

MAHKEME KARARLARI KRONİĞİ

ANAYASA HUKUKU

ANAYASA MAHKEMESİNİN SİYASİ PARTİLERLE İLGİLİ İKİ KARARI

Asis. Dr. Özkan TIKVEŞ

I — Anayasa Mahkemesinin 1969/14 sayılı Kararı (Partilere Devlet Yardımı) :

Anayasa Mahkemesi, 18 ve 19 Şubat 1969 günleri aldığı E. 968/26, K. 969/14 sayılı Karar ile SPK (1) nun değişik 74 üncü maddesi hükümlerinin tüm olarak Anayasaya aykırı olduğunu açıklamıştır (2). Anayasa Mahkemesi kararına göre, SPK nun değişik 24 üncü maddesindeki siyasi partilere Hazinece para yardımı yapılamaması ilkesi, sadece «düzenleyiş şekli yönünden» Anayasaya aykırıdır ve iptâl edilmiştir (3).

Şimdi, Anayasa Hukuku bakımından önem taşıyan bu kararı inceleyelim.

A — İptâl Edilen Kanun Hükümleri :

Anayasa Mahkemesinin incelemekte olduğumuz kararı ile iptâl edilen kanun hükümleri Siyasi Partiler Kanununun 74 üncü maddesini değiştiren 22.2.1968 tarihli ve 1017 sayılı Kanunda yer almak-

(1) 648 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu.

(2) Kararın metni için bkz: RG. 25.2.1970 - 13430.

(3) Millet Meclisi Başkanlığınca Genel Kurula sunulan Anayasa Mahkemesi Başkanlığı tezkeresi (3/1093): Millet Meclisi Tutanak Dergisi: D. 2, c. 34, s. 388, stü. 2.

taydı (4). Bu kanunla SPK nun «Devletçe yardım» başlıklı 74 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

«A) Bir önceki milletvekili genel seçimlerinde muteber oyların Türkiye çapında:

1. Yüzde beşinden yüzde onuna kadarını alan siyasi partilere her yıl beş yüz bin lira;

2. Yüzde onbirinden yüzde yirmisine kadarını alan siyasi partilere her yıl bir milyon lira;

3. Yüzde yirmibirinden yüzde otuzuna kadarını alan siyasi partilere her yıl iki milyon beşyüz bin lira;

5. Yüzde kırkbirinden yüzde ellisine kadarını alan siyasi partilere her yıl üç milyon lira;

6. Yüzde ellisinden fazlasını alan siyasi partilere her yıl üç milyon beşyüzbin lira ve;

B) Milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş bulunan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az yüzde beşine sahip olup ta, il merkezlerinden en az üçte birinde ve (Merkez ilçeler dahil) ilçe merkezlerinin keza en az üçte birinde işbu kanun ve parti tüzüğü hükümleri uyarınca partinin yönetim kurullarını kurmuş olan siyasi partilere de her yıl beşyüz bin lira Hazinece ödenir.

C) Bu ödemelerin, malî yıl başlangıcını takip eden bir hafta içinde tamamlanması zorunludur.»

B — Dâvacının Gerekçe Özeti :

Dâvayı açan «Türkiye İşçi Partisi Millet Meclisi Grubu» yukarıdaki 74 üncü madde hükümlerini Anayasanın 12., 55., ve 56 ncı maddelerindeki ilkelere aykırı bularak iptâl edilmesini istemiştir. Dâvacının gerekçesinin özeti Anayasa Mahkemesi kararında aynen şöyle belirtilmiştir:

«Anayasa'nın 12 nci maddesi eşitlik ilkesini koymuş ve kişilere, ailelere, zümrelere veya sınıflara imtiyaz tanınmasını yasaklamıştır. 1017 sayılı Kanun, seçime katılma hakkını kazanmış, siyasi partiler arasında fark gözettiği için bu madde hükmüne aykırıdır.

Anayasanın 55 inci maddesine göre, seçimlerde eşitlik gerekir. Devlet kimi siyasi partileri mali yönden desteklerse, ve böylece seçime katılan siyasi partiler arasında bir ayırım yaparsa, seçimlerin eşitliğinden söz edilemez.

Anayasanın 56 ncı maddesi siyas partileri, ister iktidarda ustir muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları saymaktadır Anayasa «ister muhalefette olsunlar» deyimini kullanarak bir siyasi partinin az oy alması olanağını öngörmüştür., ancak iktidardaki partilere az oy almış partiler aleyhinde Devlet parası ile propaganda yapma olna olanağını asla tanımış değildir.»

C — Anayasa Mahkemesinin Gerekçe Özeti :

Anayasa Mahkemesi Kararında iptâl dâvası karara bağlanırken özellikle iki mesele üzerinde durulduğu belirtilmiştir. Birincisi, siyasi partilere Devletçe yardım edilmesinin ilke bakımından Anayasaya aykırı olup olmadığı, ikincisi, siyasi partilere dâva konusu madde gereğince maddenin öngördüğü şekilde Devletçe yardım edilmesinin Anayasaya aykırı bulunup bulunmadığıdır.

