

DEVLET SİYASİ PARTİLERE HAKÇA VE YETERLİ DÜZEYDE YARDIM YAPIYOR MU?

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN*

ÖZET

Demokrasinin hayata geçirilmesinde en temel unsur olan siyasi partilerin finansmanına ilişkin düzenlemelerin bir ülkedeki demokrasinin düzeyi ve kalitesi üzerinde doğrudan etkisinin olduğu söylenebilir. Bu nedenle demokratik ülkelerde parti finansmanı konusu ciddiyetle ele alınmakta ve düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Dünyada olduğu gibi ülkemizde de partilerin gelir ve giderlerine ve bunun kontrolüne ilişkin düzenlemeler hem Anayasada hem de yasalarımızda yer almaktadır. Anayasamızın 68. maddesinde 1995 yılında yapılan değişiklikle devletin siyasi partilere “hakça ve yeterli düzeyde” yardım yapması ilkesi benimsenmiştir. Ancak Siyasi Partiler Kanunumuz devlet yardımının tüm partilere değil sadece milletvekili genel seçimlerine katılan ve geçerli oyların en az % 7’sini alan partilere yapılmasını öngörmektedir.

Siyasi partilere devlet yardımı konusu çeşitli nedenlerle birkaç kez Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiştir. Son olarak itiraz yoluyla önüne gelen Siyasi Partiler Kanunu hükmünü Mahkeme 18.3.2009 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 20.11.2008 günlü ve E:2008/42, K: 2008/167 sayılı kararıyla Anayasaya aykırı bulmamıştır. Bu yazıda Anayasa Mahkemesinin son kararı çerçevesinde siyasi partilere devlet yardımı konusunun etraflı bir şekilde tartışılması amaçlanmaktadır.

ANAHTAR KELİMELE

Siyasi Parti Finansmanı; Devlet Yardımı; Hakça ve Yeterli Düzeyde; Anayasal Hakların Sınırlanması; Ölçülülük İlkesi

(IS FINANCIAL ASSISTANCE TO POLITICAL PARTIES ENOUGH AND EQUITABLE?)

ABSTRACT

Financing of political parties plays a crucial role on the quality of democracy in a given country. Therefore, regulation of party financing is an important issue in

* Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, Anayasa Mahkemesi Raportörü

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

democratic world. Like in other democratic countries, the Turkish Constitution and laws include provisions relating to financing of political parties. The following provision was added in Article 68 of the Constitution by the constitutional amendment of 1995. “The state shall provide the political parties with adequate financial means in an equitable manner.” But, according to the Law on Political Parties (Law No:2820) political parties can be eligible for financial assistance only if they participate in general elections and obtain at least 7 % of the valid votes.

This paper aims to discuss compatibility of 7 % threshold with the enough and equitable principle of the Constitution under the light of the recent judgment of the Constitutional Court in this regard.

KEY WORDS

Financing of Political Parties; Public Financing; Enough and Equitable Principle; Limitation of Constitutional Rights; Proportionality

DEVLET SİYASİ PARTİLERE HAKÇA VE YETERLİ DÜZEYDE YARDIM YAPIYOR MU?

A- SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI

Siyasi partiler çoğulcu bir demokratik sistemde hayati işlevlere sahiptirler. Toplumsal talepleri devşirirler, sistematik hale getirirler ve uyumlulaştırarak siyasal sisteme ulaştırırlar, böylece yurttaş ile siyasal sistem arasındaki etkileşime aracılık ederler. Aynı şekilde farklı siyasal görüşleri örgütleyerek siyasal sistemin çoğulculaşmasına katkıda bulunurlar. Diğer taraftan siyasal ilgi ve yeteneği olan bireyleri tespit ederek siyasal konularda eğitirler ve Devlet yönetimine hazırlarlar. Seçimlere katılarak toplumsal iradenin ortaya çıkmasına ve bu iradenin Devlet yönetimine katılmasına aracılık ederek ulusal egemenliği hayata geçirirler.¹ Bütün bu işlevleri nedeniyle siyasi partiler Anayasa tarafından demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak nitelendirilmişlerdir.

Siyasi partiler bu işlevleri yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları finansmanı genellikle kendi gelirlerinden karşılarlar. Partilerin özel gelir kaynakları üyelerinden aldıkları aidatlar, milletvekillerinden alınan milletvekilliği aidatı, özel gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan bağışlar ve parti faaliyetlerinden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Avrupa'da genellikle sol gelenekten gelen partiler ilişkide buldukları sendikalardan büyük bağışlar elde ederken, sağ gelenekten gelen partilere yapılan bağışların büyük çoğunluğu seçkin zenginler tarafından yapılmaktadır.²

Ancak iletişim teknolojilerinin ve yöntemlerinin gelişmesiyle birlikte siyaset yapma biçimi değişmiş ve büyük ölçüde yazılı ve görsel medyaya bağımlı hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak siyasetin maliyeti oldukça artmıştır. Artan finansman ihtiyacının en azından bir kısmının kamusal kaynaklardan karşılanması gerektiği yönünde bir yaklaşım 1960'lardan itibaren Avrupa'da yaygınlık kazanmaya başlamış ve bugün bazı istisnalar dışında hemen hemen bütün Avrupa'da siyasetin finansmanına kamunun bir şekilde katılması kabul edilmiştir.³ Ancak kamu kaynaklarının ne şekilde, hangi faaliyetlerin finans-

¹ Bkz. Osman Can, **Demokratikleşme Serüveninde Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması**, (Seçkin Yayınları Ankara, 2005) s. 28 vd.

² Ingrid van Biezen,, **Financing Political Parties And Election Campaigns –Guidelines**, (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003) s. 37.

³ Nahit Yüksel, **Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı)**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını (Ankara, 2007) s. 7.

manı amacıyla ve hangi ölçülere göre siyasal partilere aktarılacağı konusunda ülkeden ülkeye büyük farklılıklar görülmektedir.

Kamu kaynaklarının siyasetin finansmanına katılmasında çok farklı yöntemler kullanılmaktadır. Kamunun katılımı doğrudan para verme şeklinde olabileceği gibi, özel bağışların vergiden düşülmesine izin verilmesi, parti gelirlerinin vergi dışı bırakılması, belli hizmetlerden (posta, televizyon yayınları, ilan panoları vb.) partilerin indirimli veya tamamen ücretsiz yararlandırılması gibi dolaylı yöntemlerle de olabilmektedir.⁴

Doğrudan kamusal yardıma olanak sağlayan sistemlerde de yardımın seçime katılan adaylar, parti merkez teşkilatı ya da parti meclis grubuna veya bunlardan herhangi ikisine ya da tamamına yapılması da mümkündür. İrlanda ve İngiltere gibi bazı ülkelerde Devlet yardımı sadece parti meclis grubuna yapılırken, bazı ülkelerde hem parti merkez teşkilatına hem de parti meclis grubuna Devlet yardımı yapılmaktadır. Bazı ülkelerde ise seçime katılan adaylara seçimde yaptıkları harcamaların belli bir oranı geri ödenmektedir.

Parti merkez teşkilatına yardım yapılmasını kabul eden sistemlerde de bu yardımın hangi esaslara göre, ne ölçüde ve ne zaman yapılacağı konusunda oldukça farklı yöntemlerin benimsendiği görülmektedir. Ancak bu yöntemlerin tartışmasına geçmeden önce partilere Devlet yardımı yapılmasının lehindeki ve aleyhindeki görüşlere kısaca değinmekte yarar vardır. Zira yardımın nasıl yapılacağı sorusuna doğru yanıt bulabilmek için öncelikle niçin yardım yapılması gerektiğini tespit etmek gerekir.

Genellikle siyasi partilere doğrudan mali yardım yapılmasını savunanlar üç temel gerekçe ileri sürmektedirler. Bunlar siyasetin artan maliyetinin ancak kamunun desteği ile karşılanabileceği, tüm siyasi partiler için adil bir siyasi rekabet ortamı ve fırsat eşitliği sağlamak için böyle bir yardımın gerekli olduğu ve siyasi partileri büyük ekonomik güce sahip olan özel gerçek ve tüzel kişi bağışçıların hâkimiyetinden kurtarmak ve siyasi yolsuzlukların önüne geçmek için Devlet yardımının gerekli olduğu savlarıdır⁵.

İlk savdan başlamak gerekirse, yukarıda da değinildiği gibi iletişim teknolojisi ve yöntemlerinin gelişmesine paralel olarak siyaset yapma maliyetleri hızlı bir şekilde artmıştır. Siyasi partiler kendi görüş ve programlarını toplu-

⁴ Mesut Aydın, "Türkiyede Siyasal Partilere Devlet Yardımı" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.54, Sayı 4 (2005) s.241.

⁵ Biezen,, a.g.e. s.35-36.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

ma ulaştırabilmek için giderek daha fazla yazılı ve görsel medyayı kullanma, profesyonel kampanya tekniklerinden ve uzman halkla ilişkiler şirketlerinden yararlanma ihtiyacı duymaktadırlar. Bunun için ücretli olarak profesyonel insanları çalıştırma gerekliliği doğmuştur. Ayrıca yazılı ve görsel medya araçlarından ve ilan ve reklâm panolarından yararlanmak için de oldukça büyük finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır. Ülke çapında örgütlenme, bürolar açma ve bu büroların idamesi için gerekli personel ve işletim giderleri siyasi partilere büyük maliyetler çıkarmaktadır. Diğer taraftan ise bireylerin siyasete olan ilgisinin azalmasına paralel olarak siyasi parti gelirlerinde de önemli bir düşüş yaşanmıştır. Hem gönüllü olarak çalışanlar azaldığı için ücretli insan çalıştırma zorunluluğu doğmuş hem de üye sayılarındaki düşüş nedeniyle partilerin üyelik ödentilerinden elde ettiği gelirler büyük ölçüde azalmıştır. Partilerin çoğulcu demokratik bir siyasal sistemde oynadıkları rol dikkate alındığında, artan maliyetler ve azalan gelirler karşısında siyasi partilerin hayatiyetini devam ettirebilmesi için kamusal kaynaklarla desteklenmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

Partilerin finansmanına devletin katkısını savunmak için ileri sürülen ikinci temel gerekçe ise sağlıklı bir siyasal rekabet ortamının oluşturulabilmesi ve siyasal çoğulculuğun korunabilmesi için tüm siyasi partilere adil fırsat eşitliği sağlanmasının gerekliliğidir. Parti faaliyetlerini sürdürebilmek için gerekli olan mali kaynakları özel bağışlar ve ödentiler yoluyla sağlama bakımından yerleşik ve büyük partilerin küçük partilere göre büyük bir avantajı vardır. Özellikle programları büyük varlık sahibi kişi ve kuruluşların ilgisini çekmeyen küçük partiler finansman sağlamada büyük zorluklarla karşılaşacaktır. Küçük partilerin de görüşlerini topluma ulaştırabilmesi, büyük partilerle daha adil koşullarda rekabet edebilmesi ve onlar karşısında hayatta kalabilmesi için kamu kaynaklarıyla desteklenmeleri gerektiği ileri sürülmektedir.

Devlet yardımını savunanların ileri sürdüğü üçüncü sav ise özel finansörlerin parti üzerindeki etkisini ve siyasal süreci yozlaştırma potansiyelini sınırlama gerekliliğidir. Yukarıda izah edilen nedenlerle partiler gittikçe artan bir ekonomik yük ile karşı karşıyadırlar ve bu yükü kaldırabilmek için tamamen özel bağışçıların desteğine muhtaç olmaları halinde, parti politikalarında ve seçilmişlerin kararlarında kamu yararı veya genel yarardan ziyade finansmanı sağlayanların özel yararlarının belirleyici hale gelmesi olasıdır. Siyasal sistemi yozlaştıracak bu etkiyi en aza indirmek için özel finansörlerin parti üzerindeki etkisinin mümkün olduğunca sınırlandırılması gerekir. Devlet yardımı siyasi partileri özel bağışlara bağımlılıktan kurtaracağı için yozlaşmanın

önlenmesine katkıda bulunacaktır. Benzer kaygılarla özel bağışların şeffaflaşması ve bağışlara bir üst sınır getirilmesi de yaygın bir uygulamadır.

Siyasal partilere Devlet yardımına karşı çıkanlar ise vergi mükelleflerinin siyasi görüşlerini beğenmedikleri bir siyasi partinin faaliyetlerinin finansmanına zorunlu olarak katılmaya zorlanmamaları gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca Devlet yardımlarının statükoyu koruyarak sisteme yeni partilerin girmesine engel olacağı da savunulmuştur. Başka bir önemli eleştiri de Devlet yardımının siyasi elitlerle yurttaşlar arasındaki mesafeyi açarak siyaset kurumunu toplumsal taleplere karşı duyarsızlaştıracağı yönündedir. Ancak bu eleştirilere karşın siyasi partilere Devlet yardımı Avrupa'da giderek yaygınlaşmış ve bugün İrlanda ve İngiltere dışında siyasi partilere bir şekilde kamu bütçesinden transfer sağlamayan ülke kalmamıştır.

