuat uyarınca siyasal partilere Devletçe yapılan yardımın hakkaniyetli olup olmadığı (Anayasanın siyasal partilere değer ve önem atfeden ve onları demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsuru sayan hükümlerinin esprisinin yardıma ilişkin mevzuata yeterince yansıtılıp yansıtılmadığı)

3. Yardımın usul ve esaslarını düzenleyen mevzuat hükümlerinin uygulanması sırasında, yardım amaçlı olarak bütçeye konulan ödeneğin Maliye Bakanlığınca hak sahibi siyasal partilere doğru bir biçimde dağıtılıp dağıtılmadığı.

Tartışma siyasal partiler arasında cereyan etmekle kalmamakta, ilgili yasa hükümlerinin iptali istemiyle zaman zaman Anayasa Mahkemesine başvurulması nedeniyle anılan Mahkeme, dağıtım işlemine karşı yönetsel yargıya gidilmesi nedeniyle de Maliye Bakanlığı kendini bu tartışmanın içinde bulmaktaydı. Bu incelemede, 1961 Anayasası döneminde yukarıda değinilen üç yönlü tartışmanın ilk yönü, ağırlıklı şu çerçeve ile sınırlı biçimde irdelenecektir: Siyasal partilere Devletçe yapılan yardım bir kamu gideri sayılabilir mi? Tartışma, anlaşıldığı üzere, siyasal partilere Devletçe yardımda bulunulmasının ilkesel bazda doğru olup olmadığına dair tartışmanın ancak bir bölümünü oluşturmaktadır.

II. Siyasal Partilerin Tabi Olduğu Hukuki Rejim

Cumhuriyetin ilanından 1960 yılına kadar geçen sürede siyasal partilerin tabi olacakları hukuki rejimi düzenlemek üzere herhangi bir yasal düzenlemede bulunulmamış, siyasal partiler, diğer birçok ülkede olduğu gibi, özel hukukun derneklerle ilgili hükümlerine göre kurulan ve işleyen özel hukuk tüzel kişileri olarak kabul edilmişlerdir.

1961 Anayasası ise, II. Dünya Savaşı sonrasında bir çok devletçe yapılan anayasalardakine koşut biçimde, siyasal partilere ilişkin hükümler içermiş ve partileri ister iktidarda ister muhalefette olsunlar demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsuru olarak nitelemiştir. Bu Anayasanın geçici 7 nci maddesinde, TBMM'nin toplandığı tarihten itibaren iki yıl içinde tedvini gereken yasalar arasında siyasal partilere dair yasa da sayılmıştı. Geçici 7 nci madde hükmüne rağmen, siyasal partilere ilişkin hususları düzenlemeye yönelik ilk yasal düzenleme ancak 1965 yılında yapılabildiği: 13.7.1965 gün ve 648 sayılı Siyasal Partiler Yasası (SPY). 648 sayılı Yasa, siyasal partilere dair bir çok husus gibi, partilere yardım yapılmasına dair hüküm de içermekteydi. 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliğine kadar, bu Anayasa, siyasal partilere Devletçe yardım yapılması yönünde herhangi bir hüküm içermemekteydi.

III. 1961 Anayasası Döneminde Siyasal Partilere Devlet Yardımı Uygulamasının Hukuki Çerçevesi

A. 648 Sayılı Siyasal Partiler Yasası ve Partilere Devlet Yardımı

Siyasal Partilere Devletçe Yardım Yapılması konusundaki ilk yasal düzenleme, 648 sayılı Yasanın 65, 74 ve Geçici 4 üncü maddelerinde yapılmıştır. 65 inci madde, siyasal partileri sağlayabileceği gelirlerin çeşitleri arasında "Devletçe sağlanan yardımlar"ı saymış, 74 üncü madde de, "Devletçe yardım"ın ilke ve esaslarını belirlemiştir. Bu maddeye göre, Devlet yardımından yararlanabilmek için, bir önceki milletvekili genel seçiminde geçerli oyların Türkiye çapında en az yüzde beşini almak gerekmektedir. Her yıl ödenmek üzere, % 5 - % 10 oy alan partilere 500.000 lira, % 11 - % 20 oy alan partilere 1.000.000 lira, % 21 - % 30 oy alan partilere 2.000.000 lira, % 31 - % 40 oy alan partilere 2.500.000 lira, % 41 - % 50 oy alan partilere 3.000.000 lira, % 50'den fazla oy alan partilere 3.500.000 lira yardım yapılacaktır. Ödemeler, mali yıl başlangıcını izleyen ilk hafta içinde tamamlanacaktır.

