

RAPOR :

SİYASİ PARTİLERİ DÜZENLEMELİK ÜZERE HAZIRLANMASI DÜŞÜNÜLEN KANUN TASARISI HAKKINDA ANKARA HUKUK FAKÜLTESİ KOMİSYONUNUN MÜTALÂASI

Anayasamız uyarınca siyasi partileri düzenlemek üzere hazırlanması düşünülen kanun tasarısı hakkında İç İşleri Bakanlığının 2 Ocak 1962 tarihli yazısı ile Ankara Hukuk Fakültesinden mütalâa istenmesi üzerine Fakülte Profesörler Kurulunca seçilen ve Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta (Başkan ve kısım 1-4 raportörü), Prof. Dr. Necip Bilge (Kısım 5 raportörü), Prof. Dr. Kemal Tahir Gürsoy, Prof. Dr. İlhan Arsel ve Doç. Dr. Münci Kapani'den tereküp eden Komisyon, meseleyi etraflı bir incelemeye tâbi tutarak aşağıdaki raporu kaleme almıştır.

I

Takip Olunan İnceleme Tarzı

Komisyonumuz, incelemesi sırasında bir kere yeni Anayasamızın ışığı altında siyasi hayatımızın gerekleri üzerinde durmuştur. Bu arada, bilhassa siyasi partilerimize de baş vurarak görüşlerini öğrenmeye çalışmıştır. Ancak gelen ve birer örneği ekli olan cevapların muhtevası, mahdut bazı aydınlatmalara inhisar eylemiştir. Komisyonumuz, öte yandan demokratik memleketlerdeki mevzuat ve yayınları da göz önünde bulundurulmuştur. Bunlar arasında bilhassa, Federal Almanya'da İç İşleri Bakanlığınca 1957 yılında yayınlanan ve 1958 de bazı ilâvelerle 2 inci baskısı yapılan «rechtliche ordnung des parteiwesens = partiler hukuku düzeni» adlı 258 sayfalık rapordan ve Federal Alman Hükümetince 1959 da parlamentoya sunulan 38 maddelik siyasi partiler kanunu tasarısı ile tafsilâtlı gerekçesinden geniş ölçüde faydalanmıştır. İlâve edelim ki, anılan rapor, Alman siyasi partilerinin tarihi gelişimi ve bugünkü durumları ile siyasi parti kanununda yer alması gereken hüküm-

lere dair geniş malûmat ve tahliller ihtiva ettiği gibi, diğer memleketlerdeki siyasi partiler hususile bunların hukuki rejimi hakkında da esaslı araştırmanın verisi olan özlü bilgi vermektedir (1).

II

Yabancı Memleketlerde Durum

1 — Anayasa ile düzenleme :

İlkin şuna işaret edelim ki, siyasi parti müessesesinin demokratik rejimin temel unsurlarından biri olmasına rağmen, Anayasa metinlerinde yer alması, İkinci Dünya Savaşının bitiminden bu yana gelişen nisbeten yeni bir harekettir. Bu devrede yapılan Anayasalar, ezcümle 1946 tarihli Brezilya (M. 141, S. 13), 1948 tarihli İtalyan (M. 49), 1949 tarihli Federal Almanya Anayasaları, siyasi partiler hakkında hükümler koymuş bulunuyorlar. Ancak bütün bu hükümler arasında muhtevaca geniş farklar mevcuttur. Anayasamız, siyasi partiler bakımından gerek Federal Almanya anayasasında, gerekse İtalyan anayasasında mevcut hükümlerin benzerlerini ihtiva ettiği cihetle, bu iki anayasanın ilgili maddelerini aynen nakletmeyi uygun bulduk :

Alman Anayasası (M. 21) siyasi partiler hakkında şu hükmü koyuyor :

«Partiler halkın siyasi iradesinin oluşuna katılırlar. Kurulmaları serbesttir. İç düzenlerinin demokratik esaslara uygun olması gerekir. Gelirlerinin kaynağı hakkında kamu önünde hesap vermeleri lâzımdır.

Gayeleri veya taraftarlarının davranışı itibariyle demokratik temel düzeni bozmaya veya yok etmeye, ya da Federal Alman Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye sokmaya yönelik partiler anayasaya aykırıdır. Anayasaya aykırılık meselesini Anayasa Mahkemesi karara bağlar.

Teferruatı federal kanunlar düzenler».

(1) Gerek raporun, gerekse özlü geçen tasarı ile gerekçesinin Türkçeye çevrilerek ilgililere faydalanma imkânının verilmesi uygun olur.

İtalyan Anayasası (M. 49) da şöyle diyor : «Bütün vatandaşlar, demokratik usulle millî politikanın tesbitine katılmak üzere partiler halinde serbestçe-birleşmek hakkına sahiptirler».

2 — Kanunla düzenleme :

a) Umumî kanun sistemi : Anılan Alman raporundan anlaşılacağına göre Batı Avrupa ve Amerika memleketleri arasında sadece Arjantin, siyasi parti rejimini derneklerden ayrı bir konu olarak nisbeten umumî bir şekilde kanunî hükümlere bağlamış bulunuyor. Bu hükümlere göre siyasi partiler için, millî veya mahallî seçimlere aday göstermek suretiyle katılmak, ayırt edici bir unsurdur; demokratik rejime ve hürriyetlere bağlılık şarttır. Giriş serbest olmak, en az 500 üyeye sahip bulunmak lâzımdır. Parti yönetiminde üyelerin söz sahibi olmaları icabeder. Partiler, bölgevi üye kayıt defteri, gelir ve gider hesabı tutmak, bunlarda gelirlerinin kaynakları ile giderlerinin harcama yerlerini göstermek, yıllık bilânçolarını ve her yıl üye listesini seçim mahkemesine sunmak zorundadırlar. Bilânço hâkim kararı ile yayınlandığı gibi, üye listesi de kamuya açık tutulur. Ayrıca partilere bazı malî kaynaklardan faydalanmayı yasaklayan hükümler de vardır. Bunlara göre partiler için anonim yardımlar almak yasaktır; bayındırlık işleri müteahhitlerinden, yabancı kurumlardan, işveren ve işçi kuruluşlarından yardım almak memnudur; kamu kurumlarında veya özel müesseselerde çalışan personelden, âmirlerinin tesir ve telkinine dayanmak suretiyle gelir sağlamak da câiz değildir. Aykırılıkların gerek para cezası, gerekse bir yıldan üç yıla kadar varabilen hapis cezası şeklinde müeyyideleri bulunduğu gibi, yabancı kurumlara karşı bağımsızlığını korumayan partilerin mahkeme kararıyla feshi de kanunda öngörülmüş bulunmaktadır.

Diğer memleketlere gelince, Fransa'da vaktiyle 1946 Anayasası yapılırken umumî bir parti kanunu da çıkarılması düşünülmüş ve bu maksatla Anayasa Komisyonunca bir de tasarı hazırlanmış ise de, aynı tarihli anayasanın partiler hakkında bir hüküm koymamış olmasının da etkisiyle, teşebbüsten vazgeçilmiştir (Alman raporu s. 250). İncelediğimiz memleketler arasında halen yalnız Almanya'da Anayasanın bir gereği olarak, umumî bir parti kanunu çıkarma teşebbüsü mevcuttur. Az önce de belirtildiği üzere, bu husustaki kanun tasarısı 1959 da parlâmentoya sunulmuş olmakla

beraber, henüz müzakeresi yapıp intaç edilmiş değildir.

b) Münferid kanunî hükümler sistemi : İncelediğimiz Batı Avrupa ve Amerika memleketlerinin geriye kalan büyük kısmında siyasi partiler umumî dernek rejimine tâbi olmakla beraber, bunların pek çoğunda partilerle ilgili muhtelif meseleler hakkında münferid kanunî hükümler mevcuttur. Bu hükümlere konu teşkil eden başlıca meseleler şunlardır :

b1) Kanunlar, hemen her memlekette partilerin seçimlerde aday gösterme hususundaki rol ve yetkilerini düzenlemektedirler. Bu arada parti adaylarının tesbit tarzı hakkında da kanunî hükümler koyan memleketler vardır : Birleşik Amerika ve Federal Almanya bu cümledendir.