Ancak bu yardımların hangi partilere, hangi esaslara göre ve ne miktarda dağıtılacağı konusunda her ülke oldukça farklı sistemler benimsemiştir.

Devlet yardımlarının dağıtılmasında objektif, adil ve makul ölçütlerin kullanılması gerekmektedir. Partilere yapılacak mali yardımın miktarının belirlenmesinde objektif ölçüt olarak partinin elde ettiği oy sayısı, partinin parlamentoda sahip olduğu sandalye sayısı ya da her ikisinin bileşiminden yararlanılmaktadır. Bunların dışında uygulamada daha az rastlanmakla birlikte partinin kayıtlı üye sayısı da ölçüt olarak esas alınabilir.

Devlet yardımının partilere dağıtılmasında iki temel ilke söz konusudur; oranlılık ve eşitlik. Oranlılık ilkesi, partinin alacağı Devlet yardımı miktarının partinin toplumda sahip olduğu destekle orantılı olmasını gerektirir. Partinin sahip olduğu toplumsal desteğin göstergesi olarak da genellikle partinin seçimlerde elde ettiği oy ya da parlamentoda sahip olduğu sandalye sayısı esas alınmaktadır. Eşitlik ilkesi ise her parti ya da adayın elde ettiği oy ya da sandalye sayısına bakılmaksızın eşit miktarda Devlet yardımı almasını gerektirir. Uygulamada bazen her iki ilke belli ölçülerde uzlaştırılarak bir arada kullanılmaktadır. Mesela, Macaristan'da dağıtılacak Devlet yardımının % 25'i parlamentoda en az bir milletvekili olan tüm siyasi partilere eşit olarak dağıtılmakta geriye kalan %75 ise partilere parlamento seçimlerinin ilk turunda elde ettikleri oy oranında paylaştırılmaktadır.⁶

Çek Cumhuriyetinde ise en az % 3 oy alan siyasi partilere belli bir miktar para yardımı yapılmakta ve bu paranın miktarı %5 oy oranına ulaşıncaya

⁶ Biezen, s.44.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

kadar her % 0.1 (binde bir) oy fazlası için artırılmakta ancak % 5 oy oranını geçen bütün partilere eşit miktarda yardım dağıtılmaktadır. Ayrıca partilere parlamentoda sahip oldukları her sandalye için de yıllık olarak belli bir meblağ yardım yapılmaktadır.

Devlet yardımının dağıtılmasında eşitlik ilkesine ağırlık veren sistemler küçük partiler için daha avantajlı bir durum yaratmaktadır. Bu şekilde küçük partiler de büyük partilere eşit ya da yakın miktarda Devlet yardımı almakta ve onlarla eşit koşullarda rekabet etme olanağına kavuşmaktadır. Oranlılık ilkesinin esas alınması halinde ise siyasi partiler seçimlerde aldıkları oy ya da parlamentoda kazandıkları sandalye sayısı oranında Devlet yardımından yararlanmakta dolayısıyla büyük partiler küçük partilere göre daha fazla Devlet yardımı almaktadırlar. O nedenle oranlılık sistemi büyük partiler lehine bir durum oluşturmaktadır.

Siyasi partilere Devlet yardımı yapılmasının ve bu yardımın dağıtımında esas alınacak ilkelerin anayasallığını ortaya koyabilmek için karşılaştırmalı hukuka bakılmasında yarar vardır. O nedenle Türkiye’de siyasi partilere Devlet yardımı konusuna geçmeden önce kısaca karşılaştırmalı hukuktan bazı örneklere değinilecektir.

B. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI

1. Almanya

Almanya’da 1959 yılından beri devam eden Devlet yardımı uygulamasını, çoğunlukla, Federal Anayasa Mahkemesi kararları yönlendirmiştir. Alman Federal Anayasa Mahkemesi 1955 -1992 yılları arasında parti finansmanına ilişkin olarak yedi kez karar vermiş ve her karardan sonra parlamento yeni düzenlemeler yaparak sisteme müdahalede bulunmuştur. Sistemin bugünkü halini almasında Federal Anayasa Mahkemesinin 1992 yılında verdiği Parti Finansmanına ilişkin VII. kararın⁷ büyük rolü olmuştur. Mahkeme bu kararda daha önceki⁸, partilere sadece seçim kampanyalarının finansmanı amacıyla Devlet yardımı yapılabileceğine ilişkin içtihadını değiştirmiş ve partilerin Devlet yardımını her türlü harcamaları için kullanabileceğine hükmetmiştir. Ayrıca bir birey tarafından bir siyasi partiye bir yıl içinde yapılabilecek mak-

⁷ BVerfGE 85, 264 (1992)

⁸ Almanya’da partilere Devlet yardımının tarihsel gelişimine ilişkin detaylı açıklamalar için bkz, Nahit Yüksel , *Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı)*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını (Ankara, 2007) s.26-31.

simum bağış miktarını, partinin deklare etmesi gereken gelirlerin alt sınırını ve vergiden düşülebilecek bağış miktarını belirlemiştir. Mahkeme devlet yardımları toplamının partinin özel gelirlerinden fazla olamayacağına hükmetmiş ve küçük partilere daha fazla yardım yapılmasını sağlayan düzenlemeleri eşitlik ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir.⁹ Bu karardan sonra 1 Ocak 1994'te yürürlüğe girmek üzere Siyasi Partiler Kanunu'nun ilgili maddelerinde köklü değişiklikler yapılmış ve sistem büyük ölçüde bugünkü halini almıştır.¹⁰

Alman Siyasi Partiler Kanunu'nun 18. maddesinde, siyasi partilerin anayasa tarafından kendilerine yüklenen işlevleri yerine getirebilmeleri için Devlet tarafından kısmen desteklenmeleri öngörülmüştür. Partilerin Devlet tarafından desteklenmesinde temel ölçüt partilerin toplumda kabul edilme düzeyleridir. Bu, bir taraftan partinin en son genel, eyalet veya Avrupa parlamentosu seçimlerinde elde ettiği oy diğer taraftan da üye sayısı ve partiye yapılan bağışlar ile ölçülmektedir.

Siyasi Partiler Kanunu'nun 18. maddesinin dördüncü paragrafına göre bir partinin Devlet yardımından yararlanma hakkı elde edebilmesi için son genel seçimlerde ya da Avrupa parlamentosu seçimlerinde parti listesine geçerli oyların % 0.5'ini veya eyalet parlamentosu seçimlerinde geçerli oyların % 1'ini almış olması gerekmektedir. Parti, liste ile seçime girme hakkı elde edememiş ise en az bir seçim çevresinde oyların %10'unu alması halinde Devlet yardımına hak kazanmaktadır.¹¹

Siyasi Partiler Kanunu'nun 18. maddesinin üçüncü paragrafına göre yukarıdaki koşullarda Devlet yardımına hak kazanan partiye en son seçimde elde ettiği her oy için ilk beş milyon oya kadar 0.85 €, beş milyonun üstündeki oylar için ise oy başına 0.70 € yardım yapılmaktadır. Ayrıca partiye her bağış

⁹ Kommers, Donald P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, (Duke University Press, 1997) s. 214.

¹⁰ <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl> (Erişim tarihi 13.08.2008); Almanya'daki yardım uygulamasının 1992 yılına kadarki biçimi için, bkz. Karl Tempel, *Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, (Lesket BudrichOpladon, 1987) s. 52-65 ve Alf Mintzel-Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, (Leske+ Budrich, Opladon, 1992) s. 564-567. Almanya'da 1992 yılından sonraki Devlet yardımları için bkz. Hans Hoffmann, "Die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung," *Die Öffentliche Verwaltung*, (Juni 1994) s. 504-515.

¹¹ Almanya'da karma bir seçim sistemi uygulanmaktadır. Federal milletvekillerinin yarısı tek turlu çoğunluk sistemine göre dar bölgeden, yarısı da nispi temsil sistemine göre geniş bölgeden seçilmektedir. Seçmenler o nedenle her seçimde birisi dar bölge diğeri ise geniş bölge için iki ayrı oy kullanmaktadırlar. Partinin Devlet yardımına hak kazanıp kazanmadığını tespit etmek için geniş çevrede parti listesine verilen oylar dikkate alınmaktadır.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

yapan kişi başına (3300 Euro'ya kadar) yıllık 0.38 € yardım yapılmaktadır. Ancak Kanun'un 18. maddesinin ikinci paragrafına göre Devletin siyasi partilere yapacağı toplam yardımın bir üst sınırı vardır ve yukarıdaki esaslar çerçevesinde hesaplanan yardımların toplamı bu miktarı aşarsa her partinin alacağı yardım miktarı orantılı olarak indirilir. Bu toplam üst sınır 2002 yılından bu yana yıllık olarak 133 milyon € olarak uygulanmaktadır.¹²

Ayrıca Siyasi Partiler Kanun'unun 18. maddesinin beşinci paragrafına göre bir partinin Devletten alabileceği yardım miktarı özel gelirlerinden fazla olamaz. O nedenle yukarıdaki esaslar çerçevesinde hesaplanan yardım miktarı partinin o yıl elde ettiği özel gelirlerden fazla ise yardım miktarı özel gelirlerin toplamına kadar indirilir.

Devlet yardımının partilere dağıtımından Federal Millet Meclisi (Bundestag) Başkanı sorumludur ve her yıl 1 Aralık tarihinde o yıl için her partinin alacağı yardım miktarını tespit etmesi gerekmektedir. Ancak partiler 15 Şubat, 15 Mayıs ve 15 Ağustos tarihlerinde bir önceki yıl aldığı Devlet yardımının % 25'ini geçmemek kaydıyla avans çekebilirler. Partilerin aldıkları Devlet yardımını federal ve yerel düzeydeki örgütlerine nasıl dağıtacaklarına ilişkin de ayrıntılı düzenlemeler Siyasi Partiler Kanunu'nda yer almaktadır.

Almanya'da ayrıca partilerle ilişkili vakıfların eğitim faaliyetleri için de oldukça kapsamlı kamu finansmanı sağlanmaktadır ve bütün büyük partilerin bu nitelikte vakıfları vardır.

2. Avusturya

Avusturya'da siyasal partilere özgü bir yasa çıkarılmasındaki en önemli etken, diğer birçok ülkede olduğu gibi, "Devlet yardımı"dır. Yardım uygulaması 1963 yılında başlamıştır.¹³

Federal Siyasi Partiler Kanunu'nun (PartG) 2. maddesine göre Millet Meclisi'nde (Nationalrat) grubu olan partilerle (en az 5 milletvekili), grubu olmamakla birlikte seçimlerde % 1'in üstünde oy alan partilere talep etmeleri halinde, halkla ilişkiler faaliyetleri için belli bir miktar Devlet yardımı yapılmaktadır. 2005 yılından beri siyasi partilere yardım amacıyla bütçeden

¹² http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/party_funding/index.html

¹³ Ömer Faruk Gençkaya, , "Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması," Ali Çarkoğlu vd., *Devlet Reformu: Siyasi Partilerde Reform*, içinde, İstanbul, TESEV, 2000, s.146.

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

yıllık 14,383,200 Euro ayrılmaktadır. Bu miktar enflasyon oranına göre artırılabilir.¹⁴

Devlet bütçesinden ayrılan ödeneğin dağıtımında, önce parlamentoda grup kurabilen partilere belirli miktarda (218,019 €) bir taban ödemesi yapılmakta, ödeneğin geri kalan tutarı parlamentoda temsilcisi olan partilere aldıkları oy oranına göre dağıtılmaktadır.

Parlamentoda temsilcisi olmamakla birlikte son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların en az % 1'ini alan partilere seçim yılında yukarıdaki esaslara göre Devlet yardımı yapılmaktadır (PartG m.2 (2)/c).

Bu genel yardım yanında 1989 yılından bu yana partiler talep etmeleri halinde ayrıca seçim giderleri için de devletten yardım almaktadır (PartG m.2a). Yapılacak seçim yardımının miktarı oy hakkına sahip seçmen sayısının 1.94 € ile çarpılmasıyla bulunmaktadır. Seçimden önce talep etmeleri halinde, seçimden sonra parlamentoda temsil hakkı elde eden partilere seçimde aldıkları oy oranında seçim masrafları için devlet yardımı yapılmaktadır.

1996'da yapılan bir değişiklikle seçim giderleri yardımı Avrupa seçimleri için de verilmeye başlanmıştır (PartG m.2b).