Yasanın geçici 4 üncü maddesi hem mali yılın ortasına gelinmiş bulunan 1965 yılına ilişkin ödemelerin Yasanın yürürlük tarihinden itibaren bir hafta içinde yapılmasını hem de bir önceki milletvekili genel seçimine katılmamış olmakla birlikte, Yasanın yayımı tarihinde Millet Meclisinde grubu bulunan partilere bir defaya münhasır ve mahsus olmak üzere en alt dilim için öngörülen tutarda yardım edilmesini öngörmekteydi.

B. Devlet Yardımı Sisteminde Daha Sonraki Yıllarda Yapılan Değişiklikler

SPY'nın partilere Devletçe yardım yapılmasını düzenleyen 74 üncü maddesi 1968 yılında, 22.2 1968 gün ve 1017 sayılı Yasa ile değiştirildi. Bu Yasa, Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru üzerine, 1969 yılı başında Anayasa Mahkemesince, Yasanın öngördüğü dağıtım usulünün hakkaniyetli olmadığı gerekçesiyle ve oyçokluğu ile 1969 yılı başında (1 Mart'ta başlayacak olan 1969 mali yılına ilişkin bütçe yasası yürürlüğe girmeden önce) 1969/14 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Mahkeme, yardımın ilke olarak anayasaya aykırı bulunduğu yollu itirazı ise yerinde görmemiştir. Siyasal Partiler Yasasının yardıma ilişkin bulunan ve Anayasa mahkemesinin iptali nedeniyle boşlukta kalan 74 üncü maddesi, bu kez 1970 yılı başında, 2.2.1970 gün ve 1219 sayılı Yasa ile düzenlenmiştir. Bu Yasa da, Anayasa Mahkemesinin 1971/13 sayılı Kararı ile 1971 yılı başında, (1 Mart'ta başlayacak olan 1971 mali yılına ilişkin bütçe yasası yürürlüğe girmeden önce) iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu kez iptal gerekçesini diğer iptal kararından farklı belirlemiş ve devlet yardımının ilke olarak Anayasaya uygun olmadığı saptamasında bulunmuştur. Mahkemeye göre, anayasa koyucu partilere Devletçe yardım yapılmasını gerekli görse idi, anayasada bu yönde hüküm ihdas ederdi.

Mahkemenin bu gerekçesini göz önüne alan yasama organı, 1971 yılı ortalarında, 30.6.1971 gün ve 1421 sayılı Yasa ile Anayasanın 56 ncı maddesine siyasal partilere Devletçe yardım yapılmasını öngören bir fıkra ilave etmiş, böylelikle siyasal partilere Devlet yardımı anayasal dayanağa kavuşmuştur. 1421 sayılı Yasanın çıkarılması sonrasında uzun bir süre Devlet yardımının esas ve usullerini belirleyecek yasa üzerinde yasama organında uzlaşmaya varılamamış, 1973 yılındaki Anayasa değişiklikleri sırasında, 15.3.1973 gün ve 1699 sayılı Yasâ ile Anayasa'ya geçici 22 madde eklenerek 1421 sayılı Yasanın Devlet yardımı konusunda benimsediği ilkeye, bir defaya mahsus olmak üzere, istisna getirilmiştir. 1974 yılında da, 30.4.1974 gün ve 1802 sayılı Yasa ile 1421 ve 1699 sayılı Yasalarla Anayasada yapılan düzenlemeleri esas alır biçimde Devlet yardımının esas ve usulleri belirlenmiştir. 1974 yılından sonra siyasal partilere Devlet yardımı konusunda yasama etkinliklerinde ve yargı kararlarında bir durulma gözlenmiştir.