b2) Seçim yolsuzluklarını önleyici tedbirler cümlesinden olarak bir kısım memleketlerde (İngiltere'de ve Birleşik Amerika'da) kanun, seçim harcamalarını beyana tâbi tutuyor ve aynı zamanda miktarca da sınırlandırıyor. Seçim harcamalarını kısıtlayan hükümler Fransa'da da vardır.

b3) Arjantin'dekine (2a) benzer şekilde Birleşik Amerika'da da partilere bazı kaynaklar yasak edilmiştir : Partilerin, seçimlerde işçi sendikalarından malî yardım görmeleri câiz olmadığı gibi, kamu görevlerine veya sair makamlara yerleştirdikleri kimselerden para ve aidat almaları da yasaktır.

b4) Partilerin hesaplarını açıklamaları kaidesi, Batı Almanya'ya veya Arjantin'e inhisar etmiyor. İngiliz Avam Kamarası, 1949 da oy birliğiyle aldığı bir kararla, siyasi partilerin her yıl bir hesap açıklaması yapmaları lüzumunu belirtmiştir.

b5) Siyasi hürriyeti demokratik rejime aleyhtar partilere yasak eden hüküm, Federal Almanya ile Arjantin'den başka, Brezilya'da da mevcuttur.

III

Siyasi Partilere Mahsus Umumî Bir Kanunun Çıkarılması Lüzumu ve Çıkarılma Süresi

1 — Lüzum :

Siyasi partiler, bilindiği gibi, bizde de şimdiye kadar anayasada ayrı bir düzenleme konusu yapılmışlar, dolayısıyla dernekler hak-

kindaki anayasa esasına tâbi olmuşlardır. Buna muvazi olarak da umumî dernek hukuku bunlar hakkında da cârî olmuştur. Bununla beraber siyasi partiler hakkında bir takım özel kanunî hükümler de konmuştur :

Resmî daire ve müesseselerin siyasi partilere bedelsiz mal devreylemelerini yasaklayan 1951 tarihli ve 5830 sayılı kanun, siyasi partilere İl ve İlçe merkezleri altında kademe bulundurmaya yasaklayan 1960 tarihli ve 8 sayılı kanun ile, seçim kanununun siyasi partilere ilişkin hükümleri bu son kategoriye girerler.

Siyasi partiler diğer derneklerden farklı önem ve niteliktedirler. Bu itibarla umumî derneklerden farklı bir düzenleme istenir. Nitekim yeni Anayasamız da bu açıdan hareket ederek siyasi partileri, umumî derneklerden ayrı ve farklı bir düzenlemeye tâbi tutmuş bulunuyor : Bu durum siyasi partilerin derneklerden farklı özel bir takım kanunî hükümlere bağlanmalarını zaruri kıyor. Gerçi bu özel hükümlerin siyasi partilere mahsus umumî bir kanun içinde yer almasını Anayasa açıkça emretmiyor. Bu sebeple, siyasi partiler için gerekli hükümleri, Dernekler Kanunu ile, ilgili diğer kanunlarda değiştirme ve eklemeler yapmak suretiyle meydana getirmeye Anayasa bakımından bir engel yoktur. Fakat bu şekilde dağınık bir düzenleme yerine, siyasi partilere mahsus kanunî hükümleri, ayrı ve umumî bir siyasi parti kanunu halinde çıkarmak, tedvin tekniğine ve ameli ihtiyaca daha uygun olur.

2 — Süre :

Süre partilere ilişkin kanunî hükümlerin çıkarılmasının Anayasanın geçici 7 inci maddesindeki süreye tâbi olup olmadığı sorusuna da kısaca dokunmak yerinde olur. Bilindiği üzere bu madde şöyle diyor : «Anayasayla kabul edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş ve işleyişleriyle ilgili kanunlar» meclisin «ilk toplantısından başlayarak en geç 6 ay içinde ve... Anayasa ile konulması emredilen diğer kanunlarda en geç iki yıl içinde çıkarılır». Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonunun sunduğu Anayasa tasarısının gerekçesinde bu madde şöyle izah ediliyor : «Anayasaya göre, basın hürriyetini bütün cepheleriyle tanzim edecek olan kanun, Toplantı kanunu, Grev kanunu, Sendikalar kanunu, idari sahaya ait kanunlar, Hâkimler kanunu gibi yeni kanunların

yapılması veya mevcut mevzuatta Anayasanın gerektirdiği şekilde tadillerin yerine getirilmesi gerekecektir. Bu geçici madde ile bu mevzuatın hazırlanması için iki yıllık bir süre kabul edilmiş bulunmaktadır». Bu gerekçeye göre Aayasanın geçici 7 inci maddesindeki iki yıllık süre, adetâ Anayasanın ışığı altında kanunlardaki eksikleri veya aykırılıkları giderici nitelikte olanlar da dahil olmak üzere, her türlü kanun ıslahatını kapsamaktadır. Fakat bu kapsayıcı anlayış, maddenin metnine aksetmiş değildir. Bu itibarla bağlayıcı bir nitelik taşımıyor. Madde, «Anayasayla konulması emredilen» kanunlardan bahsediyor. Bu ifade tarzı, iki yıllık süreyi, Anayasanın bir kanun çıkarma hususunda emredici bir hükmünün bulunması haline hasredek bir niteliktedir. Ancak bu şekilde emredici bir hükme Anayasa metninde hattâ zımnî olarak bile raslanmamaktadır. Zira Anayasada sadece belirli konuların kanunla düzenleneceğine dair hükümler yer almakta, bu hükümler ise ilgili konuların kanun mevzuu olduklarını belirtmenin ötesinde bir mâna taşımamaktadır. Bununla beraber bir hükmü, hususile bir Anayasa hükmünü, ihmal yerine imâl etmek uygun düşeceği cihetle, bahis konusu hüküm, yeni Anayasa düzenine intibakın bir kanun çıkarmaya bağlı olduğu haller mânasına anlaşılması doğru olur. Me-sele bu açıdan ele alınınca, herhalde Anayasa Mahkemesinin iptal yetkisinin veya mevcut kanunları Anayasa hükümlerine uygun şekilde yorumlama usulünün yeni Anayasa düzenine intibaka elvermediği hallerde, ilgili kanunun iki yıllık süre içinde çıkarılması gerektiği sonucuna varmak lâzımdır. Siyasi Parti Kanununun da bunlardan biri olduğu kabul edilmek icap eder. Bu hususta uzun açıklamalara girmeksizin, meselâ siyasi partilerin Anayasa Mahkemesine hangi merci tarafından başvurulacağı, Anayasa Mahkemesince bu hususta nasıl bir yargılama usulü takip olunacağı gibi hususların çözümünün, elde hüküm bulunmadığı için, bir partiler kanununun çıkarılmasına bağlı olduğuna işaret etmekle yetine-lim.

IV

Siyasi Parti Kanunu İçin Çerçeve Niteliğini Taşıyan

Tarifine aşağıda (V, Bl. 1) dokunacağımız siyasi partilere, Anayasamız 56 ve 57 inci maddelerini tahsis ettiği gibi, ayrıca türlü maddelerinde (m. 19, 26, 84, 92, 119, 120, 145) siyasi partileri açıkça anmak suretiyle onlara ilişkin bir takım hükümler koyuyor. Bü-

tün bu hükümlerden, siyasi parti kanunu ile düzenlenmesi gereken hususlar ve partiler hakkında konabilecek kayıt ve külfetler hakkında bir takım esaslar çıkıyor ki, bunların başlıcalarına işaret edelim :

1 — Siyasi parti kanununa konu teşkil edebilecek hususlar :

Anayasa (m. 57) siyasi partiler bakımından kanunla düzenleme konusu olarak sadece partilerin iç çalışmaları, faaliyetleri, Anayasa Mahkemesine ne suretle hesap verecekleri ve bu mahkemece mali denetimlerinin nasıl yapılacağı hususlarını zikrediyor. Bununla beraber kanunun, partilere ilişkin olup da bir hukuk metniyle düzenlenmesine ihtiyaç bulunan her husus hakkında hüküm koyması, umumî hukuk esasları uyarınca, câizdir. Bu, hatta lâzımdır: çünkü siyasi partilerin kamu mercileriyle olan münasebetlerinin bilinen özelliği dolayısıyla, onlarla ilgili hususların, imkân nisbetinde ve idarî takdire az yer bırakacak şekilde, kanunla belirtilmesi uygun olur. Ancak bu düzenlenmenin, Anayasayla belirtilen siyasi parti hürriyetini zedelemeyecek bir çerçeve içinde kalması lâzımdır. Bundan başka Anayasa hükmünün kâfi olduğu hallerde de ayrıca kanunî hükme mahal yoktur.