Anayasa Mahkemesi Kararının III. Bölümünü teşkil eden «Esasın İncelenmesi» başlığı altında verilen izahattan anladığımıza göre, Yüksek Mahkeme, birinci meselede Anayasaya aykırılık görmekte, fakat ikinci hususu yani yardımın düzenleniş şeklini Anayasaya aykırı bulmaktadır. Şimdi bu iki mesele ile ilgili olarak kararda yer alan gerekçeyi çok kısa olarak belirtelim:

a) Siyasi Partilere Devletçe Yardım Yapılması İlke Bakımından Anayasaya Aykırı Değildir.

Anayasa Mahkemesi bu hükmünün gerekçesini şöyle açıklamıştır: «Siyasi partilere Devletçe yardım edilmesi yolunda bir ilkenin kabulü bunlara Devlet Hazinesinden yani yurttaşların vergi ödevini yerine getirerek Devlete verdikleri paralardan ödemelerde bulunması sonucunu doğurur... Anayasanın 61 inci maddesine dayanılarak kanunla konulmuş olan mali yükümlerden elde edilen paraların ancak kamu giderlerinin karşılanması yolunda kullanılması düşünülebilir.»

Anayasa Mahkemesi, işte bu ilkelerden hareket ederek siyasi partilere, Devletçe ödenecek yardım paralarının kamu giderleri arasında yer alıp alamıyacağını araştırmaktadır.

Anayasa Mahkemesine göre, siyasi partiler ne kamu hukuk mü-

essesesi ve Devlet organı, ne de özel kesim kuruluşlarıdır. Siyasî partiler, alelâde derneklerden değildir.

«Siyasî partileri demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları olarak belirten deyimi yalnızca siyasî partilere değer ve şeref verme hükmü gibi nitelemek yanlış olur. Bu hükmün altında Anayasanın Türkiye için çok partili bir demokrasi düzenini öngördüğünün kanıtı ve siyas partileri böyle bir düzenin gerektirdiği ölçüde çoğaltma ve geliştirme talimatı vardır. Çok partili demokrasi düzeninin gerekli kıldığı ölçüde siyasî partinin yaşamasına ve gelişmesine halkın ilgisinin yeterli olmadığı hallerde Devlet te bu alanda maddî, manevî desteğini esirgerse, Anayasa koyucunun ereği yerini bulmamış olacaktır.»

Anayasa Mahkemesi kararında, bundan sonra, SPK nun 1 inci maddesindeki «siyasî parti» tarifi gözden geçirilmekte ve partilerin fonksiyonları belirtildikten sonra şöyle denilmektedir:

«Siyasî partiler halkın demokrasi alanında yetişmesi, olgunlaşması için âdeta bir okul hizmeti görürler. Seçim düzeninin, hele nispi seçimde, temeli, belkemiği siyasî partilerdir.»

«Siyasî partiler halkın demokrasi alanında yetişmesi, olgunlaşması için âdeta bir okul hizmeti görürler. Seçim düzeninin, hele nispi seçimde, temeli, belkemiği siyasî partilerdir.»

Anayasa Mahkemesi, işte bu sebeplerle siyasî partileri kamu yararına olan sürekli faaliyetleri dolayısıyla birer kamu yararına çalışan kuruluş niteliğinde görmektedir. Diğer taraftan çalışmalarını üyelerinin olağan yardımlarıyla sürdüremeyen siyasî partiler, paraca güçlü birtakım kişilerin, kuruluşların etki ve baskısı altına düşmek ve soysuzlaşmak tehlikesiyle de karşılaşır. Böyle bir tehlikeyi Devletin yardımı uzaklaştırabilir. Yardımda bu bakımdan da kamu yararı bulunduğu söz götürmez.

Anayasa Mahkemesi, ilke olarak, partilere Devletçe para yardımı yapılıp yapılamıyacağı konusunda olumlu bir sonuca ulaşmakta ve hükmünü şöylece açıklamaktadır:

«Partilere Devletçe yapılacak para yardımı kamu giderleri arasında sayılabilir. Şu duruma göre, siyasî partilere Devletçe yardım edilmesinin ilke bakımından Anayasaya aykırı olduğu düşünülemez.»

Anayasa Mahkemesi birinci mesele hakkındaki görüşünü açıkladıktan sonra ikinci meseleye geçmektedir.

b) Siyasî Partilere 1017 sayılı Kanunla değişik 74 üncü madde gereğince Devlet Yardımı yapılması Anayasaya aykırıdır.

Anayasa Mahkemesi bu hükmünün gerekçesini ise, şöyle açıklamaktadır.

1017 sayılı Kanun, siyasî partileri bir önceki milletvekili genel seçimlerine girenler ve milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş olanlar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Devlet yardımından yararlanabilmeleri için milletvekili genel seçimlerine girmiş partilerin bu seçimlerde geçerli oyların Türkiye çapında en az % 5'ini almış olmaları şarttır... Milletvekili genel seçimlerine henüz girmemiş partilerin ise, Devlet yardımından yararlanabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az yüzde beşine sahip olmaları ve teşkilâtlanma konusunda bazı şartları yerine getirmiş bulunmaları gerekir.