IV. Anayasa Mahkemesinin 1969 ve 1970 Yıllarındaki İki Kararında "Devlet Yardımı"nın Analizi

A. Anayasa Mahkemesinin İlk İptal Kararı

1017 sayılı Yasanın iptal istemini içeren başvuruda; bu Yasa ile yapılan düzenlemenin seçime katılma hakkı kazanmış olan partiler arasında ayırım gözetmekle, Anayasanın, eşitlik ilkesini koyan ve kişilere, ailelere, zümrelere veya sınıflara ayrıcalık tanınmasını yasaklayan 12'nci maddesini

ihlal ettiği, Devletin bazı siyasal partileri mali yönden desteklemesi ve bu yolla seçimlere katılan siyasal partiler arasında ayırım yapılması Anayasanın seçimlerde eşitlik öngören 55 inci maddesi hükmüne ters düştüğü, Anayasanın siyasal partileri ister iktidarda ister muhalefette olsunlar demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları saydığı halde, 1017 sayılı Yasanın iktidardaki parti veya partilere az oy almış partiler aleyhine Devlet yardımı ile propaganda yapma olanağı tanıdığı ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, iptal istemine konu 1017 sayılı Yasaya ilişkin değerlendirmesinde, öncelikle siyasal partilere Devletçe yardım edilmesi-nin ilke bakımından Anayasa'ya uygun olup olmadığı sorununu ele almış, bu bakımdan yaptığı değerlendirme Mahkeme'nin hareket noktası, 1961 Anayasasının 61 inci maddesinde yer alan ve herkese, kamu giderleri karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödeme yükümlülüğü getiren hüküm olmuştur.

Mahkeme, değerlendirmesine bir saptama ile başlamıştır: Siyasal partilere Devletçe yardım edilmesi yolunda bir ilkenin kabulü, Devlet Hazinesinden, yani yurttaşların vergi ödevini yerine getirerek Devlete verdikleri paralardan bunlara ödemede bulunulması sonucunu doğurur. Mahkemeye göre, Anayasa'nın vergi ödevini koyan 61. maddesi, herkesi, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü kıldığına göre, bu Anayasa hükmüne dayanılarak yasalarla konulmuş mali yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılması düşünülebilir. Böyle olduğuna göre, sorunun çözümlenebilmesi için, siyasal partilere Devletçe ödenecek yardım paralarının kamu giderleri arasında yer alıp alamayacağını araştırılması zorunludur. Bu zorunluluk önce ve özellikle siyasal partilerin ve gördükleri işlerin niteliği üzerinde durulmasını gerekli kılar.

Anayasa, Mahkemeye göre, siyasal partileri doğrudan doğruya kamu hukuku müessesesi ve Devlet organı olarak nitelemiş değildir. Ancak yine Anayasa'nın partileri özel kesim kuruluşları ve alelade dernek saymadığı ve bunların çok ilerisinde ve üstünde bir önem verdiği apaçık ortadadır. Anayasanın siyasal partileri demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez unsurları sayan 56 ncı madde hükmünü yalnızca siyasal partilere değer ve şeref verme hükmü gibi nitelemenin yanlış olacağını, bu hükmün altında Anayasa'nın Türkiye için çok partili bir demokrasi düzenini öngördüğünün kanıtı ve siyasal partileri böyle bir düzenin gerektirdiği ölçüde çoğaltma ve geliştirme talimatının yattığını belirtmektedir:

"Çok partili demokrasi düzeninin gerekli kıldığı ölçüde siyasi partinin yaşamasına ve gelişmesine halkın ilgisinin yeterli olmadığı hallerde Devlet de bu alanda maddi, manevi desteğini esirgerse Anayasa koyucusunun ereği yerini bulmamış olacaktır."

Siyasal partilere ve onların işlevlerine ilişkin çözümlemeleri sonucunda Anayasa Mahkemesi şu sonuca varmıştır: Siyasal parti etkinlikleri-

nin, demokrasi düzeninin işleyişi ve hatta Devletin yönetilmesi yolundaki kolaylaştırıcı ve hazırlayıcı etkinliklerinin kamu yararı niteliği, tartışmayı gerektirmeyecek bir açıklıkla ortadadır. Kamu yararına olan sürekli etkinliklerin siyasal partileri kamu yararına çalışan kuruluşlar durumuna getirdiğinden de şüphe edilemez. Öte yandan çalışmalarını üyelerinin olağan yardımlarıyla sürdüremeyen siyasal partiler, paraca güçlü bir takım kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmek ve soysuzlaşmak tehlikesiyle de karşılaşır. Böyle bir tehlikeyi Devletin yardımı uzaklaştırabilir. Yardımda bu bakımdan da kamu yararının bulunduğu söz götürmez.

Mahkemenin 7'ye karşı 8 oyla aldığı karara göre, siyasal partilere Devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasında sayılması gerekir.