2 — Siyasi partilerin tam serbestiliği esası :

Anayasamızın 26 ncı maddesi, haklı olarak, siyasi partiler için tam bir serbestlik esasını benimsemiş bulunuyor. Bu benimseme, aynı maddenin son fıkrasında yer almış bulunan şu temel anlayışa dayanıyor: «Siyasi partiler, ister iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır». Siyasi partilerin bu durumları Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün gerekçeli Anayasa Tasarısında (1960, s. 47) etraflı olarak belirtilmiş bulunduğu cihetle, burada şu hususları kaydetmekle yetiniyoruz: Siyasi partiler, kamu işleri üzerinde teşkilâtli ve yakın iştigale dayanan karşılıklı telkinleri ile halkın bu işler hakkında bilgi ve kanaat edinmesine hizmet ederler; ehliyetli aday gösterme imkânları sayesinde seçmenin oyuna isabet kazandırırılar; seçilenlerin çalışmalarını izleyerek ve tartışarak demokratik denetimi harekete getirirler. Kısaca, aydınlatmak ehli-

yetli aday göstermek, seçilenleri denetlemek suretiyle halkoyunu oluşturan ve demokratik denetimi sağlamaya hizmet eden kuruluşlardır. Anayasamızın siyasi partiler hakkında benimsediği serbestlik esasını siyasi parti kanunu yapılırken, anılan temel görüşün ışığı altında değerlendirmek lâzımdır. Siyasi parti serbestliğinin başlıca belirtileri şunlardır :

a) Kuruluş ve intisap serbestliği : Anayasaya göre «siyasi partiler, önceden izin almadan kurulur» (m. 56/II, 1); «vatandaşlar, siyasi parti kurma ve usulüne göre partilere girme ve çıkma hakkına sahiptir». (m. 56/I). Bu hükümlerden şu sonuçlar çıkıyor :

aa) Siyasi parti kurmak serbesttir. Bu serbestlik ne doğrudan ne de mevcut siyasi partilere kanun veya kamu mercileri tarafından bir takım üstünlük ve avantajlar sağlamak gibi dolaylı yollarla kayıtlanamaz veya engellenemez.

ab) Her vatandaş istediği siyasi partiye girip çıkabilir. Bu hususta da Anayasanın muhtelif maddelerinden veya Medenî Kanununun umumî ehliyet esaslarından çıkan kayıtlar dışında hiçbir kayıt konamaz. Medenî Kanununun umumî ehliyet esaslarının siyasi partiye intisap haline de şâmil olması, bu intisabın ve hatta siyasi partilerin kendilerinin hususi hukuk müesseseleri olmalarının tabii bir sonucudur.

Anayasaya gelince, onun muhtelif maddelerinden çıkan kayıtlar şunlardır :

ac) Memur ve benzerleri hakkındaki siyasi partilere intisap yasağı :

Anayasaya (m. 119) göre: «Memurlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinden çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar siyasi partilere üye olamazlar». Anayasanın kullandığı memur tabirini de, adi kanunlara göre değil, Anayasa açısından manalandırmak gerekir. Anayasanın 117 inci ve 119 uncu maddelerinin ışığı altında bu sonuca varmak lâzımdır. Bu hükümlerden çıkan netice şudur : Siyasi partilere intisap yasağı bakımından, ilgili kanunlara göre haiz oldukları statü ve ünvana bakılmaksızın, devletin ve iktisadi teşebbüsle işgal edenler dışındaki kamu tüzel kişilerinin «aslı ve sürekli» görevlileri memur sayılırlar, Memurlar hakkındaki siyasi partilere intisap yasağının hâkimlere ve diğer yargı or-

ganları mensuplarına da şâmil olması, bunların da memurlar hakkındaki genel niteliklere tâbi olmalarından ve Anayasanın koyduğu yargı bağımsızlığı ve teminat esaslarından zaruri olarak çıkan bir sonuçtur. Buna karşılık, bilindiği üzere Anayasanın açık bir hükmü (m. 120/IV) uyarınca «siyasi partilere üye olma yasağı, Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları hakkında uygulanmaz».

ad) Askerî şahısların durum : Eski Anayasa askerî şahıslar hakkında herhangi bir hüküm koymamıştır. Yeni Anayasamız ise milli savunma hak ve ödevi hakkında umumî bir madde (m. 60) ihtiva ediyor. Bu madde, son cümlesinde «bu ödev ve askerlik yükümü kanunla düzenlenir» demek suretiyle kanun koyucuya gereken takdir yetkisini veriyor. Bu hüküm, askerî şahısların siyasi partilere intisabını yasaklayan kanunî hükümler için yeter bir

Hülâsa Medeni Kanundan veya Anayasadan çıkan bu durumlar dışında hiçbir grup vatandaş - meselâ üniversite öğrencileri için siyasi partilere intisap kayıtlanamaz. Böyle bir kayıtlama, anayasa mesnedidir.

Anayasaya aykırı düşer.

ae) Kanunla düzenleme : Siyasi partilerin kuruluşu izne bağlanamamakla beraber, bu kuruluşun ilgili kamu mercilerine bildirilmesi mecburiyeti, şüphesiz ki konabilir. Bu bildirmenin şekil ve mercilerinin kanunda belirtilmesine ihtiyaç olduğu açıktır.

Siyasi partiye intisaba gelince, bu hususta kanun yolu ile bir düzenleme, umumî şartları için değil, sadece intisap yasağı altında olanların belirtilmesi bakımından bahis konusu olabilir. Bu son hususun düzenlenmesinde Anayasanın koyduğu çerçeveye sıkı surette bağlı kalmaya itina edilmesi lâzımdır.

b) Teşkilâtlanma serbestliği :

Anayasa teşkilâtlanma serbestliğini ayrıca belirtmemekle beraber, bu, Anayasanın 56 ıncı maddesiyle koyduğu, az önce bahsettiğimiz kuruluş ve intisap serbestliği ile, az sonra inceleyeceğimiz «faaliyet serbestliğinin» tabii ve zarurî bir icabıdır. Çünkü faaliyet teşkilâta bağlıdır. Faaliyet serbestliği teşkilât serbestliğini de birlikte tazammun eder. Keza siyasi parti kurma serbestliği, kademe veya grup halinde teşkilâtlanmayı da içine alır. Şu halde siyasi partilerin teşkilâtlanma çeşidini ve kademesini kayıtlamaya

cevaz yoktur. Dolayısıyla siyasi partilerin kadın veya gençlik kolları kurmaları kanun hükmü ile yasak edilemez. Aynı esas, Millî Birlik idaresi zamanında çıkarılmış olan ve «siyasi partilerin il ve ilçe merkezleri dışında her ne nam ile olursa olsun teşkilât» kurmalarını yasak eden 4 Temmuz 1960 tarihli ve 8 sayılı kanun gibi hükümlere de cevaz vermez. Bilindiği gibi, Anayasanın geçici 4 üncü maddesi bu kanunun Anayasaya aykırılığını yargı yoluyla dermeyan etmeye cevaz vermemekle beraber, kanun koyucunun kaldırma yetkisini açıkça saklı tutuyor. Partiler kanunu yapılırken siyasi parti hürriyeti ve demokrasi anlayışıyla bağdaşmayan bu kanunun da kaldırılması gerekir.