Ancak, partilere yapılan Devlet yardımı Partiler Yasası'nda öngörülenin üstündedir. Partilerin Meclis grupları özel bir yasaya göre ayrı bir Devlet yardımı aldığı gibi, siyasal partilerin eğitim çalışmaları (Parteiakademien) için de özel bir yasa uyarınca yardım yapılmaktadır. Ayrıca, eyalet düzeyinde de Devlet yardımına ilişkin birçok düzenleme vardır.¹⁵

3. Fransa

Fransa'da 1988 yılına kadar Devlet yardımı yalnızca seçime katılan adayın seçim kampanyası için yapılmakta iken, 1988 tarihli Yasa partiye de yardım yapılmasını öngörmüştür. Partilere Devlet yardımını düzenlemek üzere 1988-2003 yılları arasında pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. Siyasette yozlaşmayla mücadele amacıyla 1995 yılında siyasal partilerin her türlü tüzel kişiden yardım alması yasaklanmış ve bunun yerine partilere devletin yardım etmesi ilkesi benimsenmiştir. Devlet yardımından seçime katılan adaylar da yararlanabilir, ancak bunun için seçim kampanyasında kullanılacak bütün pa-

¹⁴ <http://ris.bka.gv.at/englische-rv/>

¹⁵ Nahit Yüksel , *Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasal Partilere Devlet Yardımı)*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını (Ankara, 2007) s.27.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

raların, gelir ve harcamaların aday tarafından tayin edilen bir kişi tarafından yönetilen tek bir hesap üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Her yıl siyasi partilere dağıtılacak Devlet yardımı bütçe kanununda yer almaktadır.¹⁶ Mesela 2007 yılı Bütçe Kanunu'nda partilere dağıtılmak üzere 73,283,613 € ayrılmıştır, bu para kırktan fazla siyasi parti ve grup arasında paylaşılmıştır. Bu paranın yarısı siyasi partilere son milletvekili genel seçiminde aldıkları oy oranında dağıtılmaktadır. Bir siyasi partinin bu dağıtımdan pay alabilmesi için en az 50 seçim bölgesinde aday göstermesi¹⁷ ve son milletvekili genel seçiminde geçerli oyların en az %1'ini almış olması gerekmektedir.¹⁸

Bütçeden ayrılan paranın diğer yarısı ise parlamentoda temsil edilen partiler arasında paylaştırılmaktadır. Ancak burada da paylaşıma katılabilmek için önceki yardımdan yararlanmış olmak gerekmektedir. Yani en az 50 aday gösterme ve % 1 oy alma şartlarını gerçekleştirmiş olmak gerekmektedir. Bu şartın amacı da sırf Devlet yardımından yararlanabilmek için parlamentoda yeni partiler kurulmasının önüne geçebilmektir.

Ayrıca Anayasa Konseyinin yeni fikirlerin ve görüşlerin ifade edilmesini engellememe talebini karşılayabilmek amacıyla yeni kurulan partilere, partinin finansal temsilcisinin en az 10,000 gerçek kişiden bağış toplamış olması şartıyla maktu bir yardım yapılmaktadır. Bu yardımın miktarı 2005 yılı için 304,900 €'dur.

Fransa'da Ulusal Mecliste ya da Senatoda grupları olması koşuluyla siyasi partilere Devlet radyo ve televizyonlarında ücretsiz yayın hakkı tanınması, parti gelirlerinin vergi dışı bırakılması gibi dolaylı yardımlar da söz konusudur.

Devlet, adayların seçim kampanyaları sırasında yaptığı masrafları geri ödeme yoluyla da Devlet yardımında bulunmaktadır. Ancak bir adayın geri ödeme talebinde bulunabilmesi için geçerli oyların % 5'ini alması gerekmektedir. Bunun yanı sıra seçim hesabının da Kampanya Hesapları

¹⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_13.asp

¹⁷ Fransa'da iki türlü dar bölge çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Dolayısıyla burada belirtilen seçim çevresi dar çevredir.

¹⁸ %1 oy şartı 2003 yılında getirilmiştir. Bu şart yok iken sırf Devlet yardımından yararlanmak amacıyla küçük partiler de aday göstermeye başlamış ve aday sayısında çok hızlı bir artış gözlenmiştir. 1988 yılında yapılan genel seçimlerin birinci turundaki aday sayısı 2888 iken bu sayı 2002 yılı genel seçimlerinde 8444'e çıkmıştır. Bu artışı önlemek amacıyla Devlet yardımından yararlanabilmek için partilere böyle bir asgari oy alma şartı getirilmiştir.

ve Siyasal Finansman Ulusal Komitesi tarafından ibra edilmiş olması gerekmektedir. Fransa'da kampanya harcamalarını denetim altında tutmak amacıyla sıkı tedbirler getirilmiştir. Buna göre her aday kendisine bir finansal temsilci tayin etmek zorundadır. Bu finansal temsilci bir kampanya hesabı açarak kampanyanın tüm gelirlerini ve harcamalarını bu hesap üzerinden yürütmek zorundadır. Tüzel kişilerin kampanya sırasında bağış yapması yasak olmakla birlikte gerçek kişiler kişi başına 4,600 €'u geçmemek üzere adaylara bağışta bulunabilirler. Ancak seçim kampanyalarında yapılabilecek harcamalar için bir üst sınır getirilmiştir. Buna göre her aday 38,000€ + seçim çevresindeki seçmen sayısının 0,15 € ile çarpılmasıyla elde edilen rakamın üzerinde harcama yapamaz. Bunu desteklemek amacıyla bazı pahalı propaganda yöntemleri yasaklanmıştır. Bir adayın bu kurallara uyması ve yukarıda belirtilen koşulları sağlayarak hesaplarının ibra edilmesi halinde kampanya üst sınırının % 50'sine kadar harcamalarının geri ödenmesini talep edebilir. Yani harcamalarının üst sınırın yarısını geçirmeyecek seviyede tutması halinde, tüm harcamalarının geri ödenmesini talep etme hakkı vardır.¹⁹

4. İspanya

İspanya'da Devlet yardımı partilerin olağan harcamalarına yönelik, seçim giderlerini karşılamak üzere ve parlamento grubu çalışmalarını finanse etmek üzere üç kategoride verilmektedir. Bu yardımlar parti gelirlerinin % 90'ından fazlasını oluşturmaktadır.

Devlet partilerin ulusal seçimlerde yaptığı harcamaları da geri ödemektedir. Seçim harcamalarının geri ödenmesi uygulaması her düzeydeki seçim için geçerlidir. Devlet yardımının dağıtımında bir taraftan partinin seçimlerde aldığı oy oranı, diğer taraftan da partinin Milletvekilleri Meclisi ve Senatoda sahip olduğu sandalye sayısı dikkate alınmaktadır.

2000 yılında partiler Parlamentonun her iki kanadında sahip oldukları her sandalye için 11,807 € ve Milletvekilleri Meclisi seçimlerinde elde ettikleri her oy için 0.44 € ve Senato seçimlerinde elde ettikleri her oy için 0.18 € Devlet yardımı almışlardır. Yapılacak Devlet yardımının toplam tutarı her yıl bütçe kanununda belirtilmektedir. Bu rakamın tespitinde genellikle seçmen sayısı esas alınmakta ve her seçmen için belli bir rakam dikkate alınmaktadır (1998 yılı için seçmen başına 1.39 €). Belirlenen toplam rakamın 1/3'ü parlamentodaki sandalye sayılarına göre, geri kalan 2/3

¹⁹ http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_13.asp

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

ise parlamento seçimlerinde elde edilen oy oranı dikkate alınarak dağıtılmaktadır.²⁰

İspanya'da siyasi partilerin seçim masraflarını geri isteyebilmesi için seçim çevreleri düzeyinde % 3'ün üzerinde oy alması gerekmektedir. Bu da büyük partiler lehine bir durum yaratmaktadır. İki büyük parti seçim yardımlarının çok büyük çoğunluğunu elde etmektedir. Mesela 1986 ve 1996 yılları arasında seçim yardımlarının %82'si ile %89'u Partido Popular-Halk Partisi (PP) ile Partido Socialista Obrero Espanol (PSOE) tarafından alınmıştır oysa aynı dönemde bu iki partinin elde ettiği toplam oy oranı %65 ile %76 arasında değişmiştir. Senato üyelikleri esas alınarak yapılan yardım da büyük partiler lehine büyük avantaj yaratmaktadır çünkü senato seçimleri çoğunluk sistemine göre yapılmaktadır. Mesela 1996 yılında yapılan seçimlerde Izquierda Unida 6.8 milyon oy alarak üçüncü olmasına rağmen Senatoda hiçbir sandalye elde edememesi nedeniye yardım alamamıştır.²¹

5. Portekiz

Portekiz'de partilere Devlet yardımı yapılmasına 1977 yılında başlanmıştır. Başlangıçta Devlet yardımı yalnızca partilerin olağan giderlerini karşılamak amacıyla yapılırken 1993 yılında yapılan kanun değişikliği ile seçim kampanyalarına yönelik harcamalar için de yardım yapılması kabul edilmiştir.

Portekiz'de partilere yapılacak yardımların tümü asgari ücretle ilişkilendirilmiştir. Partilere yapılacak normal yardımın miktarı, partinin en son parlamento seçimlerinde elde ettiği oyun, aylık asgari ücretin 1/225'i ile çarpılmasıyla bulunmaktadır. Seçim yardımı miktarı da asgari ücretle ilişkilendirilmiştir. Devletin yapacağı toplam seçim yardımı ulusal ve yerel seçimlerde 2500, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde 1250 ve bölgesel seçimlerde 250 asgari ücret olarak belirlenmiştir. Bu miktarın partilere dağıtılmasında eşitlik ve oranlılık ilkeleri birlikte uygulanmaktadır. Buna göre dağıtılacak miktarın % 20'si bütün seçime katılan partiler ve adaylar arasında eşit olarak paylaştırılmakta, geriye kalan % 80'i ise partilerin ve adayların elde ettiği oy ile orantılı olarak dağıtılmaktadır.

Yasaya göre partilerin normal Devlet yardımından yararlanabilmesi için 50.000 oy almış olmaları gerekmektedir ki bu kayıtlı seçmenlerin % 0,6'ına

²⁰ Financing of Political Parties: Methods of Funding, s.3.
http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DICE_Content/OTHER_TOPICS/Miscellaneous/M050_FINANCING_OF_POLITICAL_PARTIES/Fin-pol-par-meth.pdf

²¹ Beizen, s. 47

tekabül etmektedir. Seçim yardımından yararlanabilmek için ise seçim çevrelerinin en az %51'inde seçime girmeleri ve en az % 2 oy almış olmaları gerekmektedir, bu asgari oy Cumhurbaşkanlığı seçimine katılan adaylar için % 5'tir.²²

6. Polonya

Polonya'da bir siyasal partinin Devlet yardımına hak kazanabilmesi için parlamentoda üyesi bulunması veya nispi temsil esasına göre yapılan Millet Meclisi seçimlerinde en az % 3 oy alması gerekmektedir. Partilerin yanı sıra "başka sùjeler" de Devlet yardımından pay almaktadır. Bunlar ortak bir liste ile Millet Meclisi veya Senato seçimlerine katılma amacıyla bir araya gelen "seçim birlikleri"dir. Parlamento seçimlerine katılmaları dolayısıyla devletçe yapılacak yardımın % 60'ı partilerin tüzüklerine uygun harcamaları, geri kalan % 40'ı ise parlamento seçimlerine katılma giderlerinin karşılığı olarak ödenmektedir. % 60'lık bölümün ödenmesi ÷lke çapında en az % 3 oy alınmasına bağlıdır. Bir partinin seçim harcamaları için devletten yardım alması seçimler sonunda parlamentoda en az bir milletvekili veya senatörce temsil edilmesine bağlıdır. Her bir partiye tüzüğüne uygun harcamaları için yapılacak yardımın miktarı, alınan oyların oranına göre, seçime katılma giderlerine ilişkin yardımın miktarı ise, elde edilen milletvekili ve senatör oranına göre belirlenmektedir.²³

Genel olarak doğu Avrupa ÷lkelerinde de batı Avrupa ÷lkelerine benzer şekilde hem partilerin alacakları yardım türleri hem de bu yardımdan yararlanabilmek için gerekli olan asgari koşullar bakımından çok farklı düzenlemeler vardır. Mesela yardıma hak kazanma bakımından iki farklı ön koşul aranmaktadır. Bosna Hersek, Estonya ve Slovenya'da yardımdan yararlanabilmek için bir partinin parlamentoda en az bir temsilcisinin olması gerekmektedir. Arnavutluk, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, Makedonya, Rusya ve Slovakya'da asgari bir oy oranına ulaşmaları halinde partiler Devlet yardımına hak kazanmaktadır. Bu asgari oy oranı genellikle %1 ile %3 arasında değişmektedir. Mesela Bulgaristan'da bir partinin Devlet yardımından yararlanabilmesi için % 1 oy alması yeterli iken bu oran Litvanya'da %3 olarak tespit edilmiştir. Romanya'da da Polonya'da olduğu gibi partilerin Devlet yardımından yararlanabilmesi için ya en az bir milletvekiline sahip olması ya da asgari bir oy oranına ulaşması gerekmektedir.²⁴

²² Biezen . s. 49

²³ Yüksel, s.34.