B. Anayasa Mahkemesinin İkinci İptal Kararı

Devlet bütçesindeki gelirlerin temelini yurttaşların vergi ödevini yerine getirerek Devlete verdikleri paraların oluşturduğunu, siyasal partilere Devletçe yardım edilmesi gerektiği yolunda bir ilkenin kabulünün, bu paralardan yardım adı veya başka adlar altında karşılıksız ödemelerde bulunulması sonucunu doğuracağını belirten ve Anayasa'nın vergi ödevini koyan 61. maddesi hükmü karşısında, kanunlarla konulmuş mali yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılacağını düşünülebileceğini vurgulayan Anayasa Mahkemesine göre, önce ve özellikle siyasal partilerin ve gördükleri işlerin niteliği üzerinde durulmasını gerekli kılar. Çünkü siyasal partilerin kamu hizmeti gören birer kamu kurumu oldukları, hiç değilse kamu yararına çalıştıkları saptanamadıkça, bunlara Devletçe yardımda bulunulabilmesi düşünülemez.

Siyasi partilerin Anayasa'nın öngördüğü kurumlardan olduğunda kuşku yoktur. Siyasi partilere ilişkin Anayasa hükümleri gözden geçirilirse Anayasa Koyucusunun bu kurumlara önem ve değer vermiş olduğu da görülür. Siyasal partiler hakkında buraya kadar 1017 sayılı Yasanın iptaline ilişkin karardaki gibi değerlendirmede bulunan Mahkeme'nin yaklaşımı, bu noktadan itibaren değişmiştir. Zira, Mahkeme'ye göre, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı siyasal partileri kamu hukuku kurumları olarak nitelemiş ve onlara Devlet örgütü içinde yer tanımış değildir. Tam tersine gerek parti kurma hakkına ilişkin hükümler gerekse halk iradesinin ve oyunun Devlet etkisi dışında ve serbestçe oluşumunu öngören ilkeler böyle bir görüşü kesinlikle reddeder niteliktedir.

Siyasal partilerin kuruluş ve çalışmalarını serbestlik ilkesine oturtan bu kesin ve açık Anayasa hükmü (56 ncı madde) partilerin gerek kurulmalarında gerekse çalışmaları sırasında Devlettten doğrudan doğruya veya dolaylı olarak gelebilecek etkilerden uzak tutulmaları zorunluğunu ortaya koyar. Halk oyunun ve iradesinin Devlet etkisi dışında, serbestçe oluşumunu öngören Anayasa buyruğu ise partilerin bu yoldaki çalışmaları dolayısıyla onla-

rın birer Devlet kurumu durumuna sokulmalarına ve örgütlenmiş Devlet yapısı içine alınmalarına engeldir.

Devlet hayatındaki etkilerinin derneklerle kıyaslanamayacak bir önemde olması ve o nedenle de yukarıda işaret edildiği gibi bunlara ilişkin bir takım düzenlemelerin Anayasa'da yer alması siyasal partilerle derneklerin hukuki bünyelerindeki benzerliği ortadan kaldıramaz.

Siyasal partilerin niteliklerine, etkinliklerine ve derneklerle olan benzerlik ve farklılıklarına işaret edildikten sonra, siyasal parti etkinliklerinde kamu hizmeti özelliğinin bulunup bulunmadığı irdelenmiştir.

"Bir siyasi partinin toplum ve Devlet düzenini, kamu faaliyetlerini belirli görüşleri doğrultusunda yönetmesi, denetlemesi ve etkilemesi kamu hizmeti niteliğini taşır. Siyasal partilerin kamu hizmeti niteliğindeki çalışmaları ancak çok dar çerçeve içinde söz konusu edilebilir. Bu çerçevenin dışında siyasal partiler bakımından kamu hizmeti sayılabilecek bir çalışma düşünülmemiyeceği gibi partilerin birer kamu kurumu olarak kabul edilmelerine olanak yoktur. "

"Siyasal partiler kamu yararına hizmet eden kuruluşlar mıdır?" sorusuna "evet" yanıtını vermek de olanaklı değildir, Mahkeme'ye göre.