ba) Kanunla düzenlenme : Teşkilatlanmaya ilişkin olarak kanunda münasip hükümlerin konmasına ihtiyaç vardır. Ancak bu hükümlerin siyasi partilerin serbestliğini zedelemeyecek bir nitelikte olması ve Anayasanın ilgili hükmünde (m. 57/III) aranan «demokrasi esaslarına uygun» bulunması lâzımdır.

c) Faaliyet serbestliği :

Anayasa m. (56/II) «siyasi partiler... serbestçe faaliyette bulunurlar» diyor. Faaliyet serbestliği, 57 inci maddenin 3 üncü fıkrasında «iç çalışma» ile «faaliyet» ayrı ayrı zikredilmiş olmakla beraber, iç çalışma serbestliğini de içine alır. Dolayısıyla hem iç hem de dış çalışmaları kapsar; öte yandan siyasi partilerin faaliyet serbestliği, siyasi parti niteliği ile bağdaşan her alanda faaliyette bulunmayı içine alır. Nihayet faaliyet serbestliği, hedef ve program tesbit etme, vasıta ve imkân seçme serbestliğini de ihtiva eder. Bu esasın bazı önemli sonuçlarına kısaca işaret edelim :

ca) Mahalli seçimlere katılma : Faaliyet serbestliği esası, Anayasamızın siyasi partilerin demokrasinin vazgeçilmez unsurları olması temel anlayışının ışığı altında yorumlanınca, onları demokratik her faaliyete, dolayısıyla merkezî veya mahallî her halk seçimine katılmaktan alıkoymanın Anayasaya uygun düşmeyeceği sonucuna varmak lâzım gelir. Bu sonuç, aynı zamanda amelî ihtiyaçların da bir icabıdır. Siyasi partilerin bu kısmın başında belirtilen rolleri sadece merkezî seçimlere inhisar etmez. Mahallî seçimlere de şâmilidir. Gerçi, gerek bizde gerekse batıda siyasi partilerin mahallî seçimlere katılmalarını terviç etmeyenler vardır. Batıda bu hususta gerekçe olarak siyasi partilerin mahallî değil, millî programlar takip ettikleri, bu itibarla mahallî halka hizmet-

ten ziyade, kendi mensuplarına mevki kazandırma gayesi güttükleri öne sürülüyor. Fakat bu düşünceler siyasi partilerin mahalli seçimlerde fonksiyonları olmadığına değil, bu fonksiyonlarını ki-fayetsiz veya isabetsiz bir şekilde yaptıklarına delâlet etmektedir. Bizde, bilhassa siyasi partilerin köy gibi küçük topluluklara katılmalarına itiraz ediliyor. Ve gerekçe olarak bu gibi topluluklarda bölünmeleri kamçılıdığı ifade olunuyor. Bu düşüncelerin de isabetsizliği şundan belli ki, aynı mülâhaza, siyasi partilerin küçük topluluklarla genel seçimler için temasa gelmeleri bakımından da öne sürülebilir; hatta ilçe merkezlerinin altında kademeleri kaldırılan kanun nevinden hükümlere götürür. Bu gibi mülâhazaların, siyasi partilerin Anayasamızca açık surette benimsenen temel rollerini gözden kaçırdığı açıktır. Şüphesiz, siyasi partilerin, faydalı olamayacakları, kendilerini lüzumsuz surette yıpratması muhtemel küçük toplulukların seçimlerine katılmamaları temenniye şayan-dır. Nitekim batıda da siyasi partiler ekseriyetle küçük toplulukların seçimlerine katılmıyorlar. Ancak bu hususta kanunî yasak koymamak, konuyu siyasi partilerin anlayışına bırakmak lâzım-dır. Böyle yasaklayıcı bir kanun hükmü sadece anayasanın serbestlik esasına aykırı düşmekle kalmaz, siyasi partilerin el altın-dan bir listeyi desteklemek hususunda haiz oldukları türlü imkân-lar dolayısıyla, kanuna saygıyı zaafa düşüreceği için, mahzurlu da olur.

cb) Siyasi parti kanununun parti faaliyetlerini düzenlemesi meselesi :

Anayasanın 57 inci maddesi, kanunla, düzenlenecek hususlar arasında siyasi parti faaliyetlerini de zikrediyor. Ancak siyasi parti faaliyetlerinin serbestliğini tesbit eden Anayasa esası ve bu serbestliğin saklı tutulması lüzumu karşısında, Anayasanın belirttiği haller dışında kısıcı bir faaliyet düzenlemesi bahis konusu ol-mak lâzım gelir.

3 — Anayasanın koyduğu kayıtlar ve siyasi parti kanunu :

a) 57 nci madde hükmü : Bu maddeye göre «siyasi partilerin tüzükleri, programları ve faaliyetleri, insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve lâik cumhuriyet ilkelerine ve devletin ülke-si ve milleti ile bölünmezliği temel hükmüne uygun olmak zorun-

dadır» ve «bunlara uymayan siyasi partiler temelli kapatılır». Her ne kadar Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu gerekçesinde «hele demokrasi prensiplerine aykırı düşen partilerin kapatılması esas Anayasa ile konulduktan sonra, suçların kanuniliği prensibi, ne yolda hareket edişin demokratik olmadığına da kanunla belirtilmesini gerektirir» denmekte ise de, hukuk esasları bakımından buna lüzum ve ihtiyaç yoktur. Çünkü anılan Anayasa hükmü, ayrıca kanuna hacet olmaksızın uygulanabilecek niteliktedir, ve kapatma yetkisi de esasen kanunların murakabesi ile görevli Anayasa Mahkemesine ait bulunmaktadır. Öteyandan meseleyi kapsayıcı bir düzenlemeye tâbi tutmak da kolay görünmüyor. Bu itibarla kanunun, sadece kapatma prosedürü ile yetinmesi daha doğru olur.

b) Anayasanın 19 uncu maddesi : Vicdan ve din istimarçılığını yasaklayan bu madde de, bu yasağa aykırı hareket eden siyasi partilerin Anayasa Mahkemesince kapatılacağını belirtiyor. Bahis konusu yasağın teferruatı ve müeyyideleri umumî kanunlarla düzenlenecek hususlardan olduğu cihetle, mesele için ayrıca siyasi parti kanununda teferruatlı hüküm koymaya mahal görünmüyor.

4 — Denetim :

Siyasi parti serbestliği esas partiler üzerinde teftiş vesaire gibi kısıcı nitelikte denetim yollarının asgarî hadde tutulmasını, öte yandan bu husustaki yetkilerin yargı mercilerine hasredilmesini gerektirir. Fakat bu, partilere, kuruluş ve faaliyetleri hakkında idari mercilere bildiride bulunmak mecburiyetinin yüklenmesine engel teşkil etmez.

V

Çıkarılması düşünülen partiler kanununun muhtevası hakkında görüşümüz

İç İşleri Bakanlığının yazısında, çıkarılması düşünülen partiler kanunu hakkında sadece düşüncelerimiz sorulmuş bulunmaktadır. Esasen partilerimizin problem ve görüşleri hakkında yeter bilgi sahibi de değiliz. Bu itibarla komisyonumuz bir ön tasarı ka-

leme almayı uygun bulmamış, partiler kanununun ihtiva etmesi münasip olacak hususlar hakkında görüşlerini belirtmekle yetinmiştir.