²⁴ Dr Marcin Walecki "Recommendations prepared for the Latvian Corruption Prevention and Combating Bureau" 2 June 2006, http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/public_fun-

7. Avrupa Konseyi'nin Siyasi Partilere Devlet Yardımına Yaklaşımı

Avrupa Konseyi'nin çeşitli organları parti finansmanına ilişkin olarak çalışmalar yürütmüşler ve kararlar almışlardır. Bu çerçevede Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 2001 yılında Siyasi Partilerin Finansmanına ilişkin 1516 sayılı Tavsiye kararını yayınlamıştır.

Siyasi partilerin faaliyetlerini yürütme koşullarının değiştiğine ve partilerin görünürlük kazanmak ve fikirlerine siyasi destek bulabilmek için ciddi finansal kaynaklara ihtiyacı olduğuna vurgu yapılarak, siyasi partilere ilişkin düzenlemelerin bu gerçekleri dikkate alınarak yapılması gerektiği ve siyasi partilerin işlevlerini gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyacakları kaynakları elde etmelerine olanak tanınması gerektiği hatırlatılmıştır.²⁵

Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin düzenlemelerin şu ilkelere dayanması gerektiği belirtilmiştir: özel ve kamusal finansman arasında makul bir denge, Devlet yardımlarının partilere dağıtımında hakkaniyete uygun ölçütler bulunması, özel bağışların sıkı kurallara tabi tutulması, seçim kampanyalarına yönelik parti harcamalarına bir taban getirilmesi, hesaplarda tam bir şeffaflık, bağımsız bir denetim mekanizmasının oluşturulması ve kuralları ihlal edenlere yönelik caydırıcı yaptırımların bulunması.²⁶

Devlet yardımlarına ilişkin olarak da, siyasi partilerin özel bağışçılara bağımlılıktan kurtulması ve partiler arasında fırsat eşitliğinin garanti altına alınması amacıyla Devlet bütçesinden yardım almaları gerektiği belirtilmiştir. Devlet yardımlarının partilere dağıtımında bir taraftan partinin arkasındaki toplumsal desteğin dikkate alınması, bunun için siyasi partinin elde ettiği oy ve kazandığı sandalye sayılarının göz önünde tutulması, diğer taraftan da yeni partilerin siyasal arenaya çıkışına ve yerleşik partilerle adil koşullarda rekabet etmesine imkân verilmesi tavsiye edilmiştir.²⁷ Aşırı Devlet yardımının parti ile seçmenleri arasındaki bağı zayıflatacağından, Devlet tarafından yapılacak yardımının yukarıda belirtilen amaçları gerçekleştirecek miktarları aşmaması gerektiği de vurgulanmıştır.

Parlamenterler Meclisinin bu tavsiye kararını Bakanlar Komitesi de benimsemiş ve 8 Nisan 2003 tarihinde yapılan 835. toplantısında Siyasi Parti-

[ding_in_latvia.pdf](#).

²⁵ Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of Political Parties, m.6.bkz. <http://assembly.coe.int/Documents/AdaptedText/ta01/EREC1516.HTM>.

²⁶ A.g.y. m. 7.

²⁷ A.g.y. m.8/A-ii

lerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzluklara Karşı Ortak Kurallara ilişkin üye devletlere tavsiye kararını almıştır.²⁸

Ortak Kuralların, Siyasi Partilere Özel ve Kamusal Yardım Başlıklı 1. maddesinde, Devletin siyasi partilere yardım etmesi ve bu yardımın makul bir katkı ile sınırlı olması gerektiği düzenlenmektedir. Aynı maddede Devlet yardımlarının dağıtımında objektif, adil ve makul kuralların uygulanması ve Devletin, özel ya da kamusal herhangi bir yardımın partinin bağımsızlığına müdahale etmemesini sağlaması gerektiği yer almaktadır.

Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) da 9-10 Mart 2001 tarihinde yapılan 46. toplantısında Parti Finansmanına ilişkin Rehber İlkeleri kabul etmiştir.²⁹ Rehber ilkelerin kamusal finansmana ilişkin bölümünde şu ilkeler yer almıştır:

“3. Kamusal finansman parlamentoda temsil edilen her partiyi kapsamalıdır.

4. Ancak, farklı siyasi partiler arasında fırsat eşitliğini sağlamak amacıyla kamusal finansman seçmenlerin önemli bir kısmını temsil eden ve seçimlerde aday gösteren partileri de kapsayabilir. Kamusal yardımın düzeyi yasama organı tarafından, periyodik bazlı olarak ve objektif kriterler esas alınarak tespit edilir.

Vergi muafiyetleri, sadece partilerin faaliyetleri ile sıkı sıkıya bağlı olan işlemler için tanınabilir.

5. Siyasi partilerin kamusal fonlardan yararlanması ancak hesaplarının kamusal organlar tarafından (mesela, Sayıştay) denetlenmesi koşuluyla mümkün olmalıdır. Devlet kamusal yardımdan yararlanan siyasi partilerin finansal şeffaflığını sağlayacak bir politika benimsemelidir.”

Avrupa Konseyinin bağlayıcı olmayan, sadece tavsiye niteliğinde olan yukarıdaki her üç belgesinde de özetle Devletin siyasi partilere yardım yapması gerektiği, ancak bu yardımın makul bir düzeyi aşmaması ve yardımın

²⁸ Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to the member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Bkz. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)4&Language=lanEnglish&Ver=origin&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogo=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)4&Language=lanEnglish&Ver=origin&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogo=FDC864).

²⁹ Guidelines and Report on the Financing of Political Parties, CDL-INF(2001)8 bkz. [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp).

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

dağıtımında objektif, makul ve adil ölçütlerin kullanılması gerektiği belirtilmektedir.

Eski Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de siyasi partilere Devlet yardımıyla ilgili çeşitli başvuruları incelemiştir. Devlet yardımından yararlanabilmek için geçerli oyların en az %3' ünü almış olma zorunluluğu getiren bir yasayla ilgili olarak Güney Kıbrıs aleyhine yapılan bir başvuruda, Sözleşmenin partilere Devlet yardımını düzenlemediğini hatırlatan Komisyon, Sözleşmeye ek 1. Protokolün 3. maddesinde yer alan "Yüksek Sözleşmeci Taraflar, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde makul aralıklarla gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler" hükmünün Sözleşme organları tarafından, adaylara ve siyasi partilere seçimlere katılma hakkı tanıdığı şeklinde yorumlandığını hatırlatmıştır.³⁰ Mahkeme ve Komisyon içtihadında bu hükümde yer alan "halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde" ibaresinin seçimlere katılma ve oy haklarının kullanılmasında devletin bütün yurttaşlara eşit davranma yükümü bulunduğu işaret ettiği belirtilmiştir.³¹ Ayrıca Sözleşmenin 14. maddesinde ayrımcılık yasağı düzenlenmiştir. Komisyona göre Sözleşmeye ek 1. Protokolün 3. maddesi tek başına ve 14. madde ile birlikte değerlendirildiğinde Devlet yardımının partilere nasıl dağıtılacağı konusunda Devletin sahip olduğu takdir yetkisine belli sınırların getirildiği anlaşılmaktadır.³²

Ancak Komisyon yeterince destekçisi olan görüşlerin temsil edilmesi amacıyla belli bir seçim barajı konulmasını meşru gördüğü gibi Devlet yardımının da belli oranda desteğe sahip olan partilere özgülenmesinin Sözleşmeye aykırı olmadığına karar vermiş ve başvuruyu kabul edilemez bulmuştur. Ne var ki Komisyon Devlet yardımının dağıtılmasında Sözleşmenin taraf Devletlerin sahip olduğu takdir yetkisine getirdiği sınırın ne zaman devreye gireceğini açıkça tartışmaktan kaçınmıştır. Benzer bir kararı da Mahkeme Antonopoulos/Yunanistan başvurusunda vermiştir.³³ Mahkemenin yaklaşımına göre siyasi partilerin seçimlerde elde ettiği oy oranında Devlet yardımından yararlandırılması bir taraftan partilerin dışarıdan gelecek baskılara karşı ko-

³⁰ Gitonas and Others v. Greece, judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV, p. 1233, para. 37.

³¹ Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, p. 24, para. 54

³² New Horizons v. Cyprus, Application No:40436/98, Decision of the Commission, 10.09.1998.

³³ Antonopoulos v. Greece, Application No:58533/00, Decision of Second Section, 20.03.2001

runması, diğer taraftan da her birinin gerçek önemini göstermesi açısından Sözleşmeye aykırı değildir ve uygulanabilir niteliktedir.³⁴

C. TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI

Türkiye'de de dünyadaki gelişime paralel olarak siyasi partilere Devlet tarafından yardım edilmesi 1960'lı yıllardan sonra tartışılmaya başlanmıştır. 1961 Anayasası'nın ilk halinde siyasi partilere Devlet yardımı öngörülmemekle birlikte 1965 tarihinde 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 74. maddesi ile siyasi partilere Devlet tarafından yardım yapılması esası getirilmiştir. Bu maddede yardımın amacı "parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılmak"³⁵ olarak gösterilmiştir. Bu maddenin ilk haline göre, bir önceki milletvekili genel seçimlerinde en az % 5 oy almış siyasi partilere, aldıkları geçerli oy oranları dikkate alınarak (kademeli olarak), her yıl Devletçe sabit miktarda yardım yapılacaktır. Bu maddenin 1967 yılında 1017 sayılı yasa ile değiştirilmesiyle, maddi yardımın, seçimlere katılmamış, ancak Meclis'te üye tam sayısının en az yüzde beşine sahip olup, il ve ilçe merkezlerinin en az üçte birinde örgütlenip, yönetim kurullarını kuran partilere de yapılacağı kabul edilmişti.³⁶

Bu düzenleme, Anayasa Mahkemesince adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. E. 1968/26 sayılı kararda, partilere yardım yapılması ilke olarak Anayasa'ya aykırı görülmemiş, ancak yardım biçimi, partiler arasında ayırım yaratılmış olması ile yardımın nasıl harcanacağına ilişkin kural öngörülmemiş olması iptal gerekçesi sayılmıştır.³⁷

1970 tarihinde 1219 sayılı Kanun'la Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda yeniden düzenlenen 74. madde Türkiye genelinde % 5'i geçen partilere aldıkları oy oranında yardım yapılmasını öngörmüş, ayrıca yardımın ancak parti ihtiyaçları için kullanılabilmesi hükmünü getirmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi 2.2.1971 tarihli kararıyla partilere yardımı ilke olarak Anayasaya aykırı görerek önceki kararından ayrılmış ve Yasayı iptal etmiştir.³⁸

³⁴ Van Dijk, van Hoof, van Rinj, Zwaak (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (Intersentia, Antwerpen: 2006) s.914.

³⁵ Mustafa KOÇAK, "*Siyasal Partiler ve Türkiye'de Parti Yasakları*" (Turhan, Ankara: 2002), s.125.

³⁶ Bu değişikliğin amacı 1967 yılında CHP'den ayrılarak kurulan Güven Partisine mali destek sağlamak olduğu ifade edilmektedir. (Bkz., *Gençkaya*, a.g.e., s. 167).

³⁷ AYMK, Esas No: 1968/26, Karar No: 1969/14, K.T. 18-19.02.1969, AYMKD 7, 237.

³⁸ AYMK, Esas No: 1970/12, Karar No: 1971/13, K.T. 02.02.1971, AYMKD 9, 281.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

Anayasa koyucu Mahkeme kararına Anayasa değişikliği ile karşılık vermiş ve 1971 yılında 1421 sayılı Kanun’la Anayasanın 56. maddesine son fıkra olarak “Son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde beşini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisinde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan siyasi partilere Devletçe yapılacak yardım kanunla düzenlenir.” hükmü eklenmiştir. Anayasa değişikliğinden sonra 648 sayılı Kanun’un 74. maddesi 1974 tarihinde 1802 sayılı Kanun’la yeniden düzenlenmiştir. Buna göre:

“Son milletvekili genel seçimlerine katılan ve Türkiye itibariyle toplam geçerli oy sayısının en az % 5’ini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisi’nde grup kuracak sayıda³⁹ milletvekilliği kazanmış bulunan siyasî partilere her yıl Hazinece ödenmek üzere, o yılki genel bütçe gelirleri “(B) cetveli” toplamının beş binde biri oranında ödenek malî yıl bütçesine konur.