İşte, Anayasa Mahkemesi, siyasî partilerin Devlet yardımından yararlanıp yararlanmayacaklarının tespiti için başvurulmuş böyle ikili bir ayırımı Anayasaya aykırı bulmaktadır. Çünkü «siyasî partilere Devletçe yardım, bir zorunluluğun sonucu ise, bu zorunluluk siyasî partilerin bir bölümü bakımından değil, tümü bakımından var demektir. Bunlardan bir bölümünün Devlet yardımının kapsamı dışında bırakılması adalet ve eşitlik ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Anayasa herhangi bir ayırım yapmaksızın siyasî partileri, iktidarda veya muhalefette, büyük ve güçlü yahut küçük ve güçsüz olsunlar, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları saymıştır. Devlet yardımında siyasî partiler arasında ayırımı gidilmesi, yardımın kapsamı dışında bırakılanları demokratik siyasî hayatın vazgeçilir unsurları durumuna düşürür. Böyle bir tutumun Anayasanın koyduğu ilke ile (Madde 56) uyuşması mümkün değildir.»

Anayasa Mahkemesine göre, Devlet yardımının yapılmasında siyasî partiler arasında ayırımı gidildi mi, «değişmez ölçü bulma» gücünü kendini gösterir. Daha sonra ise: zamana ve ihtiyaca göre yeni ölçüler bulup getirme durumu ile karşılaşılır. Ve böylece Devlet yardımının dağıtılması ölçüsünü Yasama Organında çoğunlukta olan siyasî parti bizzat tespit edeceğinden çeşitli mahzurlar ortaya çıkar. Çoğunlukta parti, dilediği şekilde, belirli bir partiyi kayırabilir veya güç duruma düşürebilir. Kısacası «Devlet yardımını

keyfiliğe yöneltir.» İşte, Anayasa Mahkemesi, özetlediğimiz bu sebeplerle, Devlet yardımı konusundaki 1017 sayılı Kanunun koyduğu ölçüleri yani bu yardımın düzenlenmiş şeklini Anayasaya aykırı bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, dâva konusu hükümleri, Devlet yardımının yıllık tutarını belirtmemesi bakımından da mahzurlu bulmaktadır. Madde bu şekliyle «Partilerin herhangi bir ihtiyacına serbestçe tahsis edilebilecek olan Devlet yardımı ilerde kanun değiştirmeleriyle bugünkünün beş on kadarını çıkarılabilir.» Diğer taraftan, Devlet yardımının bütün partilere eşitçe dağıtılmasının çıkaracağı mahzurları, bu partiler Anayasa Mahkemesinin malî denetime tâbi buldukları için kolaylıkla giderilebilir. Zaten, siyasî partiler yardım paralarını ancak kamu yararına olan faaliyetlerde harcıyabilirler. Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi, bu gerekçe ile 648 sayılı Siyasî Partiler Kanununun 22.2.1968 tarihli ve 1017 sayılı Kanun ile değiştirilen 74 üncü maddesini Anayasaya aykırı bularak iptâl etmiştir. Dâva konusu 1017 sayılı Kanunun öteki maddeleri «yürürlük tarihi»ni ve «yürütme yetkisi»ni düzenlediklerinden uygulama olanaklarının kalmadığı gözönünde tutularak 44 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkındaki Kanunun 28 inci maddesi gereğince iptâl edilmiştir.

D — Görüşümüz :

Siyasî Partiler Kanununun 1017 sayılı Kanunla değiştirilen 74 üncü maddesini iptâl eden Anayasa Mahkemesi kararı hakkındaki düşüncelerimizi birkaç noktada şöylece belirtmek isteriz:

a) Partilere, Devlet yardımı yapılmasını öngören SPK hükümleri (m. 65/13 ve 74) Anayasaya aykırı değildir. Lâkin, Anayasa Mahkemesini bu hükme götüren gerekçeye katılmamaktayız. Çünkü; kararda siyasî partilerin niteliği hakkında ileri sürülen görüşler açık değildir. Siyasî parti adı verilen kuruluşun, kamu kurumu mu, yoksa özel hukuk kişisi mi olduğu konusunda bir sonuca varılmamıştır. Kararda sadece siyasî partilerin alelâde derneklerden olmadığı» kesin olarak belirtilmiştir (5). Oysaki, her siyasî parti aynı zamanda bir dernektir. Bu bakımdan da Anayasanın 29 uncu maddesinin kapsamına girer. Nitekim, Alman Siyasî Partiler Kanununun

(5) Bkz.: RG. 25.2.1970 - 13430, s. 2, sù.: 2.

2 nci maddesinde bu durum açıkça belirtilmiştir: «Partiler... vatandaşlar tarafından kurulmuş birer dernektirler.»

Esasen, Türk Hukukunda eskidenberi partiler birer siyasi dernek olarak düzenlenmiştir. Yürürlükteki 13 Temmuz 1965 tarihli ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununda, bu esastan uzaklaşıldığını belirten hiçbir kayıt mevcut değildir. Olsa olsa denilebilirdi ki, siyasi partiler Anayasa gereğince büyük bir rol ve öneme sahip oldukları için alelâde derneklerle bir tutulamaz. Şu halde, her siyasi parti aynı zamanda bir dernektir. Bunların anayasa hayatının en önemli kuvvetleri haline getirilişleri ve böylece bir anayasa organı halinde düzenlenmeleri bu niteliklerini ortadan kaldıramaz. Bir Alman Hukukçusunun belirttiği gibi, siyasi partiler Devlet organı olmayıp Devlet ve toplum arasında yer alan özel hukuk tüzel kişilileridirler (6).