Hazırlanması düşünülen siyasi partiler kanunu aşağıdaki bölümleri kapsayabilir :

- I. Birinci bölüm, siyasi partinin tarifi, gayesi ve tâbi olacağı hükümler,
- II. İkinci bölüm, partilerin iç düzenleri hakkında hükümler,
- III. Üçüncü bölüm, partilerin gelir ve giderlerinin kontrolü, (Anayasa Mahkemesine hesap verme) hakkında hükümler,
- IV. Dördüncü bölüm, Anayasaya aykırı hareket eden partilerin kapatılması hakkında hükümler,
- V. Beşinci bölüm olarak da Anayasanın muhtelif maddelerinde derpiş edilen hususları içine alacak müteferrik hükümler düşünülebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

Tarif, Gaye ve Uygulanacak Hükümler :

1 — Tarif hükmü :

Siyasi partiler kanununun uygulama alanını tâyin edebilmek için siyasi partinin bir tarifi yapılmak gerekir. Zira böyle bir tarif Anayasada mevcut olmadığı gibi, halen yürürlükte bulunan mevzuatta dahi bulunmamaktadır. Anayasanın 56 ncı maddesi, siyasi partileri demokratik hayatın vazgeçilmez bir unsuru olarak belirtmekte ise de, siyasi partiyi tarif etmemektedir. Millet iradesinin teşekkülünde mihrak noktayı teşkil eden seçim faaliyetinde en önemli rolü oynayan ve memleket mukadderatına hâkim olan bir teşekkül olarak partilerin tarifi yapılmadan siyasi partiler kanunu düzenlenemez.

Yapılacak tarifte partinin unsuru olarak parlamento seçimine girme ve halkı temsil etme gayesi esas olarak alınmalı ve bu gayenin ciddiyetini temin bakımından itimat uyandıracak üye ade-

di, teşkilâtın şumulü ve partinin halka kendisini takdim ediş tarzı gibi diğer unsurlar da talî bir eleman olarak zikredilmelidir. Nitekim Alman siyasi partiler kanunu tasarısı da böyle yapmıştır (Alman Tasarısı m. 1). Bu ifade ile, sırf mahallî seçimlere veya meslekî teşekkül seçimlerine katılmak üzere meydana gelen topluluklar, geçici bir maksat ve zaman için kurulan hizipler, siyasi parti kavramının dışında bırakılmış olmaktadır.

Halkı temsil etme gayesinin gerçekleşmesinde, parlâmento seçimlerine girme keyfiyeti esaslı bir unsur olduğuna göre, bu seçimlere devamlı surette katılmak gerektiği, aksi halde bir siyasi teşekkülün artık parti olmak vasfını kaybedeceği düşünülebilir. Bu konuda Alman siyasi partiler kanunu tasarısında 6 yıllık bir süre konmuştur. Memleketimiz için dahi böyle bir süre konabileceği gibi, seçimlerin her vakit kanunî süresi içinde yapılamadığını, bazen öne almak ve bazan da geciktirmek lüzumu hasıl olabileceğini nazara alarak, 3 veya 4 genel seçime katılmayan siyasi teşekküllerin parti olmak vasfını artık muhafaza edemeyecekleri şeklinde bir tahdid koymak da mümkündür.

Partilerin milli iradenin teşekkülüne hizmet edecekleri ve hâkimiyet hakkını kullanmak üzere iktidara gelebilecek teşekküller oldukları nazara alınınca, tarif yapılırken siyasi partilerin Türkiyede kurulmuş olmalarını ve bunların sevk ve idarelerinin Türkiyeden yapılmasını da şart koşmak lâzımdır. Aynı mülâhazalarla, partilerin sevk ve idarelerinde ve alacakları kararlarda tamamen serbest oldukları, hükümet otoritelerinden emir ve talimat almıyacakları hususunun kanunda belirtilmesinde fayda mülâhaza olunur.

2 — Gaye ve mahiyet :

Siyasi partiler, kamu hukuku teşekkülleri olmamak ve âmme hizmeti görmemekle beraber, tamamen ve münhasıran bir hususi sektör teşekkülü de sayılamazlar. Kanunun menfaatlerini ilgilendiren gayelerin gerçekleşmesi için çalışıklarına göre, partileri kamu faydasına yarar teşekküller olarak vasıflandırmak mümkündür. Bu tabir, parti mensup ve müstahdemlerinin ceza kanunu bakımından memur veya ona benzer personel statüsüne sokulmalarını önleyici mahiyettedir.

Partilerin siyasi maksat ve gayelerle kurulup faaliyette bulduklarını söylemek doğru olmakla beraber, kâfi değildir. Çünkü siyasi gaye tâbiri hem müphem ve hem de bu sebeple çok elâstiktir. Bu itibarla işbu gayeyi mümkün mertebe aydınlığa çıkartmak için, Alman tasarısında olduğu gibi bazı esaslar derpiş olunabilir. Meselâ her partinin ödevinin hukuk düzeni içinde Türk milletinin esenliğine en iyi şekilde hizmet etmek olduğu belirtilebilir. Bu gayeye ulaşmak için partilerin görevleri arasında :

a) Halkın devlet hayatına, Anayasa düzenine, demokratik müesseselere ve Atatürk ilkelerine bağlılığını sağlamak,

b) Halkın önemli ve kamuya yararlı buldukları siyasi fikir ve eğilimlerini benimsemek ve gerçekleştirmek,

c) Âmme seçimlerinde halkın salim siyasi kararlara varabilmelerini sağlamak için toplum dâvalarını açıklamak ve bunlar hakkında görüşlerini bildirmek gibi hususlar sayılabilir.

3 — Siyasi partilerin tâbi olacakları hukuk rejimi :

Siyasi partiler, klâsik manada kamu hizmeti görmemekle beraber, onların faaliyetleri kamu menfaati ile doğrudan doğruya ilgili sayılabilir. Bu itibarla siyasi partilerin tâbi olacakları hukuk rejimi büyük bir önem kazanmaktadır. Siyasi partileri kamu hukuku müesseseleri haline getirmek ve onları kamu hukukuna tâbi tutmak; onları hükümetin kontrolü ve hatta baskısı altına sokmak neticesini doğurabilir. Halbuki siyasi partiler kendilerine düşen görevleri, hükümetten müstakil ve hür bir dernek olarak en iyi surette yapabilirler. Bu sebeple partileri bu kanunda da, esas itibarıyla hususi hukuk müesseseleri saymak, eskiden olduğu gibi bundan sonra dahi, Anayasa tarafından siyasi partilere tanınan özel esas ve hüviyette bağdaştığı nisbette, hususi hukukun dernekler hakkındaki umumî hükümlerine (Medeni Kanun ve Cemiyetler Kanunu) tâbi tutmak uygun düşer.

4 — Partilerin kuruluşları :

Partilerin kuruluşlarında serbestlik esası câri olmak gerekir. Dolayısıyla partilerin kuruluşları herhangi bir ön müsaadeye tâbi tutulmamalı. Ancak bu serbestlik, dolayısıyla partilerin merkezî bir tescile tâbi tutulmaları ve idari hizmetleri kolaylaştırma bakımın-

dan bildiri mecburiyetine tâbi tutulmalarına mâni sayılmamak gerekir.

Mahiyetleri icabı olarak, partileri ancak gerçek kişilerin kurabileceği ve ancak gerçek kişilerin partilere üye olabilecekleri kabul olunmak gerekir. Gerçek kişilerin intisap ehliyeti bakımından da, genel oy esası ile bağdaşmayan kayıtlar koymamak lâzımdır. İlâve edelim ki genel oy çerçevesi siyasi partilere intisap ehliyetinin medenî hukukun umumî ehliyet hükümleri dışında kamu hizmetinden yasaklı olmamak, seçmen yaşına sahip olmak gibi bazı pek mahdut kayıtlamalara cevaz verir niteliktedir.

Partilerin demokratik esaslara uygun kademeli teşkilâtı bulunmalıdır. Bu kademeler parti iradesinin teşekkülünde her üyenin imkân nisbetinde rol oynamasını sağlayacak derecede geniş tutulmalıdır. Teşkilât kademelerinin birbirleriyle münasebetleri ve birinin faaliyetinin diğerine tesir derecesi gibi hususlar kanunla değil, parti tüzükleriyle halledilecek bir meseledir.