"Çünkü partiler, kişilerin ülke yararına saydıkları özel, siyasi, sosyal ve iktisadi düşüncelerini uygulama alanına sokabilme ve yurt yönetimine o yönü verebilme çabasının ve girişiminin bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Bunların, mensuplarının toplum ve Devlet düzenini, kamu faaliyetlerini yönetme, denetleme işlerinde görev elde edebilmeleri için yaptıkları sürekli çalışmalarda mensupların kişisel yararları ön alanda yer alır. Siyasal partilere yön veren fikirlerin ülke yararına uygun olup olmadığı da kesinlikle çözülebilen sorunlardan değildir. Bir siyasi partinin görüşünü, ters kanıdaki yurttaşların kurduğu bir başka siyasi parti veya partiler yurda yararsız üstelik zararlı sayabilirler. Yararları ve zararları bakımından büyük yurttaş toplulukları arasında tartışmalara yol açan siyasi parti çalışmalarında kamu hizmeti niteliği görülmesi veya bunların kamu yararına hizmet etmekte olduklarının öne sürülmesi olanaksızdır. "

Mahkeme Kararında, her hangi bir kurumun sırf Anayasa'da vazgeçilmez bir unsur olarak gösterilmiş bulunmasının onun Devlet yapısının bir parçası ve gördüğü işlerin de giderlerinin Devletçe karşılanmasını gerektiren bir kamu hizmeti sayılabilmemesinin kanıtı ve anayasal desteği olamayacağı belirtilmektedir.

"...Siyasal partilere Devletçe para yardımı yapılmasını zorunlu ve öteki ilkelerle uyumlu bulsaydı, Anayasa Koyucusunun, bu konuyu özel bir hükümle düzenleyeceğinde kuşku yoktu. "

"Partiyi yaşatacak, geliştirecek olanlar da o partinin görüşlerine inanmış, bağlanmış kimselerdir. Anayasanın değer ve önem verdiği partilerin

gerçek anlamda siyasi parti olmaları, yani ortak siyasi düşünceye sahip yurttaşların samimi çabalarıyla oluşturdukları, kendi öz kaynaklarıyla ve çalışmalarıyla yaşatabildikleri birer kuruluş niteliğinde bulunmaları zorunludur. Adları siyasi parti olmakla birlikte, devlet yardımıyla ayakta durabilen, böylece yurttaş ilgisinden ve desteğinden yoksun olduklarını açığa vuran suni kuruluşlar Anayasanın öngördüğü nitelikteki demokratik siyasi partiler olarak benimsenemeyeceği gibi Devlet yardımı ile siyasi parti kavramını birbiriyle bağdaştırmanın yolu da yoktur."

Anayasa Mahkemesi, siyasal partilerin kamu hizmeti gören veya kamu yararına çalışan kuruluşlar olmadığına, bunlara devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasında yeri olamayacağına, sonuç olarak, siyasal partilere Devletçe yardımda bulunulmasının Anayasal destekten yoksun bulunduğuna karar vermiş ve yardımı ilke bakımından Anayasaya aykırı bulmuş, 1219 sayılı Yasayı iptal etmiştir.

V. Değerlendirme

1965 yılında çıkarılan 648 sayılı Siyasal Partiler Yasası ile hukukumuza giren siyasal partilere Devlet yardımı kurumu, Anayasa mahkemesinin iki ayrı iptal kararı ile zaman zaman kesintiye uğramış, 1971'deki iptal kararı sonrasında düzenleme yapılamaması nedeniyle 1971 ve 1972 yıllarında partilere Devletçe yardımda bulunulamamıştır. Bu kurum yeni Anayasamız çerçevesinde ve 1983 yılında çıkarılan 2820 sayılı Siyasal Partiler Yasasına, 1984 yılında 3032 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle konulmuştur. Partilere Devlet Yardımı, halen 2820 sayılı yeni SPY'nın Ek 1 inci maddesi hükmü çerçevesinde sürdürülmektedir.

Burada, 1961 Anayasası dönemindeki siyasal partilere yardım uygulamasının hukuki çerçevesi irdelenmiştir. Bu çalışmada siyasal, hukuki ve bütçesel nitelikli şu gözlem ve sonuçlara ulaşılmıştır.