Görülüyor ki, siyasi partilere yapılan Devlet yardımının Anayasa uygunluğunu kabul etmek için siyasi partileri dernek saymak suretiyle onları âdeta «dernek - üstü» birer kuruluş haline getirme çabası mesnetsiz kalmaktadır. Üstelik, Devlet yardımının yerindeyiğini öne sürebilmek için böyle bir düşünce tarzına başvurmaya hiç lüzum ve sebep yoktu, kanısındayız. Zira, siyasi partilere Devlet yardımı yapılması, esasen gerek Anayasa ve gerekse Yasama Meclisleri İçtüzükleri kabul edilmiştir.

Anayasanın 26 nci maddesi gereğince partiler; Devletin (kamu tüzel kişilerinin) elindeki, basın hariç, bütün kitle haberleşme araçlarından (radyo, televizyon vb.) faydalanma hakkına sahiptirler. Bu faydalanmanın şartları eşitlik ve hakkaniyet ölçülerine uygun olarak kanunla düzenlenir. Yine bu konuyla ilgili olarak Yasama Meclisleri İçtüzüklerinde hükümler mevcuttur. Ve bu hükümler gereğince, partilerin meclis gruplarının faaliyetleri Devlet yardımı ile yerine getirilir. Grup çalışmalarına yardımcı olmak üzere kâtip tahsisi, mefruşat verilmesi vb. Şu halde, Devlet yardımının Anayasa aykırılığı düşünülemez. Fakat, söz konusu yardım «nakdi bir yardım» yani para yardımı şeklini alınca, böyle bir yardımı mutlaka «seçim masraflarının Devletçe giderilmesi» ilkesine dayamak gerekir. Aksi takdirde, parti faaliyetlerinin Devletçe finansmanı bir

(6) H. PLATE: Parteifinanzierung und Grundgesetz, Berlin 1966, Duncker Humblot, s. 58.

Alman Federal Anayasa Mahkemesi kararında (7) belirtildiği gibi Anayasaya aykırı düşer. Fakat seçimlerin demokratik siyasi hayatın iyi işlemesi ile olan yakın ilgili ve ancak bu yoldan siyasi partiler arasındaki rekabetler, tüzük ve program farkları vatandaşın siyasi tercihi sunulabileceğinden partilere yapılan Devlet yardımı Anayasaya aykırı düşmemektedir. Şu halde, tespit edilmesi gereken husus şudur: Devlet yardımının kullanılma şekli mutlaka kanunda belirtilmelidir. Yoksa, incelemekte bulunduğumuz Anayasa Mahkemesi kararında belirtildiği gibi, partilerin Devletin yaptığı para yardımını kamu yararına uygun olmak şartı ile her çeşit faaliyetlerine sarfedilmesini öngören SPK daki anlayış tecviz edilemez.

Yine Anayasa Mahkemesi kararında dikkatimizi çeken bir diğer husus, Devlet yardımının partilerce ancak «kamu yararına uygun faaliyetlerde kullanabilecekleri» ifadesidir. Bu ifadenin anlamı açık değildir. Acaba, partilerin kamu yararına aykırı harcamaları hangi giderlerdir? Bu hususta da hiçbir açıklık yoktur.

b) Partilere Devlet Yardımı yapılmasını düzenleyen SPK nun hükümleri (m. 74) de Anayasaya aykırı değildir.

Anayasa Mahkemesi kararındaki kabulün aksine, bizce SPK nun 1017 sayılı Kanunla değişik 74 üncü maddesindeki hükümler Anayasaya aykırı değildir. Zira, bu yardımın dağıtılmasında uyulacak eşitlik esası mutlak anlamda kabul edilemez. Uygulanması gereken ilke, bütün partilere bu yardımdan faydalanabilmeleri hususunda «şans eşitliği» dir. Nitekim, partilere yapılan Devlet yardımının Anayasaya uygun bulunduğunu açıklayan Alman Federal Anayasa Mahkemesinin kararında aynen şöyle denilmektedir:

«... şans eşitliği ilkelerine uymak kaydıyla partilerin seçim mücadelesi için gerekli giderlerinin Devlet eliyle karşılanması Anayasa Hukukuna tamamen uygundur. (8)».

Zaten, bu yardımın mevcut partiler arasından mutlak eşitlik esasına uyularak dağıtılabilmesini imkânsız görmekteyiz. Zira, böyle bir yardım yapılacağı duyulur, duyulmaz milletvekilliğine seçilme yeterliğine sahip 15 vatandaş biraraya gelerek parti kurabileceklerinden derhal bir parti enflasyonu ile karşılaşmak mukadderdir. Yeniden böylece birçok parti kurulabileceği gibi, mevcut partiler

(7) BVerFGE, XX, s. 134 vd.

(8) BVerGE, XX, s. 136.

kendilerini desteklemek üzere kendi üyelerine partiler kurdurabilecek ve böylece Devlet yardımının dağıtılmasında asıl güçlük kendisini gösterecektir.