5 — Parti içi teşekküller :

Siyasi partilerin içinde muhtelif teşkilât bulunabilir, Bunları merkezî teşkilât ve mahallî bölge teşkilâtı olarak coğrafi bakımdan ayırmak mümkün olduğu gibi, teşkilâtın parti bünyesine bağlılık dereceleri ve bunların mahiyetleri bakımından da normal teşkilât, özel teşkilât ve talî teşkilât olarak ayrılması da mümkündür. Partilerin teşkilâtına kanunî teşkilât adı da verilebilir. Çünkü bunların her partide kanunen bulunmaları gerekir. Bunları umumî heyet veya kongre, genel idare kurulu, haysiyet divanı olarak adlandırmak mümkündür. Özel hukuka tâbi diğer derneklerde bazen haysiyet divanı görevi idare kuruluna da verilmektedir. Demokratik düzen bakımından haysiyet divanı görevinin, siyasi partilerde idare organının müstakil olan bir kurula verilmesi uygun olur.

Partilerde normal kanunî teşkilâttan başka araştırma, program bürosu veya kurulları gibi teknik kuruluşlar da vardır. İlk hedef olarak iktidara gelmek ve devlet hâkimiyetini kullanmak düşüncesinde olan bir partinin bu gibi teknik kurullara sahip bulunmasını tabîî saymak gerekir. Ancak partilerin bu gibi kurul veya teşkilâtın hangisine veya hangilerine sahip olacağı bir kanun meselesi değil, bir parti tüzüğü meselesidir.

Nihayet partilerde gençlik kolları, kadın kolları gibi bir takım tâli teşekküller de bulunabilir. Bu hususta da parti tüzüklerine serbestlik bırakılması gerekir.

Partiler özel hukuk rejimine tâbi olacaklarına göre, onların özel veya tâli mahiyetteki teşkilâtı kendi bünyeleri içerisinde serbestçe kurabileceklerinde tereddüt edilemez. Önemli olan nokta bu gibi özel veya tâli mahiyetteki teşekküllerin gerek birbirleriyle, gerek partinin kanunî teşkilât ile olan münasebetlerinin düzenlenmesi, bunlardan birisinin faaliyetinin diğerine tesir etme derecesidir. Bu konular hakkında genel bir prensip koymak güçtür, ve doğru da olmaz. Bu itibarla meselenin çözüm şeklini partilerin tüzüklerine bırakmak uygun olur.

Bu münasebetle iki noktaya dokunmakta fayda vardır : Evvelâ parti meclisi gruplarının yukarıda sayılan teşkilâtın hangisine ithal edileceği söz konusu olabilir. Anayasada bu hususta bir hüküm yoktur. Fakat meclis iç tüzüğü siyasi partilerin meclis çalışmaları ile ilgili faaliyette bulunan parti gruplarından bahseylediğine göre (m. 22) parti meclis gruplarının kanunî veya normal bir uzuv olduğu kabul olunabilir. Diğer taraftan partiler istedikleri teşkilâtı kendi bünyeleri içinde kurabilirler ise de milis teşkilâtının partilerde kurulamayacağı kanunda açıkça belirtilmektedir. Zira, bu gibi teşkilât otoriter zihniyetli müfrit sağ ve sol eğilimli partilere has bir şeydir; demokratik partilerde bu gibi teşkilâtın yeri olmamak gerekir.

6 — Bir partinin Anayasaya aykırı tüzüğü, programı veya faaliyeti dolayısıyla kapatılması halinde, tâlî kuruluşlarının mukadderatının ne olacağı meselesi ortaya çıkar. Bu konuya ilerde Anayasaya aykırı partilerin kapatılmaları münasebetiyle dokunulacaktır (No. 33).

7 — Partilerin adları, remiz ve alâmetleri :

Siyasi partilerin adları, remiz ve alâmetleri kanunla düzenlenmeli, alt kademelerinin bunları ne suretle kullanacakları da tesbit edilmelidir. Ayrıca bir partinin diğer bir parti ile iltibas yaratacak ad, remiz ve alâmet kullanmasını, hususile Anayasa Mahkemesi kararıyla kapatılan bir partiyi diriltmeye mâtuf hareketleri önleyecek hükümler konulmalıdır. Keza, bir partiden ayrılan teş-

kilâtin da ayrılmazdan önce mensup bulunduğu partinin adını, remiz ve alâmetini kullanması kanunla yasak edilmelidir. Bunlar dışında isim ve alâmetle ilgili olarak Medenî Kanununun ve diğer kanunların hükümleri mahfuz tutulmalıdır.

8 — Partilerin kamu hizmet ve tesislerinden faydalanmaları :

Siyasi partilerin kamu hizmet ve tesislerinden faydalanmaları söz konusu olduğu takdirde eşitlik sağlanmalıdır. Ancak işbu eşitlik mutlak mânaya alınmamak gerekir. Zira mutlak eşitlik adalete aykırı düşer. O halde bu gibi hizmet ve tesislerden istifade imkânı, partilerin önem derecesine göre ayarlanabilir. Bu ayarlama subjektif ölçülere göre değil, meselâ partilerin teşkilât genişliği, bir evvelki seçimle aldıkları oy sayısı, meclisteki temsilci sayısı gibi kolayca tahkik ve tesbit edilebilecek objektif ölçülere göre yapılmak gerekir (seçim mücadelesi süresine mahsus olan istifade imkânları seçim kanununa da bırakılabilir).

Anayasaya aykırı gaye veya faaliyet dolayısıyla bir siyasi partinin kapatılması hususunda Anayasa Mahkemesinde tahkikat mevcut olduğu takdirde, kamu hizmet ve tesislerinden faydalanma hakkının geçici olarak tahdidi bahis konusu olabilir. Bu hususta Anayasa Mahkemesine serbest takdir hakkı tanımak gerekir.

İKİNCİ BÖLÜM

Siyasi Partilerin İç Düzenleri

9 — Siyasi partiler, ana hatlarıyla belirtilmiş yazılı bir tüzüğe sahip olacakları gibi, ayrıca muhtasar olsa bile bir programa da sahip bulunmalıdırlar. Parti tüzüğünde bulunması gereken esaslı noktalar hakkında kanuna hükümler konabilir. Meselâ partinin adı, merkezî, üyeliğe kabul şartları, kanunî uzuvları, kongrelerinin toplanması şartları, bu arada zikredilebilir.

Siyasi partiler merkez ve taşra teşkilâtının kuruluşları merkezde İç İşleri Bakanlığına, taşrada mahallî mülkiye âmirlerine bildirilmeli, fakat bu bildirim hükmî şahsiyetin doğumunun şartı sayılmamalıdır. İç İşleri Bakanlığında partilerin programları,

tüzükleri, genel idare kurulları v.s. hakkında herkese açık kayıtlar bulundurulması düşünülebilir. Keza mahalli kongrelerin tutanak özetlerinin ve seçim neticelerinin mahallî idarelere ve merkezî kongre tutanak özetleri ile seçim neticelerinin de İç İşleri Bakanlığına bildirilmesi faydalı olabilir.

10 — Partilerin kademe teşkilâtlarının neler olacağı, teşkilât kongrelerinin nasıl yapılacağı, mahallî yönetim kurulları ile diğer organların nasıl teşkil edilecekleri (seçim tarzları ve süreleri) alt kademelerin üst kademe kongrelerinde nasıl temsil edilecekleri hususu, parti tüzüklerine bırakılmalıdır.

11 — Mahallî teşkilât kongrelerinin yılda bir defa, genel kongrelerin en az iki yılda bir defa yapılacağı kanunda tasrih edilmeli, fevkalâde kongreler mahfuz tutulmalıdır (memleketimizde mevcut teamül bu merkezde olduğu için bu süreler kabul edilmektedir; daha başka bir tanzim tarzı pek alâ mümkündür). Yönetim kurulu veya diğer organların üyelerinin kongrelerde tabii üye sıfatını haiz olabilmelerine müsaade olunmalı, ancak bu gibi tabii temsilcilerin ayrıca mahallî teşkilâtı da temsil etmeleri câiz sayılmamalıdır. Tabii üyelik ve mahallî temsilcilik sıfatlarının bir kimsede birleşmesi halinde tercih hakkı tanınmalıdır.