1. "Siyasal partilere Devlet yardımı" kurumu, geri dönüşü olmamacasına siyasal partiler hukukumuza girmiştir. Siyasal partilerin, kendileri bakımından çok önemli bir kaynağa dönüşen bu yardımdan feragat etmelerini beklemek aşırı iyimserlik olurdu. (Bu dönemde TBMM'de temsil edilen siyasal partilerden yalnızca birisi, siyasal partilere Devletçe yardımda bulunulmasının yanlış bir uygulama ve de ilke olarak Anayasaya aykırı olduğu yönünde görüş belirtmiş, diğer partiler ise, yardıma ilke bazında karşı olmamışlar, dağıtım usulünün hakkaniyetliliğini sorgulamakla yetinmişlerdir.) Nitekim, dönemin en büyük iki partisinden biri hakkında Anayasa Mahkemesince yapılan mali denetim göstermektedir ki, bu partinin 1966 yılındaki 4.245.630,23 liralık toplam gelirinin 3.500.000 lirası (% 83'ü) Devlet yardımından ibarettir. (Mali Denetim No: 1966/1, Karar Sayısı:1980/1, Karar Günü: 14.2.1980 R.G.: 23.5.1980/ 16996)

2. İktidar partilerinin, devlet yardımı uygulamasının esaslarını muarızları durumundaki siyasal partileri zayıflatmak, muarızlarından ayrılanlarca oluşturulan siyasal partileri mali yönden güçlendirmek amacı doğrultusunda kullandıkları sıklıkla ileri sürülmüştür. 1017 ve 1699 sayılı Yasa ve silesiyle ileri sürülen bu iddialarda doğruluk payı vardır.

3. 1965 yılında başlayan yardım uygulamasının ilk 10 yılında, 648 sayılı Siyasal Partiler Yasası bir yana bırakılırsa, tamamen veya kısmen Devlet yardımını düzenlemeye yönelik 5 ayrı Yasa (1017, 1219, 1421, 1699 ve 1802 sayılı Yasalar) çıkarılmış, 1017 sayılı Yasa 1969 yılı başında, 1219 sayılı Yasa da 1971 yılı başında Anayasa Mahkemesince anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Mahkeme, ilk iptalinde, yardımın partiler arasındaki dağıtımının Anayasaya uygun olmadığını gerekçe göstermiş, ikinci iptalde ise, siyasal partilere Devletçe yardım edilmesini ilke yönünden Anayasaya aykırı bulmuştur.

4. İkinci iptal kararında Mahkemenin belirttiği bir husustan ("Anayasa koyucu siyasal partilere yardım yapılmasını gerekli görse idi, buna Anayasada yer verirdi" biçimindeki değerlendirmeden) esinlenen Yasama Organı, 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği sırasında, Anayasanın ilgili maddesine (madde 56) eklediği bir fıkra hükmü ile (1421 sayılı Yasa) Devlet yardımına anayasal dayanak oluşturmuştur.

5. Siyasal partilere yardım olarak dağıtılacak tutar 1974 yılında 1802 sayılı Yasa çıkarılıncaya kadar iki farklı tarzda düzenlenmişti. 648 ve 1017 sayılı Yasalar siyasal partilere Devletçe yardım olarak dağıtılmak üzere ilgili mali yıl bütçesine konulacak ödeneğin üst sınırını belirlememişti. Bununla birlikte, bu iki Yasanın üst sınırı belirlememiş olması, üst sınırın çok yukarıya çekilebileceği anlamına gelmemekteydi. 1969 yılında çıkarılan 1219 sayılı Yasa ise, üst sınırı maktu olarak (6.500.000 lira) belirlemişti. 1974 yılında çıkarılan ve 1980 yılına dek uygulanan 1802 sayılı Yasa ise, siyasal partilere Devletçe yardım olarak dağıtılmak üzere ilgili mali yıl bütçesine konulacak ödeneğin üst sınırını, "o yılın genel bütçe gelirleri (B) Cetveli toplamının belirli bir yüzdesi" biçiminde belirleme yoluna gitmiştir. Ödenek, genel bütçe gelirleri (B) cetveline bağlı bir biçimde değişebilecek, durağanlaşmayacaktı.

6. 1961 Anayasası döneminde tamamen veya kısmen Devlet yardımı konusunu düzenlemeye yönelik olarak çıkarılan (648 sayılı Yasa da dahil) toplam 6 Yasadan ikisi, 1421 ve 1699 sayılı Yasalar (ki, her ikisi de Anayasa değişikliği konusundadır) yalnızca Devlet yardımından yararlanabilmenin asgari koşulunu düzenlemekle yetinmişler, diğer Yasalar ise, bu asgari koşullar yanı sıra, bu amaçla tefrik edilen ödeneğin partiler arasında nasıl dağıtılacağını (yardımın esas ve usullerini) da düzenlemişlerdir. Bu nedenle, bu iki tür Yasanın farklarını gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