Kanaatimizce, partilere Devlet yardımı konusunda uygulanması gereken tek ölçü, seçimlerde kazandıkları oy sayısından çıkarılabilir. Bu ölçü, tespit edilirken yalnız Millet Meclisi genel seçimleri değil, C. Senatosu üçte bir yenileme seçimleri, hattâ mahallî idareler seçimleri gözönünde bulundurulabilir. Fakat, hangisi ölçü olarak kabul edilirse edilsin, partiler, aldıkları oy oranına göre yardım hak kazanabilmelidirler. Bunun dışında bir çözüm yolu, gerçeklere aykırı düşer. Bir Alman Hukukçusu bu konuda şu sonuca varmaktadır: «Seçim sonuçlarına göre % 5 oranında Devlet yardımı partiler arasında bölüştürülürse en iyi neticeye varılmış olur. Fakat, hiçbir partiye % 50'den fazla verilmemelidir (9)». Bizce, böyle bir çözüm şekli, kabul edilebilir.

Devlet yardımı alabilmek için konulacak en az % 5 oranında oy toplamak yerine, «meclis grubu» kuracak sayıda T.B.M.M. üyesi kazanma şartı kabul edilebilir. Bu nihayet, bir takdir meselesidir. Bu bakımdan üzerinde fazla durmuyoruz.

Anayasa Mahkemesi, teklif ettiği çözüm yolunun — yani bütün partilere eşit bir şekilde yardımı bölüştürmek ilkesinin — en az mahzurlu bir çare olduğunu kararında belirtmektedir. Yüksek Mahkemeye göre, bu çözüm şekli bâzı mahzurları getirse de, nihayet partilerin malî denetiminde yetkili merci Anayasa Mahkemesi olduğu için bu mahzurlar kolaylıkla giderilebilir. Yukarıda (10) Anayasa Mahkemesinin malî denetimi konusunu incelerken, Devlet yardımının mutlak eşitlik esasına uygun olarak dağıtılması halinde ortaya çıkabilecek mahzurlara bu mahkemenin engel olamayacağını belirtmiş bulunuyoruz.

Buraya kadarki izahatımızla Anayasa Mahkemesinin 1969/14 sayılı 18 ve 19 Şubat 1969 tarihli kararı üzerindeki görüşümüzü belirtmeğe çalıştık. Şimdi, yine bu kararla ilgili olmak üzere bâzı hususlara kısaca değinmek istiyoruz:

SPK nun Devlet yardımını düzenleyen 74 üncü maddesi, kanun

(9) PLATE: age., s. 120.

(10) Bkz. Bu yazı, D, a.

çıktıktan hemen sonra Anayasa Mahkemesine götürülmüş (11), fakat açılan ilk dâva usûl yönünden reddedildiği için Anayasa Mahkemesinin bu konudaki içtihadını öğrenmek mümkün olmamıştı.

İncelediğimiz Anayasa Mahkemesi kararı, siyasî hayatımızı yakından etkilemiştir. Çünkü, bu karar, belirttiğimiz gibi, 18 ve 19 Şubat 1969 günü alınmış, bu konuyu düzenlemek üzere yeni bir kanun hazırlanması için iptâl kararının yürürlük tarihi ileriye bırakılmadığı için karar tarihinden başlayarak SPK nun 74 üncü maddesi yürürlükten kalkmıştır. Ve sonuç olarak, milletvekili genel seçimlerinin yapıldığı 1969 yılında, siyasî partiler Devletten para yardımı görmeden seçime katılmışlardır. Tabii ki, bu durum, en çok paraya muhtaç buldukları bir zamana rastladığı için partileri finansman güclüğü ile karşı karşıya bırakmıştır (2). Nihayet, Genel Seçimden sonra 17.12.1969 tarihinde T.B.M.M. de grupları bulunan üç parti ortak olarak bu konuda bir kanun teklifi yapmışlar ve kanunlaşmasını sağlamışlardır (13). Bu konuda, parlamento geleneklerimize göre, hiç şüphesiz, Hükümetin harekete geçmesi ve seçimden önce bir kanun tasarısını yasama meclisleri başkanlıklarına sunması beklenirdi. Lâkin, 18 ve 19 Şubat 1970 tarihlerinde alınan Anayasa Mahkemesinin kararının 1 yıl sonra (25 Şubat 1970 tarihli ve 13430 sayılı Resmî Gazete'de) yayınlanması sebebiyle böyle bir tasarının hazırlanamadığı anlaşılmıştır (14).

Yukarda belirttiğimiz gibi, parti gruplarınca ortak hazırlanan kanun teklifi, nihayet 2.2.1970 tarihinde 1219 sayılı Kanun (15) olarak kabul edilmiş ve 16 Şubat 1970 günü yürürlüğe girmiş Devlet yardımına hak kazanan partilere bu kanunun geçici 6 ncı maddesi gereğince bir hafta içinde ödeme yapılabilmektedir.

SPK nun Devlet yardımını yeni esaslara bağlayan 1219 sayılı Kanunla değişik 74 üncü maddesinin iptâli için bir siyasî parti (Türkiye İşçi Partisi) tarafından 1.3.1970 günü Anayasa Mahkemesinde tekrar dâva açılmışsa da (4) bu dâva bugüne kadar sonuçlanmamıştır.

(11) Bu dâva ile ilgili olarak bkz.: AnyMK., 26.10.1965, 965/39 E. 965/39 K. (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi., Sayı: 5, s. 215).