Genel başkan ile merkezî organların diğer üyelerinin kongrelerce seçilmeleri sağlanmalıdır.

13 — Demokratik esasların muhafazası bakımından kademe organlarının o kademeye ait kongrelerce seçilmesi hakkında hüküm konulmalıdır. Organların üye adedi bakımından da asgarî ve azamî bir miktar derpiş olunabilir. Yönetim kurulu üyeleri arasındaki iş bölümünün nasıl yapılacağı, parti işlerinin yürütülmesindeki diğer görevlilerin kimler olduğunun nasıl tesbit edileceği, parti tüzüklerine bırakılabilir. Ancak partinin dışarda temsili meselesi, Medenî Kanun hükümleri dairesinde olmak gerekir.

14 — Kongreler için seçilecek temsilcilerin miktarını tâyin için partinin o kademede kayıtlı üyesi miktarının ölçü olarak alınması doğru ise de, partilerin bu hususta şayanı itimat muntazam kayıtlarının bulunmadığı veya şahsın bazan birkaç partide gözükebileceği nazara alınarak, en son seçimlerde alınan oy miktarı objektif bir ölçü olarak kabul olunabilir. Seçilecek temsilcilerin kongrelerde oy hakkını serbestçe kullanabilmeleri bakımından, ayrıca partiye olan aidat borcunun ödenmesi şartı da düşünülebilir.

Bütün bu hususların tesbiti parti tüzüklerine bırakılabilir.

15 — Partinin merkez ve kademe teşkilâtının haysiyet divanları, ilgili kongreler tarafından seçilmelidir. Haysiyet divanı üyeleri partinin diğer organlarında ve bilhassa yönetim kurullarında görevli olmamalı, partiden gelir sağlamamalı, parti ile herhangi bir hizmet münasebetinde bulunmamalıdır; hülâsa onların tarafsızlıklarına, bağımsızlıklarına gölge düşürecek her hangi bir ilgi mevcut olmamalıdır. Böylece haysiyet divanlarının demokratik düzene uygun bir şekilde çalışmaları, ilgililerin savunma hakkına riayet olunması teminata bağlanmalıdır.

16 — Partinin organlarına üye seçiminde çoğunluk veya nispi temsil usullerinden hangisinin kabul edileceği parti tüzüklerine bırakılmalıdır. Ancak parti organlarının karar almalarında mutlak veya mevsuf ekseriyet bakımından özel hükümler konabilir. Meselâ parti tüzüğüne mevsuf veya izafi ekseriyet derpiş olunmayan hallerde, mutlak ekseriyet esas olarak alınabilir.

Yönetim kurullarıyla, haysiyet divanlarının ve diğer yüksek kademe teşkilâtlarının seçimleri muhakkak gizli oyla yapılmalı, fakat kongre divanları gibi geçici mahiyetteki görevler için işari oylama usulüne de yer vermelidir. Parti teşkilâtına ait seçimlerde, parti organları tarafından hazırlanan listelere bağlılık mecburiyetinin bulunmadığı belirtilmelidir.

Hülâsa, parti kongrelerinde demokratik irade teşekkülü garanti altına alınmalı, azınlıkların hakları korunmalı ve onların kendi tekliflerini kongrede müzakere ettirebilmeleri sağlanmalıdır.

17 — Parti üyeleri ve temsilcileri parti organlarında eşit oya sahip bulunmalıdır. Partiye üye kaydı hususunda, aday kanuni şartları haiz olsa bile, üst organlara yetki tanınması hususunda parti tüzüklerine serbestlik tanınabilir.

18 — Parti üyeleri hakkında disiplin işleminin uygulanmasını gerektiren haller ile disiplin tedbirleri mümkün mertebe açık bir şekilde derpiş olunmalı ve karar mercileri de belirtilmelidir. Bilhassa partiden çıkarma, göreve son verme gibi kararların gerekçeli olması sağlanmalıdır. Ayrıca kararlar hakkında hiç olmazsa bir üst kademeye itiraz hakkı tanınmalıdır.

19 — Alt kademe teşkilâtlarının, merkez organları tarafından geçici veya devamlı olarak görevlerine son verilmesi veya teşkilâtın

tamamen ilgası câiz sayılmakla beraber, hangi sebeplerle bu gibi tedbirlerin alınacağı tüzüklerde tesbit olunmalıdır. Alt kademelere de bu gibi yetkilerin verilmesi halinde, üst kademelere kararın tasdik veya reddi hakkında yetki verilmelidir.

20 — Seçimler için aday tesbiti işi bu kanunda düzenlenebileceği gibi, seçim kanununa da bırakılabilir; yahut da bu kanunda genel esaslar tesbit olunarak, teferruat seçim kanununda düzenlenebilir. Fakat her iki halde de parti tüzüklerine yeter derecede serbestlik bırakılmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Partilerin gelir ve giderlerinin kontrolü

(Anayasa Mahkemesine hesap verme)

21 — Siyasî Partiler hakkında kanunun mihverini Anayasa Mahkemesine hesap verme meselesi teşkil eder. Zira bu meselenin düzenleme tarzı, hükûmetin siyasî partiler üzerinde bir kontrol ve hattâ bir baskı tesis etmesine yol açabilir. Bu gibi arzu edilmeyen ve demokratik düzene uymayan sonuçların doğmasına engel olmak için esas ve usûl bakımından çok dikkatli davranmak gerekir. Almanya'da sadece gelir bakımından bir hesap verme, bir kontrol söz konusu olduğu halde Türk Anayasası hesap vermeden mutlak bir şekilde bahsettiğine göre, bunun giderlere ve partilerin mamelek durumuna da şâmil olacağını kabul etmek gerekir.

Anayasa Mahkemesine verilecek hesap raporunun parti merkezî organları tarafından hazırlanması ve parti tüzüğüne göre en yüksek temsili organ tarafından tevdi edilmesi gerekir. Bundan başka, konu mesuliyeti mucip olacak teknik meselelerle ilişkin bulunduğu için, hesap raporunun mütehassıs murakıplar tarafından kontrol edilmesi uygun olur. Burada murakıp veya murakıpların hangi merci tarafından seçileceği meselesi ortaya çıkar. İşin mahiyeti icabı olarak bu murakıpların yasama ve yürütme organları tarafından seçilmeleri düşünülemez. Çünkü siyasî partiler için böyle bir seçim emniyet verici sayılamaz. Yargı organlarından birisine bu görevi vermek yerinde olur. Yargı mercileri arasında da, partilerin merkezlerinin bulunduğu mahaldeki ticaret mahkemesi başkanının (bir kaç ticaret mahkemesi varsa, birinci ticaret başkanının veya en kıdemli başkanın) bu hussuta yetkili merci

olarak tanınması komisyonumuzca bir hal tarzı olarak görünmektedir. Murakıp veya murakıpların (bir veya üç kişi) resmî görevi bulunmayan yeminli, mütihazsıs kimselerden olması şart kılınmalıdır.

22. Murakıplara görevlerinin gerektirdiği genişlikte yetki tanınmalı, partilerin mahallî kademe teşkilâtına, müstakil veya bağımlı müesseselerine ait hesapların tetkiki hususunda teknisyen kullanmak imkânı sağlanmalıdır.

Kontrolün ihtimamla ve selâmetle icrası için, partiler ve teşekküllerinden başka, ilgili kamu teşekkül ve müesseselerinin dahi bu konuda gerekli kolaylığı göstermelerini ve lüzumlu bilgiyi vermelerini sağlayacak hükümler konulmalıdır. Partilerin bankalardaki hesap ve mevduatları hakkında, ancak mahkemeden karar almak suretiyle bilgi istenebilmesi, bankalara olan itimadın sarsılmaması bakımından şart olmalıdır.

Hesap raporlarının hazırlanmasında mali yıl değil, takvim yılı esas olmalıdır ve raporlar takvim yılını takip eden yılın Nisan ve Mayıs ayı sonuna kadar Anayasa mahkemesine verilmiş bulunmalıdır.