Bu ödenek; yukarı ki fıkra gereğince Devletçe yardım yapılacak olan siyasî partiler arasında, o siyasî partinin son milletvekili genel seçimlerinde Türkiye itibariyle almış olduğu geçerli oyların, bu partilerin toplam olarak aldıkları geçerli oylar oranına göre bölüştürülerek her yıl ödenir”.

Bu hükümle yardımın dağıtılmasında eski aşamalı sistem terk edilerek her partinin alacağı yardım miktarı partinin genel seçimde aldığı oy ile orantılandırılmıştır.⁴⁰

1982 Anayasası’nın ilk şeklinde, siyasi partilere Devlet yardımına ilişkin olarak her hangi bir hüküm yer almamıştır. 22.04.1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun ilk halinde de konuya ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Konuyla ilgili olarak, Anayasa Komisyonu’nun Siyasi Partiler Kanunu ile ilgili gerekçesinde siyasi partilerin kamu kuruluşu olmadıkları, Devletin demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez kuruluşları olan siyasal partilere yardım etmek zorunda olmadığı, Devlet yardımı olsa bile, siyasal partilerin başka yollardan çıkar sağlamalarının söz konusu olabileceği ve Anayasa’da Devlet yardımına yönelik bir ibarenin konulmadığı belirtilmiştir.⁴¹

³⁹ Anayasanın 85/2. maddesine göre en az 10 milletvekili.

⁴⁰ 1961 anayasası dönemindeki gelişmeler için bkz. Nahit Yüksel, s. 37-64; Reşit Gürbüz, “Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Malî Yardımın Hukuki ve Siyasal Analizi” *Türk İdare Dergisi*, s.183; Mesut Aydın, “Türkiyede Siyasal Partilere Devlet Yardımı” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.54, Sayı 4 (2005) s.235.

⁴¹ *Siyasi Partiler Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 14, S. Sayısı 333, s. 32-33.

Buna karşılık 27.6.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanunla 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun 61. maddesine (j) bendi eklenerek partilerin gelir kaynakları arasında Devlet yardımlarına yer verilmiştir. Buna bağlı olarak "Devletçe yardım" başlıklı Ek Madde ve Geçici 11. maddeyle siyasi partilere Devlet yardımı uygulamaya konulmuştur.

Geçici 11. maddeye 9.4.1987 tarih ve 3349 sayılı Kanun ile yeni fıkralar eklenmesi üzerine Devlet yardımı konusu yeniden Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiştir.

Anayasa'ya aykırılık başvurusunda esas olarak getirilen hükümlerin objektif ve genel nitelikte olmadığından hukuk devletine aykırı olduğu ileri sürülmekteydi. Buna karşılık, ilke olarak, siyasi partilere hazine yardımının yapılması dava konusu yapılmamıştı. Anayasa Mahkemesi, getirilen düzenlemeleri anayasaya aykırı bulmamıştır.⁴²

7.8.1988 tarih ve 3470 sayılı Kanun'la da Devlet yardımı konusunu düzenleyen Siyasi Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesine bazı fıkralar eklenmiştir. Getirilen düzenlemede,

"Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların % 7'sinden fazlasını alan siyasî partilere de Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasî partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazanlıkları oyla orantılı olarak yapılır. Ancak bu yardım üç yüz elli milyon liradan az olamaz. Bunun için her yıl Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

Yukarıdaki fıkralarda öngörülen yardım miktarları; bu yardımdan faydalanabilecek siyasî partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı; mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Bu fıkra gereğince yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulu'nun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen 10 gün içinde yapılır." denilmiştir.

3470 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, siyasi partilere Devlet yardımıyla ilgili Anayasa'ya aykırılık sorunu yeniden gündeme gelmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında siyasi partilerin işlevlerinden hareketle Devlet tarafından siyasi partilere mali yardım yapılmasının Anayasaya aykırı olmadığını

⁴² AYMK, Esas No: 1987/14, K.arar No: 1988/1, K.T. 05.11.1988, RG. 23.08.1988, S. 19908, s. 7-13.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

belirtmiştir.⁴³ Anayasa Mahkemesi bu kararında Anayasa’da açık bir yasaklama hükmü olmamasına dayanarak Devlet yardımını Anayasa’ya uygun bulmuştur. Mahkeme 3470 sayılı Kanunla Ek 1. Maddeye eklenen yukarıdaki fıkraların Anayasa’nın 2., 5., 10. ve 68. maddelerine aykırılığı savını yerinde görmeyerek iptal istemini reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi’ne göre, “seçimlere katılabilme koşullarını sağlayamayan ve seçimlere katıldığı halde aldığı oyla yeterli oranda seçmen kitlesinin güvenini kazanamadığı anlaşılabilir bir siyasi partinin milli iradenin oluşmasına, daha büyük seçmenin güvenini kazanan güçlü partiler gibi katkıda bulunacağı düşünülemez. Dava konusu düzenlemeyle partiler arasında bir ayırım yapılmamış, büyüklük ve güçlerine göre sağladıkları kamu yararı göz önünde tutularak farklı davranılmıştır. Bu durum Anayasa’nın 10. maddesine aykırı değildir.”⁴⁴

31.10.1990 tarih ve 3673 ve 24.3.1992 tarih ve 3789 sayılı Kanunlarla da siyasi partilere Devlet yardımının kapsamı genişletilmiştir. 3673 sayılı Kanunla 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’na Geçici 16. madde eklenmiştir. Getirilen düzenlemede,

“31.10.1990 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan siyasal partilere, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk genel seçimlere kadar, Siyasî Partiler Kanununun “Ek Madde 1” de öngörülen esaslar dairesinde en az Devlet yardımı alan siyasî partiye yapılan Devlet yardımı kadar, Devlet yardımı yapılır.” denilmiştir.

3789 sayılı Kanun ile Geçici 16. madde değiştirilmiştir. Maddede,

“Türkiye Büyük Millet Meclisinde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan ve seçimlere girme hakkını elde edecek şekilde teşkilatlanmasını tamamlamış siyasî partilere, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, Siyasî Partiler Kanununun “Ek Madde 1” de öngörülen esaslar dairesinde en az Devlet yardımı alan siyasî partiye yapılan yardım kadar Devlet yardımı yapılır. Bu partilerin 10’dan az olmakla birlikte en az 3 veya daha fazla milletvekiline sahip olmaları halinde kendilerine en az Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardımın ¼’ü tutarında Devlet yardımı yapılır.” denilmiştir.

⁴³ AYMK, Esas No. 1988/39, Karar No. 1989/29, K.T. 06.07.1989, RG. 08.02.1990, S. 20427, s. 45-46.

⁴⁴ AYMK, Esas No: 1988/39, Karar No: 1989/29, K. T. 6.7.1989, AMKD Sayı 26, s. 28.

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun'la Anayasa'da değişiklik yapılarak siyasi partilere Devlet yardımı konusu anayasal bir dayanağa kavuşmuştur. Bu değişiklikle Anayasanın 68. maddesine son fıkra olarak "*Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir.*" hükmü eklenmiştir.

29.4.2005 tarih ve 5341 sayılı Kanun'la Siyasi Partiler Kanunu'nun Geçici 16. maddesi yürürlükten kaldırılarak, siyasî partilere Devlet yardımının kapsamı daraltılmıştır. 5341 sayılı Yasa itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiş ve Mahkeme Devlet yardımının kapsamının daraltılmış olmasını Anayasaya aykırı görmemiştir.⁴⁵

Kısaca özetlemek gerekirse, 1982 Anayasası döneminde önce yasayla %10'luk seçim barajını geçen partilere yardım yapılması kabul edilmiş, daha sonra yardımın kapsamı seçim barajını aşmamakla birlikte en az %7 oy alan partileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Daha sonra yardımın kapsamı bu şartları taşımamakla birlikte TBMM'de önce en az 10 milletvekiline, daha sonra en az üç milletvekiline sahip olan partileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Son olarak sadece milletvekiline sahip olmak nedeniyle Devlet yardımı alma olanağı ortadan kaldırılarak, Devlet yardımından yararlanabilmenin ön koşulu genel seçimlerde geçerli oyların en az %7'sini almak haline getirilmiştir.

D. ANAYASA MAHKEMESİNİN KARARI VE %7 OY EŞİĞİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI SORUNU

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesi itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiştir. İtiraz yoluna başvuran mahkeme SPK Ek 1. maddesinin Anayasanın 2., 5., 10. ve 68. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Ek Madde 1 şu şekildedir:

"Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2339 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33 üncü maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere her yıl Hazineden ödenmek üzere

⁴⁵ AYMK, Esas No: 2007/59, Karar No: 2007/75, K.T. 30.7.2007, RG Tarih 26.01.2008 Sayı: 26768.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

o yılki genel bütçe gelirleri “(B) Cetveli” toplamının beşbinde ikisi oranında ödenek mali yıl için konur.

Bu ödenek, yukarıdaki fıkra gereğince Devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, bu partilerin genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulunca ilan edilen toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir. Bu dönemlerin o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takip on gün içinde tamamlanması zorunludur.

Bu yardım sadece parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanılır.

Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %7’sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasi partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır. Ancak bu yardım üçyüzelli milyon liradan az olmaz. Bunun için her yıl Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

Yukarıdaki fıkralarda öngörülen yardım miktarları; bu yardımdan faydalanabilecek siyasi partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Bu fıkra gereğince yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulunun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen 10 gün içinde yapılır.

Bu Kanunun 76 ncı maddesi hükmü dairesinde gelirleri Hazineye irad kaydedilen ve taşınmaz malları Hazine adına tapuya tescil edilen siyasi partilere, bu madde gereğince yapılacak Devlet yardımında, Hazineye irad kaydedilen gelirin Hazine adına tapuya tescil edilen taşınmazların toplam değerinin iki katı indirilir.”

Bu madde hükmüne göre bir siyasi partinin Devlet yardımından yararlanabilmesi için Yüksek Seçim Kurulunca seçimlere katılma hakkı tanınması ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nun 33. maddesindeki genel barajı aşmış olması gerekmektedir. Bu baraj %10’dur. Bir siyasi parti bu barajı aşmamakla birlikte milletvekili genel seçiminde geçerli oyların %7’sinden fazlasını almışsa bu partiye de yardım yapılacaktır.

Devletin yapacağı yardımın toplamı genel bütçe gelirleri (B) Cetveli toplamının beşbinde ikisidir ve bu miktar o mali yıl için ödenek olarak konulur.

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

Ayrıca %7 oy oranını aşan siyasi partilere ödenmek üzere her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine ödenek ayrılır.

Ayrılan ödeneğin siyasi partilere paylaşılmasında partilerin en son genel seçimde elde ettikleri geçerli oy sayıları dikkate alınır. Ödemeler yıllık olarak yapılır ve o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takip eden on gün içinde tamamlanması zorunludur.

Partiler bu yolla elde ettikleri gelirleri sadece parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanabilirler.

Milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıllarda siyasi partilere yukarıdaki esaslara göre belirlenecek yardım miktarının üç katı, mahalli idareler seçimlerinin yapılacağı yıllarda ise iki katı tutarında yardım yapılır. Her iki seçimin birlikte yapıldığı yıllarda verilecek yardımın miktarı üç katı geçemez.

Son olarak Siyasi Partiler Kanunu'nun 76. maddesine göre yaptırım uygulanarak gelirleri Hazineye irat kaydedilen ve taşınmazları Hazine adına tapuya tescil edilen partilere yapılacak yardımdan Hazineye irat kaydedilen ve tapuda Hazine adına kaydedilen taşınmazın değerinin iki katının indirileceği hükme bağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi incelemesini sadece partilerin devlet yardımından yararlanma koşullarını düzenleyen hükümlerle sınırlandırarak maddenin diğer hükümlerinin davada uygulanacak kural olmadığına karar vermiştir.⁴⁶

Devlet yardımından yararlanma miktarını düzenleyen hükümlerin de anayasaya uygunluğunun tartışılması gerekirken birlikte, Yasa bu konuda temel olarak oranlılık ilkesini benimsediğinden Anayasada yer alan hakkaniyet ilkesine açık bir aykırılık gözükmemektedir. Temel sorun yardımdan yararlanma koşullarıyla ilgilidir o nedenle biz de incelememizi devlet yardımından yararlanma koşullarıyla sınırlı tutacağız. Ancak yeri geldikçe yardım miktarının tespitinde saf oranlılık sistemi yerine karma bir sistemin benimsenmesinin mümkün olup olmadığını da tartışacağız.