7. Devlet yardımından yararlanmanın asgari koşulları: Her siyasal partinin değil de belli niteliklere sahip olanların yardımdan yararlandırılmaları esası benimsenmiş, bunda da, seçmen planındaki ciddi etki ölçütü olarak alınmıştır. Nitekim, 648, 1017 ve 1219 sayılı Yasalar yardım alabilmek için "bir önceki milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların Türkiye çapında en az yüzde beşini alma" koşulunu getirmekteydi. 1971'deki anayasa değişikliği sırasında Anayasanın 56 ncı maddesine 1421 sayılı Yasa ile eklenen fıkraya göre, Devlet yardımına hak kazanabilmek için, ya "bir önceki milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların Türkiye çapında en az yüzde beşini almak" ya da "bir önceki milletvekili genel seçimlerinde Millet Meclisinde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış olmak" gerekiyordu. Bu anayasa hükmüne göre çıkarılan 1802 sayılı Yasa da 56 ncı maddenin yukarıda belirtilen düzenlemesini benimsemekteydi. 1699 sayılı Yasa ile Anayasaya eklenen geçici madde ise, 56 ncı maddedeki söz konusu düzenlemenin ötesinde, bir defaya mahsus ve geçici bir düzenleme yapmaktaydı.

8. Yardım amacıyla ilgili mali yıl bütçesine konulan ödeneğin hak sahibi siyasal partiler arasında dağıtım usulü: 648 ve 1017 sayılı Yasalar, bir önceki milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların Türkiye çapında yüzde ne kadarını alan partilere ne miktarda yardımda bulunulacağını açık bir şekilde düzenlemişti. 1219 sayılı Yasa'ya göre ise, yardım amaçlı olarak ilgili mali yıl bütçesine konulacak 6.500.000 lira tutarındaki ödenek, hak sahibi partiler arasında, partilerden her birinin son milletvekili genel seçimlerinde Türkiye itibarıyla almış olduğu geçerli oyların bu partilerin toplam olarak aldıkları geçerli oylara oranına göre bölüştürülecekti. Yardım amacıyla konulacak ödeneğin üst sınırını genel bütçe gelirleri (B) cetveli toplamının belirli bir yüzdesine bağlayan 1802 sayılı Yasa, söz konusu ödeneğin dağıtımını konusunda 1219 sayılı Yasanın öngördüğü usulü benimsemişti. Bu amaçla tefrik edilen ödenek, hak sahibi partiler arasında, partilerden her birinin son milletvekili genel seçimlerinde Türkiye itibarıyla almış olduğu geçerli oyların bu partilerin toplam olarak aldıkları geçerli oylara oranına göre bölüştürülecekti.

9. 1961 Anayasası Döneminde 'Siyasal Partilere Devlet Yardımı'nın Sorunlu Yönleri: Bu dönemde Devlet yardımına hak kazanmak bir önceki milletvekili genel seçimlerinin sonuçları ile ilişkilendirilmişti. Oysa, iki seçim arasındaki dönemde (dört veya beş yıl) önemli siyasal gelişmeler (yeni siyasal parti teşekkülü veya mevcut partilerin cılızlaşması) yaşanmaktaydı ve bu durum, siyasal partiler hukukunda yardıma ilişkin düzenlemelerin yeniden ele alınması yönünde yoğun bir baskıyı beraberinde getirmekteydi. Nitekim 1968 ve 1973 yıllarında iki yeni siyasal partinin oluşumu sonrasında Devlet yardımı konusunda yaşanan tartışmalar, iktidar partilerinin kısmen kötüye kullanımları söz konusu olsa da, bu, sancılı durumun göstergesiydi. Ayrıca, siyasal yaşamdaki gelişmelerin bu konudaki etkilerini, Yasalara geçici madde koyma gereksiniminin ortaya çıkmasından, 1219 ve 1802 sayılı Yasalarda yardımın iki ayrı seçimin sonuçları ile ilişkilendirilme zo-

runda kalınmasından da anlamak mümkündür. 1974 sonrasında bu konuda "suların durulması", büyük ölçüde, yardıma anayasal dayanak sağlanması sayesinde.

10. Yardım ödemelerinin mali yıl başlangıcını izleyen bir hafta (1802 sayılı Yasada 10 gün) içinde yapılması öngörülmüştür. ◆