23 — Hesap raporunda siyasî parti merkezinin hesabından başka, her ilin ve partiden ayrı müstakil hüviyeti haiz olan parti teşekküllerinin (parti grupları, partiye bağlı muhtar teşekküller gibi) hesapları ayrı ayrı kalemler halinde gösterilmeli ve her kalem için icabında özet olarak açıklamalar eklenmelidir. Hesapta sadece gelirler değil, giderler ve partinin mamelek durumu da belirtilmelidir. Gelir, gider ve mamelek hesabı sadece hukukî yönden değil, fiilen de parti için sağlanmaları kapsayacak şekilde düzenlenmelidir.

24 — Partinin gelirlerine ait kısımda münferit kalemler halinde bilhassa şunlar bulunmak gerekir.

a) Parti üyelerinin aidatları; b) Parti grupları üyelerinin aidatları; c) Mameleklerden, müsamere, oyun gibi tertiplerden, basılmış eserlerin sürümünden ve partinin diğer faaliyetlerinden gelen gelirler; d) Parti üyeleri veya parti dışı kişiler tarafından yapılan teberrular; f) Yukardaki kalemler dışında resmî veya özel bütün kaynaklardan doğrudan doğruya veya dolayısıyla yapılan ödemeler.

Partilerin gerek normal idare giderlerini, gerekse seçim zamanına ait giderlerini karşılamak maksadı ile veya herhangi bir se-

beple yapılacak hibe ve teberruların belli bir pilâfonla tahdit edilmesi dahi düşünülebilir.

25 — Partilerin hesap raporlarında her türlü masraflar, bu arada her türlü seçimlere ait giderler nevilerine göre ayrıtedilmiş olarak gösterilmelidir.

26 — Partilerin para ile takdiri kabil mal, hak, borç, mükellefiyet toplamını gösteren mamelek de hesap raporunda ayrıca belirtilmelidir. Bu kısımda gayrimenkuller, nakit ve nakte tahvili kabil diğer kıymetler, bankalardaki krediler ve diğer hesaplar gösterilmeli, menkul mallar normal piyasa değeri ile kıymenlendirilmelidir.

27 — Partiler hesap verme mükellefiyetinin gerçekleşmesini kolaylaştıracak şekilde ve muhasebe usullerine uygun surette defter tutmalıdırlar. Partilerin müstakilen yürütülen işletme ve tesisleri de aynı esasa uymakla mükellef tutulmalıdır.

28 — Murakıpların, yardımcıları ile teknisyenlerin görevlerini dikkat ve itina ile yapmaları, tarafsızlıklarını korumaları ve kontrol ettikleri partilerin hesapları hakkında ketum davranmaları hususunda gerekli hükümler konmalı ve bu mükellefiyetlere aykırı hareketler cezaî müeyyidelere bağlanmalıdır.

29 — Yapılan kontrol neticesini gösteren murakabe raporu, partilerin hesap raporları ile birlikte Anayasa Mahkemesine yukarıdaki esaslar dahilinde sunulmalıdır. Anayasa mahkemesinin yapacağı inceleme sonucu, hesap raporunun tevdiinden itibaren belli bir süre sonra (meselâ 6 ay) bir kararla belirtilmeli ve bu karar Resmî Gazetede yayınlanmalıdır. Mes'uliyeti gerektiren hususlar bulunduğu takdirde, bunlar da kanunî işlem yapılmak üzere ilgili mercilere bildirilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Anayasaya aykırı durumdaki partilerin kapatılmaları

30 — Anayasanın 19 ve 57 inci maddelerine göre siyasî partilerin kapatılmaları hakkında davâlara Anayasa Mahkemesinde bakılacaktır. Anayasa bir davâdan bahsettiğine göre, bu davânın hangi makam tarafından açılacağı meselesi ortaya çıkar. Anayasa Mahkemesinde böyle bir davânın başsavcı tarafından açılabileceğini kabul etmek gerekir. Başsavcı res'en hareket edebileceği gibi, res-

mî makam ve mercilerin ihbarı veya ilgilinin şikâyeti veya hususi mahiyetteki imzalı bir ihbar üzerine de harekete geçebilmelidir. Siyasî partiler gibi memleket idaresinde önemli rol oynayan teşekküllerin kapatılmaları konusunda hassas davranmak ve onları olur olmaz şikâyet veya ihbarlarda kösteklememek için Başsavcılığa intikal edecek şikâyet ve ihbarların müşahhas vakıalara dayanması ve müdellel olması şartını aramak ve hele imzasız ihbarlar ile Başsavcılığı işgale müsaade etmemek gerekir. Mahallî savcılar tarafından da Başsavcının tahrik edilebileceği kabul olunabilir. Ancak mahallî savcılarının bu konuda yapılacak şikâyetleri tetkik ve tahkik yetkileri olup olmadığı meselesi de önemlidir. Kanaatımızca mahallî savcılar bu konuda sadece bir vasıtalık yapmamalı, şikâyetin ciddi olup olmadığını tâyin bakımından bazı tetkiklerde bulunmalıdırlar. Ancak bu tetkiklerin tahkik safhasına intikal etmemesi de düşünülebilir.

31 — Bir partinin kapatılması hususunda vaki imzalı bir ihbar veya şikâyet üzerine yapılacak tahkikat sonunda Başsavcılık tarafından takipsizlik kararı verildiği takdirde, muhbire veya müştekiye kararın tebliğinden itibaren belli bir süre içinde Yargıtay Başkanlığına itiraz etme hakkı tanınmalı, bu itiraz Yargıtay birinci başkanının başkanlık edeceği ve Yargıtay Ceza Daireleri başkanlarından kurulacak bir kurul tarafından kesin surette karara bağlanmalıdır; Başsavcılık da bu karara uymak zorunda bulunmalıdır.

32 — Anayasaya aykırılık dolayısıyla aleyhine kapatılma davası açılan bir siyasî partinin, ihtiyati tedbir olarak kısmen veya tamamen faaliyetten men'i hakkında Anayasa Mahkemesi karar verebilmelidir. Ancak bu tedbirin keyfi bir şekilde alınmaması için, sadece kamu düzeni, millî güvenlik ve memleketin yüksek menfaatleri bakımından ciddi ve yakın bir tehlike mevcut olması halinde böyle bir tedbire başvurulabileceği kanunda açıklanmalıdır.

33 — Derneklerin mahkemece fesh halinde mameleklerinin tahsis edileceği kamu hükmî şahsı hakkında Medenî Kanunda ayrıca hüküm var ise de, her türlü tereddüdü önlemek maksadı ile, Anayasa Mahkemesince kapatılmasına karar verilen bir siyasî partiye ait mamelekin hazineye intikal edeceği kanunda belirtilmelidir.

Bir siyasî partinin Anayasa Mahkemesince kapatılması, mevcut Anayasa hükümleri karşısında, yasama organı mensubu olan par-

tililerin üyelik sıfatlarının otomatik olarak zevalini intıça etmemek gerekir.

34 — Anayasa Mahkemesi kararı ile kapatılan partilerin özel veya tâli mahiyetteki teşekküllerine ve müesseselerine kapatma kararının tesir derecesinin ne olacağı sorulabilir. Bu hususta kanuna mutlak ve otomatik neticeli bir hüküm koymaktan ziyade hal ve vaziyete göre karar verme hususunda Anayasa Mahkemesi-ne takdir yetkisi tanımak uygun olur.

Siyasi parti kanununda yer alması bizce uygun görünen hükümler hakkındaki düşüncelerimizi arzetmiş bulunuyoruz. Raporumuza son verirken bilhassa şu ciheti belirtmek isteriz : Bu kanunun Parlâmentoda temsil olunan bütün siyasi partiler arasında imkân nisbetinde görüş ve anlayış birliği sağlanmak suretiyle meydana getirilmesi ve bu gaye ile partilerarası bir çalışma yapılması çok faydalı ve hayırlı olur.