(12) Bkz.: Abdi İPEKÇİ: Parasız Bırakılan Partiler, Milliyet Gzt., 4.4.1969, s. 1; Cumhuriyet Gzt., 26.5.1969, s. 7.

(13) Milliyet Gzt., 17.12.1969, s. 11.

(14) Maliye Bakanlığı Yetkilisinin Açıklaması, Bayram Gzt., 1.3.1969.

(15) Bkz.: Hürriyet Gzt., 2.3.1970, s. 1.

II — Anayasa Mahkemesinin 968/44 Sayılı Kararı (İşçi - Çiftçi Partisinin Kapatılması) :

Anayasa Mahkemesi 15.10.1968 tarihli bir kararıyla (16) SPK nun 113 üncü maddesine dayanarak İşçi - Çiftçi Partisi'ni kapatmıştır. Şimdi aşağıda sıra ile önce Cumhuriyet Başsavcılığının İddianamesinin özetini, sonra dâvalı partinin savunmasını ve nihayet kararın hüküm fıkrasını özetliyeceğiz. Daha sonra bu karar dolayısıyla görüşümüzü belirteceğiz.

A — İddianamenin Özeti :

Cumhuriyet Başsavcılığı 20.6.1968 günlü ve 1968/17-1 sayılı iddianamesiyle İŞÇİ - ÇİFTÇİ PARTİSİ'nin, Tüzüğünün 35 inci maddesi gereğince her yıl Nisan ayında yapılması gereken genel kongresini 1951 yılındanberi yapmadığını, 648 sayılı Siyasî Partiler Kanununun geçici 5 inci maddesinde öngörülen sekiz aylık süre içinde tüzük ve program ile yönetmeliklerini ve diğer parti mevzuatını, merkez karar organını karariyle, sözü geçen kanun hükümlerini uydurmadığını ve bu konuda Anayasa Mahkemesince SPK nun 113 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre yapılan ihtarın da ilgili siyasî partice yerine getirilmediği açıklanmaktadır. İşte, Cumhuriyet Başsavcılığı SPK nun 113 üncü maddesinin son fıkrasındaki yetkisine dayanarak ilgili siyasî partinin SPK nun 108. ve 113 üncü maddeleri gereğince, kapatılmasına karar verilmesini istemiştir.

B — Duruşma Safahatı :

Anayasa Mahkemesi duruşma salonunda Cumhuriyet Başsavcısının da katıldığı muhakemede İşçi-Çiftçi Partisinin Genel Başkanı da hazır bulundurulmuştur. Parti Genel Başkanının kısmen yüzüne karşı, kısmen de giyabında açık duruşma yapılmıştır.

C — Partinin Savunması :

Dâvalı partinin Genel Başkanı, duruşmada, SPK nun 113 üncü maddesinde öngörülen süre içinde ve bu süre geçtiği halde SPK nun geçici 5 nci maddesindeki emredici hükme aykırılığın giderilmediği-

(16) Bkz.: AnyMK., 968/31-44. RG. 30.12.1968-13088, s. 1.

ni beyan etmiştir. Genel Başkan, bundan başka şu hususları da açıklamıştır.

Parti tüzüğünün kanuna aykırı bir yönü yoktur. Esasen, İdare, kendilerini daha önce «münfesih» saydığını bildirmiştir. İşte, bu durum karşısında, bu kararın iptâl hususunda Danıştaya başvurmakla beraber, kongrelerini yapmamışlardır. Aynı zamanda Anayasa Mahkemesinin 113 üncü maddenin ikinci fıkrası gereğince yaptığı ihtarın kapsadığı hususları yerine getirmekte tereddüte düşmüşlerdir. Genel Başkan, ayrıca Danıştay'da açtıkları dâvanın dosyasının getirtilerek incelenmesi isteminde de bulunmuştur.

D — Kararın Gerekçesi :

«Parti sicil dosyasındaki bilgi ve belgelerle ve İşçi - Çiftçi Partisi Genel Başkan ... nın duruşmadaki beyanına göre, İşçi - Çiftçi Partisi, 17.6.1946 gününde merkezi İstanbul'da olmak üzere kurulmuştur. Partinin ilk genel kongresi, 15.4.1951 gününde toplanmış bundan sonra da hiç toplanmamıştır.

«Cumhuriyet Başsavcılığınca, İşçi - Çiftçi Partisinin, yönetim organlarının tüzüklerine göre kurulmasına imkân kalmadığının anlaşılması nedeniyle Medeni Kanunun, Siyasî Partiler Kanununa aykırı bulunmayan 70 nci maddesi uyarınca kendiliginden infisah etmiş olduğunun kaydına işaret edilmesi gerektiği İçişleri Bakanlığına ve Mahkememize bildirilmiş ise de, Mahkememizce İşçi - Çiftçi Partisinin hukukî varlığını kaybetmemiş olduğuna ve siyasî partiler siciline geçirilmesine 3.5.1967 gününde karar verilmiş ve bu karar anılan parti başkanlığına 18.5.1967 gününde bildirilmiştir.