Siyasi Partiler Kanununun Ek 1. maddesinde devlet yardımından yararlanma koşulları birinci fıkradaki “*Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2339 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33 üncü maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere*”

⁴⁶ AMK, E:2008/42, K: 2008/167, KT: 20.11.2008, RG. T:18.3.2009, S: 27173.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

ibaresi ve dördüncü fıkrada yer alan “*Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %7’sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır.*” şeklindeki birinci cümlesinde düzenlenmiştir.

Buna göre bir siyasi partinin devlet yardımından yararlanabilmesi için temelde iki koşulu yerine getirmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki seçimlere katılma hakkını elde etmesi, diğeri de genel seçimlerde geçerli oyların en az % 7’sini elde etmiş olmasıdır. Ancak geçerli oyların % 7’sini almakla %10’luk barajı aşmak arasında alınacak devlet yardımının hesaplanması ve kaynağı açısından farklılık vardır. Bütçe gelirlerinin beş binde ikisi miktarında ayrılan devlet yardımı ödeneği esasen %10’luk barajı geçen partilere oyları oranında dağıtılacaktır. Yani bütçeden ayrılan miktar %10’dan fazla oy alan partilerin elde ettikleri toplam oy miktarına bölünerek her oy için ödenecek meblağ belirlenecek ve Partilerin aldıkları oylar bu meblağ ile çarpılarak her partinin o yıl alacağı hazine yardımı tespit edilecektir. Bu şekilde %10’u aşan partilerin alacağı yardım belirlendikten sonra en az yardım alan partinin aldığı oy ve yardımla orantılı olarak %7’yi aşan partilerin alacağı yardım miktarı belirlenecektir.

Bu nedenle Anayasa Mahkemesi esasen seçimlere katılma hakkını elde etmiş olma ve genel seçimlerde geçerli oyların en az % 7’sini alma koşullarının Anayasallığını incelemiştir.

Anayasa Mahkemesi bu koşulları yukarıda belirtildiği gibi 1993 yılında da incelemiş fakat Anayasaya aykırı bulmamıştı. Ancak mahkeme bu kararı verdiği zaman Anayasa’da Devlet yardımına ilişkin bir hüküm bulunmuyordu. 23.07.1995 tarihli 4121 sayılı Kanun’la Anayasa’nın 68. maddesine son fıkrası olarak “*Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabii olduğu esaslar kanunla düzenlenir.*” hükmü eklendiğinden Yasada öngörülen koşulların Anayasanın bu hükmü ışığında yeniden incelenmesi gerekmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu hüküm ışığında siyasi partilerin devlet yardımından yararlanma koşullarını düzenleyen yasa hükmünü incelemiş ve Anayasaya aykırı bulmamıştır. Mahkeme bu kararını 6/5 çoğunlukla vermiştir. Mahkeme çoğunluğu devlet yardımından yararlanabilmek için bir siyasi partinin milletvekili genel seçiminde geçerli oyların en az %7’sini alması koşulunu hakça yardım ilkesine aykırı bulmazken azınlıkta kalan beş üye %7 oy eşiğini hakça yardım ilkesine aykırı görmüş ve bu yönde karşı oy yazmışlardır.⁴⁷

⁴⁷ AMK, E:2008/42, K: 2008/167, KT: 20.11.2008, RG. T:18.3.2009, S: 27173.

Anayasa Mahkemesi daha önceki bir kararında 68. maddede yer alan “yeterli düzeyde” ve “hakça” ifadelerinin yardımı tabi olacağı ilkeleri belirleyecek olan yasa koyucunun takdir alanının sınırlarını çizdiğini belirterek bu kavramları tanımlamıştı. Mahkeme eski kararındaki bu tanımları değiştirmeden yeni kararında da yer vermiştir.

Buna göre “‘yeterli düzeyde’ ifadesi seçimlerde toplumsal onaya ulaşmak için yapılması gereken siyasal faaliyetleri karşılamaya elverişli parasal miktar ile ilgilidir. Siyasi partiler ulusal iradenin oluşumunu sağlarken üye aidatları ya da bağışlarla yeterli parasal kaynağa ulaşamadıkları durumda, çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde Devlet yardımından yararlandırılması, onların paraca güçlü bazı kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmesini engeller. Tüm harcamaların Devlet bütçesinden karşılanması da siyasal partilerin toplumla ilişkisini kopararak ulusal iradenin oluşumunu engeller. O halde yapılacak yardımın “yeterli düzeyde” olması, bir yandan siyasi partilerin Devletin ya da özel kişi ve kuruluşların güdümüne girmesini engelleyici, diğer yandan toplumla ilişkisini destekleyici düzeyde olmasını ifade etmektedir. Kuşkusuz, yeterli düzeydeki parasal tutarın ne kadar olduğunun, ülkenin ekonomik, siyasal ve sosyal koşullarına göre değişkenlik göstermesi nedeniyle yasa koyucu tarafından somutlaştırılması gerekir.

‘Hakça’ ifadesi hangi siyasi partilere ve ne oranda Devlet yardımı yapılacağını belirleyen temel ölçüttür. Bu kavram, siyasi partilere yapılacak yardımın miktarının adaletli bir ölçüde göre saptanmasını zorunlu kılmaktadır. Devlet yardımının hangi ölçütleri yerine getiren siyasi partilere verileceği hususu ile bu ölçütleri yerine getiren partilerin hangi oranda Devlet yardımı alabileceği yasa koyucu tarafından belirlenecektir.

Hakça ifadesi, belirli örgütlenme yaygınlığına ulaşmış ve belirli toplumsal onaya mazhar olmuş partilerin, seçimlerde elde ettiği başarı düzeylerine göre Devlet yardımından yararlanacağı biçiminde anlaşılmalıdır.⁴⁸ Kuşkusuz bu yönde kamu yararını daha isabetli biçimde karşılayabilecek sistem ve yöntem tercihi yasa koyucunun takdiri içinde kalmaktadır.⁴⁹

⁴⁸ Mahkemenin bu yaklaşımından hakça kavramının sadece oranlılık ilkesine dayanan bir sistemi gerektirdiği sonucu çıkarılabilir. Bunun sonucu olarak eşitlik ilkesini esas alan uygulamaların anayasaya aykırı olacağı düşünülebilir. Ancak kanaatimizce böyle bir çıkarım isabetli olmaz. Pekâlâ, kısmen eşitlik kısmen de oranlılık ilkesine dayanan bir Devlet yardımı sistemi Anayasaya uygun olacaktır. Ancak dava konusu olmadığından ayrıntılı incelemeye gerek görülmemiştir.

⁴⁹ AYMK, Esas No: 2007/59, Karar No: 2007/75, K.T. 30.7.2007, RG Tarih 26.1.2008 Sayı: 26768.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

Mahkeme yeterli düzeyde ve hakça kavramlarını bu şekilde tanımladıktan sonra, yasa koyucunun takdir yetkisinin sınırlarına değinmiştir. Buna göre yasama organının sahip olduğu takdir yetkisinin sınırlarını çizebilmek için 68. madde hükmünün Anayasa'nın diğer hükümleriyle birlikte değerlendirilmesi gerekir. Anayasanın 2. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devletinin belirgin özelliği yönetimde keyfilikğin ortadan kalkması ve yönetimin tüm işlemlerinde hukuka uygun hareket etmesidir. Keyfi davranmama yükümlülüğü diğer Devlet organları gibi yasama organı için de bağlayıcıdır. Özellikle haklardan yararlanmayı düzenlerken yasama organı (gerçek veya tüzel) kişiler arasında keyfi ayırımlarda bulunmamalıdır. Bu aynı zamanda 10. maddede düzenlenen eşitlik ilkesinin de bir gereğidir. Yasama organı haklardan yararlanma konusunda kişiler arasında ancak objektif ve makul nedenlerle ve ölçülü olarak farklılık yaratabilir. Objektif ve makul nedenlere dayanmayan ya da ölçülü olmayan bir farklılığın Anayasa'ya uygun olduğu düşünülemez.⁵⁰ Mahkeme kararında değerlendirme ölçütünü bu şekilde ortaya koyduktan sonra Siyasi Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesinde devlet yardımından yararlanabilmek için bir siyasi partinin en az %7 oy almasını öngören hükmü bu ölçütler açısından değerlendirmiştir.

Mahkeme çoğunluğunun görüşüne göre yasa hükmü devlet yardımından yararlanma bakımından örgütlenmesini tamamlayarak milletvekili genel seçimlerine katılan ve geçerli oyların en az % 7'sini alan partilerle, bu oranda oy alamayan partiler arasında bir farklılık yaratarak sadece bu koşullara sağlayan partilerin devlet yardımından yararlanmasını öngörmektedir. *“Siyasi partilerin temel amacı seçimlere katılarak milli iradenin ortaya çıkmasına aracılık etmek ve yeterli seçmen desteğini elde ederek yönetime katılmaktır. bu nedenle, seçimlere katılma koşullarını sağlayamayan veya seçimlere katıldığı halde aldığı oyla yeterli oranda seçmen kitlesinin güvenini kazanamadığı anlaşılan bir siyasi partinin milli iradenin oluşumuna, daha büyük seçmen kitlesinin güvenini kazanan güçlü partiler gibi katkıda bulunacağı düşünülemez. Dava konusu düzenlemeyle partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasi hayata katkıları ölçüt olarak dikkate alınmak suretiyle devlet yardımından yararlanmaları öngörülmüştür. Bu ölçütün objektif ve makul olmadığı söyleneceği gibi itiraz konusu kurallarda yer alan oranların da ölçüsüz olduğu sonucuna ulaşılamaz.”*⁵¹

⁵⁰ AYMK, Esas No: 2008/42, Karar No: 2008/167, K.T. 20.11.2008, RG Tarih 18.3.2009 Sayı: 27173.

⁵¹ A.g. k.

Mahkemenin genel yaklaşımını makul bulmakla birlikte ulaştığı sonuca katılmaya olanak yoktur. Çoğunluğun görüşüne katılmayan beş üyenin karşı oy gerekçelerinde ileri sürdükleri görüşleri de dikkate alarak bundan sonraki bölümde yasa hükmüne ilişkin kendi değerlendirmelerimize yer vereceğiz.

E. ANAYASAYA UYGUNLUĞUN DEĞERLENDİRİLMESİ VE SONUÇ

Siyasi Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesine ilişkin yasama tutanaklarında bu hükmün getiriliş amaçları belirtilmiştir. Siyasi partilerin sadece üyelerinin verdiği ödentilerle işlevlerini yerine getiremeyeceği, varlıklarını sürdürmek için bağış toplamanın da, iktidar partilerinin lehine "fırsat eşitsizliği" yaratacağı, düzenleme ile siyasi partilerin yüksek gelir gruplarının baskısından kurtulacağı, ancak yardım yapılırken parti enflasyonuna yol açılmaması için iyi ölçütlerin getirilmesi gerektiğine değinilmiştir.⁵²

Kanun'un gerekçesinde hem siyasi partilere niçin Devlet yardımı yapılması gerektiği hem de niçin sadece belli partilerin bu yardımdan yararlanacağı açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre sadece üyelik ödentileri ile siyasi partilerin işlevleri yerine getirilemez. Özel bağış toplama konusunda ise iktidar partileri diğer partilere göre daha avantajlı durumdadır, o nedenle partiler arasında fırsat eşitliği sağlamak ve adil rekabet ortamı oluşturabilmek için Devlet yardımına gereksinim vardır.

Niçin sadece belli oranda oy alan partilere Devlet yardımı yapılması gerektiği konusunda ise parti enflasyonuna neden olmama amacı gösterilmiştir. Bu amaç parti kurma hakkının kötüye kullanılmasını önlemek, böylece tek amacı Devlet yardımından pay almak olan siyasi partilerin kurulmasına engel olmak şeklinde ifade edilebilir. Dolayısıyla yasama organı hakkın amacına aykırı kullanımını engellemek için gerekli tedbirleri alabilir.

Siyasi partiler, 2820 sayılı Yasanın 3. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır: "*Siyasî partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahallî idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile millî iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanan tüzelkişiliğe sahip kuruluşlardır.*"

⁵² TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem, Cilt 4, Birleşim 84, Oturum 3, Tarih 9.4.1987, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

Bu tanımdan siyasî partilerin; 1- Ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmaları gereken, 2-Bu teşkilat ile millî iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve; 3- Parti içi çalışmalarını demokrasi esaslarına uygun düzenlemek zorunda bulunan kuruluşlar olduğu anlaşılmaktadır.

O nedenle yasama organı Devlet yardımını bu amaçları gerçekleştirmeye elverişli partilerle sınırlandırabilir. Siyasi partinin temel hedefi seçimlere katılarak ulusal iradenin ortaya çıkmasına aracılık etmektir. Buna bağlı olarak Devlet yardımından yararlanabilmek için bir partinin seçimlere katılmış ve asgari bir toplum desteğini elde etmiş olması şartı getirilebilir.

Ek 1. madde hükmünde de bir siyasi partinin Devlet yardımından yararlanabilmesi için Yüksek Seçim Kurulu tarafından seçimlere girmesine izin verilmiş olması koşulu getirilmektedir. Bu iznin verilebilmesi için Siyasi Partiler Kanunu'nun 36. maddesine göre *“Siyasi partilerin seçimlere katılabilmesi için illerin en az yarısında oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilat kurmuş ve büyük kongrelerini yapmış olması veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunması şarttır.*

Bir ilde teşkilatlanma, merkez ilçesi dâhil o ilin ilçelerinin en az üçte birinde teşkilat kurmayı gerektirir.”

Seçimlere katılacak örgütlenmeyi sağlayamayan bir partinin ulusal iradenin oluşumuna katkıda bulunamayacağı açıktır. Bu nedenle, her ne kadar Anayasanın 67. maddesinde herhangi bir ayırım yapmaksızın devletin siyasi partilere yardım yapacağı hükmüne yer verilmiş ise de bu koşulu sağlayamayan siyasi partilere devlet yardımı yapılmamasında Anayasa'ya aykırılık olmadığı söylenebilir. Çünkü, partilere devlet yardımının amacı yukarıda da değinildiği gibi ulusal iradenin oluşumuna katkıda bulunacak olan siyasi partilerin eşit koşullarda demokratik yarışmaya katılmasını sağlayabilmek için fırsat eşitliği tanımak, partileri özel bağışçıların kontrolünden kurtarmak ve demokratik mücadele için partilerin harcamalarına katkıda bulunmaktır. Seçime katılma koşullarını sağlayamayan bir siyasi partinin ciddi bir demokratik katılımcı olduğu söylenemez. Devlet yardımı için asgari bir koşul aranmaması halinde sadece devlet yardımı almak amacıyla pek çok tabela partisinin kurulması olasıdır. Seçimlere katılma amacı taşımayan ve herhangi bir dernekten farklı olmayan siyasi partilere devlet yardımı yapılması kamu kaynaklarının

boşa harcanması anlamına gelecektir. Bu nedenle 2820 sayılı Siyasal Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan*” ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığı söylenebilir.

2820 sayılı Siyasal Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesinin birinci fıkrasındaki “*ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33. maddesindeki genel barajı aşmış bulunan*” ibaresi ile dördüncü fıkrasındaki “*Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %7'sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır.*” cümlesinde bir partinin devlet yardımından yararlanabilmesi için sahip olması gereken asgari toplumsal destek düzenlenmektedir. Bu hükümlerin anayasaya uygun olup olmadığı birlikte değerlendirilmelidir.

Bu konuda yasama organının bir takdir yetkisine sahip olduğunda kuşku yoktur. Ancak bu takdir yetkisinin sınırı ne olacaktır? Devlet yardımından yararlanabilmek için gerekli toplum desteğinin ne olduğunu yasama organı sınırsız bir şekilde takdir edebilir mi?

Bu konuda yasama organının sahip olduğu takdir yetkisinin sınırsız olduğunu söylemeye olanak yoktur. Mesela parlamento çoğunluğuna sahip iktidar partisi sadece kendisinin Devlet yardımından yararlanmasına olanak tanıyacak bir yasal düzenleme yapması halinde bunun yasama organının takdir yetkisi içinde olduğu söylenemez.

Bir hukuk devletinde bir haktan yararlanabilmek için getirilecek koşulların keyfi olmaması gerekir. Ölçülülük ilkesi hukuk devleti ilkesinin en temel gereklerinden birisi ve somut uygulanma aracıdır. Bir kamusal tedbirin keyfi olup olmadığını ölçülülük ilkesi ile değerlendirebiliriz. Ölçülülük ilkesinin ilk unsuru kullanılan aracın amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasıdır. Bir diğer unsur ise aracın amacı gerçekleştirmek için gerekli olması, yani daha hafif bir tedbir ile aynı amaca ulaşmanın mümkün olmamasıdır. Nihayet üçüncü unsur da sınırlama ile kamu yararı arasında makul bir denge bulunmasıdır.

Dolayısıyla Devlet yardımından yararlanabilmek için gerekli koşullar belirlenirken hem sınırlama amacı hem de Devlet yardımının amacı dikkate alınmalıdır. Yukarıda belirtildiği gibi Devlet yardımının temel amaçlarından birisi Anayasanın öngördüğü çoğulcu demokratik siyasal sistemin sürdürülebilmesi için her türlü görüşün Anayasa'nın belirlediği sınırlar içinde özgürce siyasi partiler şeklinde örgütlenebilmesi, adil bir rekabet ortamında görüşlerini topluma ulaştırabilmesi ve seçimler yoluyla ulusal iradenin oluşumuna katkıda

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

bulunabilmesi için olanaklar sağlamaktır. Yani büyük partiler yanında küçük partilerin de siyasal rekabete eşit koşullarda katılmasını sağlamaktır. O nedenle Devlet yardımından hangi koşulları sağlayan partilerin yararlanabileceğini düzenlerken yasama organı bu amacı göz ardı etmemelidir.

Diğer taraftan getirilen koşullar sınırlama amacı olan parti enflasyonunu önleme hedefini gerçekleştirmek için gerekli olduğu ölçüde meşru kabul edilebilir. Tek amacı Devlet yardımından yararlanmak olan partilerin kurulmasını engellemeye yetecek koşullar ancak ölçülü olarak nitelendirilebilir. O nedenle sadece yeterli toplumsal desteğe sahip olan partilerin Devlet yardımından yararlandırılması ölçülülük ilkesine uygun gözükmektedir. O zaman bir siyasi parti hangi oranda oy aldığı takdirde yeterli toplumsal desteğe sahip olduğu varsayılacaktır? Ya da SPK ek 1. madde hükmünde olduğu gibi geçerli oyların en az %7'sini almış olma koşulu ölçülülük ilkesine uygun mudur?

Yeterli toplumsal desteğin göstergesi olarak kesin bir rakam belirleme olanak yoksa da tespit edilen bir rakamın ölçülü olup olmadığını Anayasa Mahkemesinin değerlendirebileceği düşünülebilir. Bu konuda karşılaştırmalı hukuktan yararlanılabilir. Yukarıdaki incelemelerde de görüldüğü gibi bir siyasi partinin Devlet yardımından yararlanabilmesi için hemen hemen bütün ülkelerde bazı asgari koşulların sağlanmış olması aranmaktadır. Bu genellikle parlamentoda temsil ediliyor olmak ya da seçimlerde asgari bir oy almış olmak veya bu koşullardan herhangi birisini sağlamak şeklinde belirlenmiştir.

Elbette bu koşulların gerçek niteliği o ülkede uygulanan seçim sistemine ve uygulanan seçim barajlarına bağlı olarak tespit edilebilir. Mesela çoğunluk seçim sistemi uygulanan bir yerde alınması gereken asgari oy oranı nispi olarak daha yüksek olacaktır çünkü bu sistemlerde genellikle daha az aday ya da parti seçime katılmaktadır oysa nispi temsile dayalı seçim sistemlerinde siyasi yapı daha fazla bölünmüştür ve küçük partilerin de seçimlerde sandalye kazanma olanağı vardır. Bununla birlikte karşılaştırmalı hukuka bakıldığında Devlet yardımından yararlanabilmek için bir siyasi partinin elde etmesi gereken asgari oy oranlarının %0.5 ile %3 arasında değiştiği görülmektedir. Avrupa'nın en yüksek nüfusa sahip ülkesi olan Almanya'da bu oran %0,5'tir. Bu oranın belirlenmesinde Federal Anayasa Mahkemesinin büyük rolü olmuştur. Yasanın % 2,5 olarak belirlediği koşulu Federal Mahkeme 1968 tarihli parti finansmanına ilişkin IV. kararında Anayasanın 3. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine ve 38/1 maddesinde düzenlenen genel oy ilkesine aykırı bularak iptal etmiş ve asgari % 0.5 (167.000) oy

alan bir partinin seçim yarışında ciddi bir aday olduğunu gösterdiğini belirtmiştir.⁵³

Portekiz’de bir siyasi partinin Devlet yardımından yararlanabilmesi için yasa 50.000 oy almasını yeterli görmüştür. Bu kayıtlı seçmenlerin %0,6’ına tekabül etmektedir. Pek çok ülkede Devlet yardımına hak kazanması için bir siyasi partinin % 1 oy alması yeterli görülmektedir. Litvanya, Güney Kıbrıs, Yunanistan, Bulgaristan ve Polonya gibi ülkelerde ise bu oy oranı asgari % 3 olarak uygulanmaktadır. Ancak tespit edebildiğimiz kadarıyla Avrupa’da % 3’ün üzerinde asgari oy alma şartı koyan bir ülke yoktur.

Mahkeme kararlarında kesin bir oran tespitinin mümkün olmadığı görülmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi Alman Federal Anayasa Mahkemesi % 2,5 oranında asgari oy alma koşulunu eşitlik ve genel oy ilkesine aykırı bulmuş ve % 0,5 oy alan bir partinin ciddi bir seçim yarışçısı olduğunu kanıtladığına karar vermiştir. Oysa Fransız Anayasa Konseyi % 5’lik koşulu Anayasaya aykırı bulmuş fakat % 3’lük bir oy oranını elde etme koşulunun Anayasa’ya aykırı olmayacağına karar vermiştir.⁵⁴ Benzer şekilde Avrupa İnsan Hakları Komisyonu Güney Kıbrıs’ta % 3’lük asgari oy alma koşulu getirilmesinin Sözleşmeye aykırı olmadığına karar vermiştir.⁵⁵ O nedenle bu oran her ülkenin kendi koşullarında değerlendirilmelidir.

Türkiye’de kayıtlı seçmen sayısı 48 milyon civarındadır.⁵⁶ Tüm seçmenlerin seçime katıldıkları varsayıldığında bir partinin Devlet yardımından yararlanabilmesi için üç milyonun üzerinde oy alması gerekmektedir. Bu koşulun gerekli olduğu yani ölçülülük ilkesine uygun olduğu kuşkuludur. Çünkü bu daha az bir oy oranının mesela 2.500.000 oyun sadece Devlet yardımından yararlanmak amacıyla bir parti etrafında toplanabileceğini varsaymaktadır. O nedenle çok daha küçük bir oranın istenilen amacı gerçekleştirmeye yetebileceği görülmektedir. Mesela %1’lik bir oy oranı tüm seçmenlerin seçime katılması halinde yaklaşık 480.000 oya tekabül etmektedir. 480.000 oy alan bir siyasi partinin yeterince ciddi bir siyasi aktör olduğu söylenebilir. Bu oranın % 2 olması halinde 960.000 civarında bir oy anlamına gelmektedir. Hakkın

⁵³ 24 BVerfGE 300 (1968), bkz. Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, London 1997, s. 210.

⁵⁴ Nahit Yüksel, s. 35.

⁵⁵ New Horizons v. Cyprus, Application No:40436/98, Decision of the Commission, 10.09.1998.

⁵⁶ Yüksek Seçim Kurulunun verilerine göre 29 Mart 2009 genel yerel seçimlerinde oy kullanma hakkına sahip kayıtlı seçmen sayısı 48.049.446’dır.

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

kötüye kullanımını engellemek için görüldüğü gibi çok daha küçük oy oranları yeterli görülebilir. Buna rağmen Devlet yardımından yararlanabilmek için gerekli oy oranının % 7 gibi yüksek bir oranda tutulması ölçülü, dolayısıyla hakkaniyetli olmadığı gibi siyasi partiler arasında fırsat eşitsizliği yaratmakta ve küçük partileri daha zor koşullarda seçim yarışına katılmaya zorlamaktadır ki bunun demokrasi ve serbest seçim ilkelerine de aykırı olduğu söylenebilir.

Mesela, bir milyon oy desteğine sahip olan küçük bir siyasi partinin etkin bir muhalefet yapamayacağı söylenemez. Aksine demokratik devletin gerektirdiği çoğulcu yapı içerisinde çok farklı fikirlerle iktidar politikalarını eleştirerek ulusal iradenin şekillenmesine katkıda bulunabilir. Ancak bunu yapabilmesi için öz kaynakları yetersiz ve siyaset yapmak pahalı olduğundan küçük partilerin Devlet yardımına ihtiyacı olduğu açıktır.