«Bu kez, Cumhuriyet Başsavcılığı, 22.5.1967 günlü ve S.P. 259 sayılı yazı ile Mahkememize başvurarak, İşçi - Çiftçi Partisinin siyasî partilerle ilgili kanunların emredici hükümlerine aykırılık halinde olduğunun açıkça anlaşılması sebebiyle, aykırılığın giderilmesi için SPK nun 113 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkraları hükümlerine göre parti genel başkanlığına gerekli ihtar da bulunmasını istemiştir. Bu istek, Mahkememizce incelenmiş, genel kongresini yapması ve Siyasî Partiler Kanununun geçici 5 inci maddesi hükümlerini yerine getirmesi için aynı kanunun 113 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca İşçi - Çiftçi Partisine ihtar da bulunulmasına

10.11.1967 gününde karar verilmiş ve bu karar da parti başkanlığına 22.11.1967 gününde tebliğ edilmiştir.»

İncelemekte olduğumuz Anayasa Mahkemesinin 968/44 sayılı Kararında daha sonra kapatma sebebinin uygulanışı hususunda şöyle denilmektedir:

«Siyasî Partiler Kanununun 113 üncü maddesinde öngörülen süre geçtiği halde, adı geçen kanunun emredici hükümlerine aykırılığın giderilmediği parti genel başkanının duruşmadaki sözlerinden de açıkça anlaşılmıştır.

Gerekçenin daha sonraki bölümünde İşçi - Çiftçi Partisi Genel Başkanının savunması nakledilmekte ve bu savunmanın reddi konusunda şu açıklama yapılmaktadır:

«Siyasî partilerin kapatılması konusunda yalnızca Mahkememizi yetkili kılan Anayasanın 57. ve 648 sayılı Siyasî Partiler Kanununun 108. maddeleri hükümleri, dosyadaki belgeler ve Mahkememizin yukarıda sözü edilen kararları ve işlemleri karşısında bu savunma ve istem, kabule değer nitelikte görülmeyerek reddedilmiştir. Üyelerden (burada Anayasa Mahkemesinin üç üyesinin isimleri verilmektedir) ... partinin münfesih sayılması gerektiği takdirde kapatılmasının söz konusu edilemeyeceğini ileri sürerek red kararına muhalif kalmışlardır.»

E — Kararın Hüküm Fıkrası :

«Hüküm» başlığı altında Anayasa Mahkemesinin 968/44 sayılı Kararının hüküm fıkrası şöyle açıklanmıştır:

«Siyasî Partiler Kanununun 113 üncü maddesine aykırı davranışı dosyadaki belgeler ve Genel Başkanı ... nın duruşmadaki sözleri sabit olan İşçi - Çiftçi Partisinin, aynı maddenin son fıkrası uyarınca kapatılmasına Cumhuriyet Başsavcısı hazır bulunduğu halde partinin Genel Başkanı ... nın gıyabında Cumhuriyet Başsavcısının istemine uygun ve kesin olarak karar verildi.»

Böylece, C. Başsavcısının iddialarını, duruşmanın geçirdiği safhalar ile dâvalı partinin savunmasını naklettikten sonra Anayasa Mahkemesinin 968/44 sayılı kararının gerekçesini özetlemiş bulunuyoruz. Şimdi, bu konudaki görüşümüzü hemen aşağıda belirtmeğe gayret edeceğiz.

F — Görüşümüz :

Anayasa Mahkemesinin 15.10.1968 tarihinde bir siyasi parti hakkında verdiği bu karar, Siyasi Partiler Kanunundaki kapatma sebeplerinden birinin ilk uygulamasını teşkil etmesi bakımından önem taşımaktadır.

Hemen şunu belirtelim ki, Anayasa Mahkemesinin incelemekte olduğumuz bu kararında varılan sonuca katılmaktayız. Bu sebeple tenkitlerimiz, kararın gerekçe kısmında yer alan ve yukarda naklettığımız hususlara inhisar edecektir. Bu hususları birkaç noktada tophyabiliriz:

Karardaki kabûle göre, Siyasi Partiler Kanununun 7 nci maddesi gereğince Mahkemenin tuttuğu «siyasi partiler sicili» ihdas edilirken mevcut partilerin herbiri üzerinde ayrı ayrı inceleme yapılmış ve «hukukî varlıklarını kaybedenler - hukukî varlıklarını kaybetmeyenler» olmak üzere ikili bir ayırım yapılmıştır. İşte, bu inceleme sırasında, Anayasa Mahkemesi, 3.5.1967 tarihinde dâvalı partinin sicile geçirilmesine karar vermiştir.

Bu noktayı tespit ederken, yanılmadığımız muhakkaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi raportörlerinden F. AZGUR yayınladığı eserde (2) Anayasa Mahkemesinin hukukî varlıklarının kalmadığını kararlaştırdığı partilerin listesini vermektedir.

Bizce, Anayasa Mahkemesinin «siyasi partilerin sicili» kurulurken yaptığı bu incelemenin daha sonra açılan bir kapatma dâvasında kesin bir karar olarak kabûlü, siyasi partiler sicilinin ihdası gayesine tamamen aykırıdır.

Siyasi partiler sicilinin fonksiyonu bir arşiv görevi yapmaktan ibarettir. Bunun dışında, partinin tüzel kişilik kazanabilmesi bakımından bu sicilin hiçbir fonksiyonu yoktur. Nitekim, Siyasi Partiler Kanununun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası da bu hususu teyid edmektedir: «Siyasi parti, kuruluş bildirisinin İçişleri Bakanlığına verilmesiyle tüzel kişilik kazanır.»