Ayrıca Anayasanın 69. maddesine 03.10.2001 tarihli 4709 sayılı Kanunla eklenen hükme göre “Anayasa Mahkemesi, ... temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir.” Bu hükümlerle, Anayasa Mahkemesi, “parti kapatma” yaptırımından başka yaptırımlar da uygulama olanağına kavuşmuştur. Bu hükümlerle bir siyasi partinin eylemlerinin ağırlığına göre kapatmadan daha hafif bir yaptırımla yeniden siyasal alanın içinde tutulmasına imkân verilmektedir.⁵⁷ Gerçekten, kapatmanın dışında farklı yaptırımlar getirilerek demokratik düzenin korunması ve uygulanacak yaptırımlar arasında bir oranın belirlenmesi, dolayısıyla, yaptırımların basamaklandırılarak yeniden düzenlenmesi, Türkiye'nin demokratikleşme çabasına çok olumlu bir katkıdır.⁵⁸

Ancak bu hüküm Siyasi Partiler Kanununun Ek 1. maddesi ile birlikte düşünüldüğünde uygulanacak yaptırımlar açısından siyasi partiler arasında bir eşitsizlik yaratmaktadır. Çünkü Devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımı yalnızca bu yardımdan yararlanan partiler açısından uygulanabilir niteliktedir. Eğer bir siyasi parti Devlet yardımından yararlanmıyor ise onun açısından yardımdan yoksun bırakma yaptırımı işlevsel değildir ve Mahkemeyi daha

⁵⁷ Yusuf Şevki HAKYEMEZ, “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri”, Anayasa Mahkemesinin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, 25-26 Nisan 2002, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 19, s.563.

⁵⁸ Cem EROĞUL, “Altıncı Anayasa Değişikliği”, *Mülkiye*, Cilt: XXV, Kasım-Aralık 2001, s. 281.

ağır bir yaptırım olan kapatma yaptırımına yönlendirebilecektir. Bu ise Devlet yardımından yararlanan ve yararlanmayan partiler arasında büyük bir eşitsizlik yaratmaktadır. Mesela, aynı fiilleri işleyen iki partiden birisinin % 6 değerinin ise % 8 oy aldığı ve her iki parti hakkında da kapatma davası açıldığı varsayıldığında, fiillerin Anayasa Mahkemesince sabit görülmesi halinde % 6 oy alan parti için teorik olarak devlet yardımından mahrumiyet yaptırımı mümkün ise de bu işlevsel olmadığından uygulanabilir tek yaptırım kapatma kararı olacakken, % 8 oy alan parti için Anayasa Mahkemesi devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımını da değerlendirme olanağına sahiptir. Bu nedenle devlet yardımından yararlanabilmek için öngörülen asgari oy eşiğinin çok yüksek tutulması, partilere uygulanacak yaptırımlar açısından da eşitsizlik yaratmaktadır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında hükmün bu boyutuna değinmezken, Siyasi Partiler Kanunu'nun 104. maddesindeki emredici hükümlere uymayan siyasi partiler hakkında ihtar verilmesi ve ihtara uymayan partiler hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısına devlet yardımından mahrumiyet cezası verilmesi amacıyla dava açılmasına imkân veren hükmü kendisi Anayasa'ya aykırı görerek ön sorun haline getirmiş ve bu hükmü iptal etmiştir. Mahkemenin aynı durumu SPK ek 1. maddesi açısından değerlendirmemiş olması anlaşılır değildir.

Partilerin Devlet yardımından yararlanma eşiğinin yüksek tutulmasının nedenlerinden birisinin de radikal partilerin güçlenmesini engelleme amacı olduğu ileri sürülebilir. Ancak Anayasa bu tür partilere ilişkin tedbirleri öngörmüş ve düzenlemiştir. Anayasa'nın 68. maddesinin dördüncü fıkrasında partilerin uyması gereken ilkeler belirlenmiş ve yasak olan faaliyetler düzenlenmiştir. Eğer bir siyasi parti Anayasaya aykırı amaçlar taşıyor veya faaliyetlerde bulunuyorsa buna ilişkin yaptırım da yukarıda belirtildiği gibi Anayasa'nın 69. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bir siyasi partinin tüzük veya programı 68. maddenin dördüncü fıkrasına aykırı ise ya da parti bu tür fiillerin odağı haline gelmişse Anayasa Mahkemesi temelli kapatılmasına ya da eylemlerin ağırlığına göre kısmen ya da tamamen Devlet yardımından mahrum bırakılmasına karar verebilir.

Dolayısıyla eğer bir parti gerçekten Anayasa'ya aykırı amaçlar güdüyor ve bu yönde faaliyetlerde bulunuyorsa ve bu durum Mahkeme tarafından tespit edilmişse temelli kapatılabilir ya da devlet yardımından mahrum bırakılabilir. Bu nedenle yardımdan yararlanma eşiğinin yüksek tutulması ile

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

radikal partilerin faaliyetleri arasında ilişki kurulamaz. Yardım eşiğinin yüksek tutulmasından bütün küçük partiler etkilenmektedir. Bu ise Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan modern ceza hukuku ilkelerine aykırıdır. Ayrıca yardımdan yararlanma eşiğinin yüksek olması devlet yardımından mahrumiyet yaptırımını marjinal partiler açısından etkisizleştirmekte ve Anayasa'ya uymaları konusunda teşvik edici olmaktan çıkarmaktadır. Oysa bu partiler devlet yardımından yararlanmaları halinde bu haklarını kaybetmemek için Anayasal ilkelere uyma konusunda daha özenli davranmaya çalışacaklardır.

Bu nedenle yaptırımlar konusunda Ek 1. maddeden kaynaklanan eşitsizliğin Anayasaya aykırı olduğu söylenebilir.

Ancak Anayasa Mahkemesi 6/5 oy çokluğuyla aldığı kararında, Siyasi Partiler Kanunu'nun Ek 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Mahkeme kararında devlet yardımının dağıtılmasında partilerin büyüklük ve güçlerine göre demokratik siyasi hayata katkılarının esas alındığı ve bu ölçütlerin objektif ve makul olduğu, diğer taraftan %7'lik eşiğin ölçülü olmadığına söylenemeyeceği sonucuna ulaşmıştır. Yukarıdaki değerlendirmeler ışığında biz % 7'lik eşiğin ölçülü olmadığını düşünüyoruz.

Mahkemenin bu kararında 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nun Geçici 16. maddesini yürürlükten kaldıran 29.4.2005 günlü, 5341 sayılı Kanun'un 1. maddesine ilişkin daha önceki kararın⁵⁹ büyük etkisi olduğu görülmektedir. Bu karar da 6/5 çoğunlukla red yönünde çıkmış ve aynı üyeler karşı oy kullanmışlardır. Oysa dava konusu iki hüküm arasında oldukça önemli farklılıklar vardır. Öncelikle geçici 16. madde en az üç milletvekili olan siyasi partilerin devlet yardımından yararlandırılmasını öngörmekteydi. %10 barajlı nispi temsil seçim sisteminin uygulandığı ülkemizde bir siyasi partinin milletvekili çıkarabilmesi için geçerli oyların asgari %10'unu alması gerekmektedir. %10'u geçen herhangi bir parti zaten SPK Ek 1. maddesine göre devlet yardımına hak kazanmaktadır. Diğer taraftan böyle bir partinin en azından 30-40 milletvekili çıkarması kaçınılmazdır. Dolayısıyla Ek 16. maddedeki hükmün amacı milletvekili transferi yoluyla parlamentoda temsil hakkı kazanan partilere devlet yardımı yapılmasını sağlamaktır. Bu partilerin toplum desteği olması gerekmediği gibi seçime katılacak örgütlenmesi olup olmadığı bile dikkate alınmamaktadır. Dolayısıyla yukarıda dile getirilen anayasaya aykırılık savlarından hiç birisi bu hüküm için geçerli değildir.

⁵⁹ AYMK, K. T. 30.7.2007, E:2007/59, K:2007/75, Resmi Gazete T. 26.01.2008, S. 26768.

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesi 5341 sayılı Kanun'un 1. maddesini iptal etmiş olsaydı bile *Abrogata lege abrogante non revivescit lex abrogata* (bir kanunu ilga eden kanunun ilgası önceki kanunun yürürlüğe girmesini sağlamaz) kuralı gereği Siyasi Partiler Kanunu'nun eski ek 16. maddesi yürürlüğe giremeyeceğinden bu konuda yeni bir düzenlemenin yapılmasına ihtiyaç duyulacak ve Anayasa Mahkemesi kararı istenilen sonucu doğurmayacaktı. Ne var ki, Mahkeme çoğunluğu bu karardaki pozisyonunu yeni kararda da aynen muhafaza ederek devlet yardımından yararlanabilmesi için bir siyasi partinin en az % 7 oy almasını gerektiren hükmü Anayasaya aykırı bulmamışlardır. Böylece, demokratik siyasetin önündeki engellerden birisinin kaldırılmasına ilişkin fırsat bir kez daha kaçmıştır. Yasama yoluyla bu engel kaldırılmadığı sürece bir on yıl daha Anayasa mahkemesinin önüne getirilemeyecektir.

KAYNAKÇA

AYDIN, Mesut “Türkiyede Siyasal Partilere Devlet Yardımı” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.54, Sayı 4 (2005)

BİEZEN, Ingrid van, *Financing Political Parties And Election Campaigns –Guidelines*, (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003)

CAN, Osman, **Demokratikleşme Serüveninde Anayasa ve Siyasi Partilerin Kapatılması**, (Seçkin Yayınları Ankara, 2005)

Council of Europe, Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to the member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2003\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2003)4&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of Political Parties, <http://assembly.coe.int/Documents/AdaptedText/ta01/EREC1516.HTM> .

EROĞUL, Cem, “Altıncı Anayasa Değişikliği”, *Mülkiye*, Cilt: XXV, Kasım-Aralık 2001

GENÇKAYA, Ömer Faruk, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması,” Ali Çarkoğlu vd., *Devlet Reformu: Siyasi Partilerde Reform*, içinde, (İstanbul, TESEV, 2000)

GÜRBÜZ, Reşit “Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Malî Yardımın Hukuki Ve Siyasal Analizi” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, (Mart, 2006)

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri”, Anayasa Mahkemesinin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, 25-26 Nisan 2002, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 19

HOFFMANN, Hans “Die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung,” *Die Öffentliche Verwaltung*, (Juni 1994)

KOÇAK, Mustafa, “*Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları*” (Turhan, Ankara: 2002)

Yrd. Doç. Dr. Ali Rıza ÇOBAN

KOMMERS, Donald P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, (Duke University Pres, 1997)

OBERREUTER, Alf Mintzel-Heinrich (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, (Leske+ Budrich, Opladon, 1992)

DANIŞMA MECLİSİ, *Siyasi Partiler Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 14, S. Sayısı 333

TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem, Cilt 4, Birleşim 84, Oturum 3, Tarih 9.4.1987, Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu.

TEMPEL, Karl *Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, (Lesket BudrichOpladon, 1987)

Van Dijk, van Hoof, van Rinj, Zwaak (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (Intersentia, Antwerpen: 2006)

Venice Commission, Guidelines and Report on the Financing of Political Parties, CDL-INF(2001)8 [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp)

WALECKI, Marcin “Recommendations prepared for the Latvian Corruption Prevention and Combating Bureau” 2.6.2006 http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/public_funding_in_latvia.pdf

YÜKSEL, Nahit, *Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasi Partilere Devlet Yardımı)*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını (Ankara, 2007)

İnternet Siteleri

<http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl> (Erişim tarihi 13.08.2008)

http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/function/party_funding/index.html

<http://ris.bka.gv.at/englische-rv/>

http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_13.asp

http://www.cesifogroup.de/portal/page/portal/DICE_Content/OTHER_

Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor mu?

TOPICS/Miscellaneous/M050_FINANCING_OF_POLITICAL_PARTIES/
Fin-pol-par-meth.pdf

AİHM Kararları

Antonopoulos v. Greece, Application No:58533/00, Decision of Second Section, 20.03.2001

Gitonas and Others v. Greece, judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV

New Horizons v. Cyprus, Application No:40436/98, Decision of the Commission, 10.09.1998.

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113

Anayasa Mahkemesi Kararları

AYMK, Esas No: 1968/26, Karar No: 1969/14, K.T. 18-19.02.1969, AYMKD 7, 237.

AYMK, Esas No: 1970/12, Karar No: 1971/13, K.T. 02.02.1971, AYMKD 9, 281.

AYMK, Esas No: 1987/14, Karar No: 1988/1, K.T. 05.11.1988, RG. 23.08.1988, S. 19908.

AYMK, Esas No: 1988/39, Karar No: 1989/29, K.T. 06.07.1989, RG. 08.02.1990, S. 20427

AYMK, Esas No: 2007/59, Karar No: 2007/75, K. T. 30.7.2007, RG. 26.01.2008, S. 26768.

AYMK, Esas No: 2008/42, Karar No: 2008/167, KT: 20.11.2008, RG. T:18.3.2009, S: 27173

BOŞ