Sicilin nasıl tutulacağını gösteren Anayasa Mahkemesi İçtüzüğündeki hükümler de bu esasa tamamen uygundur. Şu var ki, İçtüzüğün ilgili maddesinde (ek, m. 2) (17) önce, siyasi partilerle ilgili bilgilerin «sicil defteri» ne geçirileceği, belgelerin ise dosyalar ha-

(2) Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre «Anayasa Nizamı», Ankara 1969, Başnur Matbaası, Önsöz, s. IV.

(17) Bkz.: RG. 5.5.1966 - 12291, s. 1.

linde saklanması öngörüldüğü halde, daha sonra yapılan değişikliklerle (18) bundan vazgeçilmiş, gerek bilgi ve gerekse belgelerin yalnızca dosyalar halinde muhafazası şekli tercih edilmiştir.

Sicilin tutulması konusunda takip edilen metod ne olursa olsun, bu husus, sicil niteliğini değiştirmez. Bir başka deyişle sicile geçirme veya sicilden silme işlemlerinin partinin hukukî varlığına bir etki yapması düşünülemez. Oysaki, Anayasa Mahkemesi, Siyasî Partiler Sicili ile ilgili İçtüzük hükümlerini düzenledikten sonra, bütün partileri teker teker incelemiş ve hukukî varlıkları devam edenleri deftere geçirmiş ve onlarla ilgili belgelri de dosyalara ayırmıştır. Dâvalı İşçi - Çiftçi Partisi, işte bunlar arasındadır.

İncelemke olduğumuz Anayasa Mahkemesi kararında, dâvalı partinin Medenî Kanununun 70 nci maddesi karşısında «tüzel kişiliği»ni yitirip yitirmediği yani «kendiliğinden münfesih» olup olmadığı tartışılmamıştır (19). Öyle ki, bunu bu hususla ilgili olarak İşçi - Çiftçi Partisinin, Danıştay'da açtığı dâva dosyasının incelenmesi reddedilmiştir. Kısacası, Anayasa Mahkemesi, daha önceki bir tarihte (3.5.1967 günü) siyasî partiler sicilinin ihdası sırasındaki bir incelemesine dyaanarak aldığı kararı «inşai» nitelikte (20) bir kesin hüküm telâkki ederek kararını buna göre vermiştir.

Oysaki, Anayasa Mahkemesi sözünü ettiğimiz bu karara dayanmayıp hakkında kapatma kararı verilmesi istenen İşçi - Çiftçi Partisinin esasen «siyasî parti» niteliğini taşımadığını tespit ederek aç-

(18) Bkz.: RG. 27.6.1967 - 12632, s. 14.

(19) Medenî Kanun, m. 70 - «Cemiyet, hali acze düşer veya idare heyetini nizamnameye tevfikân teşkiline imkân kalmazsa, kendiliğinden münfesih olur» Maddenin kenar başlığındaki «bihakkın infisah» ibâresi, İsviçre Medenî Kanununda «kanun gereğince» (de par la loi, von Gesetzes wegen, per lege) tarzındadır. Maddenin metnindeki «teşkiline imkân kalmazsa» ibâresini «teşkiline artık (nicht mehr, non più) tarzında anlamak gerekir (Bkz.: SUNGURBEY - ATAAY: Açıklamalı Medenî Kanun ile Borçlar Kanunu - Tatbikat Kanunu ile Birlikte - Yeniden gözden geçirilmiş ikinci bası, İstanbul, 1969, s. 33.

(20) «Anayasaya uygunluk bir partinin (inşai = yapıcı) niteliği değildir. Anayasaya aykırı partiler de Anayasa Mahkemesi karar verinceye kadar «siyasî parti» karakterindedir W. HENKE: Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, Verlag Otto Schwartz, s. 22.

lan dâvayı «madde itibariyle yetkisizlik» sebebiyle reddetseydi, yerinde bir karar verilmiş olurdu.

Böyle bir karar karşısında, dâvalı, siyasi parti, Anayasanın ve öteki kanunların siyasi partilere tanıdığı teminattan faydalanmağa böylece devam edemiyecekti.

İşte, belirtmeğe gayret ettiğimiz bu düşüncelerle Anayasa Mahkemesinin 968/44 sayılı kararındaki görüşleri «siyasi partiler sicili»nin niteliğini hatalı bir şekilde aksettirdikleri için tenkit etmekteyiz. Anayasa Mahkemesi bu kararında önce, kapatılması istenen teşekkülün (İşçi - Çiftçi Partisinin) «siyasi parti» olup olmadığını inceleyip karara bağlasaydı, hüküm de buna göre değişebilirdi. Ve Anayasa Mahkemesi, kendisini «madde itibariyle yetkisiz» görerek Cumhuriyet Başsavcılığının isteminin reddine karar verebilecekti.

Anayasa Mahkemesinin üç üyesi incelediğimiz bu karara muhalif kalmışlardır. Lâkin, muhalefet şerhi mevcut bulunmadığı için görüşlerini öğrenmek mümkün olmamıştır.