

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN No. : 1417
HUKUK FAKÜLTESİ No. : 218

Prof. Dr. Hüseyin Natlı KUBALI

ANAYASA HUKUKU

DERSLERİ

Genel Esaslar
ve
Siyasi Rejimler



Namık Kemal Üniversitesi Merkez
Kütüphanesi



255.07.02.01.06/14/0044960

0044960

2.561026
50a
69

KUTULMUŞ MATBAASI
Yerebatan Caddesi No. 35
Tel: 22 86 76, İstanbul 1969

Ö N S Ö Z

Bu ders kitabımızın bundan evvelki 1965 basısının Önsözünde iki hedef güttüğümüzü açıklamıştık. Bunlardan birincisi «Anayasa müesseselerini yalnız hukukî değil, siyasi açıdan da izah ederek onları mümkün olduğu kadar gerçek ve canlı hüviyetleri ile -ve mukayese metodu ile göstermek» ve, ilâve edelim, bunu hukukçu olduğumuzu gözden kaçırmadan yapmak; ikincisi «öğrencilerimizin liselerden umumiyetle her yıl biraz daha zayıf geldiklerini, imtihanlarda aldığımız neticelerin hiç de tatmin edici olmadığını gözönünde tutarak kitabımızı, bazı fedakârlıklar pahasına da olsa, onlar için daha kolay faydalanılır bir hale getirmek» di.

Bu son basıda ikinci hedef ağır basmaktadır. Çünkü imtihanlardan aldığımız neticeler öğrenci seviyesi hakkındaki çok kötümser görüşümüze geçen dört yıllık süre içinde maalesef kuvvetlendirmiş ve bu bizi kitabı daha fazla hafifletmek ve kolaylaştırmak için yeni fedakârlıklar yapmaya zorlamıştır. Neticede yapılan bazı ilâvelere karşılık bir hayli bahis çıkarılmış, bir çokları kısaltılmış veya özetlenmiştir. Aynı düşünce ile bibliyografyaya yabancı eserler tekrar alınmamış, bütün öğrencilerimizin daha kolay faydalanabileceği belli başlı türkçe eserlere yer vermekle yetinilmiştir.

Yaptığımız bu değişikliklerle öğrencilerimizin de haklı isteklerine uygun olmak üzere geçen yaz Fakültemiz Genel Kurulunca alınan çeşitli reform kararları arasında kabul ettiğimiz «Daha az yüklü ve ucuz kitap» prensibini derhal uygulamış oluyoruz. Biz de, bir çok öğretim üyelerimiz gibi, ders kitaplarının alabildiğine hacimlenip lisans öğretimi ve aynı zamanda öğrencilerimizin maddî gücünün de üstünde pahalılaşmasından ötedenberi şikâyetçi idik. Bu itibarla şahsî arzumuza ve öğrencilerimizin isteğine uygun düşen «daha az yüklü ve ucuz kitap» prensibine derhal ve memnurlukla uymayı bir vazife bildik.

Bu kitabın Aziz öğrencilerimiz için daha faydalı olmasını dileriz.

Erenköy, 8 Ocak 1969

Prof. Dr. Hüseyin Nail KUBALI

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ

ANAYASA HUKUKU VE SİYASİ MÜESSESELER ANAYASA HUKUKUNUN METODU VE KAYNAKLARI

§ 1. Anayasa Hukukunun mânası ve konusu	1
I. Bir terim olarak anayasa ve anayasa hukuku	1
A — Eski Çağda	2
B — XVIII. Asırda	2
C — XIX. Asırda ve zamanımızda	2
II. Anayasa hukukunun konusu	3
§ 2. Siyasi müessese	5
I. Siyasi olma niteliği	5
II. Siyasi müessese kavramı	7
§ 3. Anayasa hukukunun metodu ve kaynakları	8
I. Anayasa hukukunun metodu	8
II. Anayasa hukukunun kaynakları	11

BİRİNCİ KİTAP

ANAYASA HUKUKUNUN GENEL ESASLARI

Birinci Kısım

SİYASİ İKTİDAR VE DEVLET

Birinci Bölüm

SİYASİ İKTİDAR

§ 1. Siyasi toplum	16
I. Sosyal düzen ve sosyal farklılaşma	16
II. Siyasi toplumun karakterleri	16

A — Siyasi toplum belirli bir coğrafi çevrede yer alan bir toplumdur.	17
B — Siyasi toplum kavrayıcı ve mürekkep bir toplumdur	17
§ 2. Siyasi iktidar	
I. Siyasi iktidarın mahiyeti	19
II. Siyasi iktidarın tarihi gelişmesi	20
A — Siyasi iktidarın tarihi gelişmesinde rol oynayan sebepler	20
B — Siyasi iktidarın gelişme merhaleleri	21

İkinci Bölüm

DEVLET

§ 1. Devletin mahiyeti	24
I. Devlet realitesi ve devlet kavramı	24
A — Basit devlet realitesi ve somut devlet kavramı	24
B — Mürekkep devlet realitesi ve soyut devlet kavramı	25
II. Devletin unsurları	
A — Devletin somut unsurları	27
B — Devletin soyut unsurları	37
§ 2. Devletin kişiliği ve egemenliği	37
I. Devletin kişiliği	37
A — Devletin manevi ve hukuki kişiliğini kabul eden Klâsik görüşler	38
B — Devletin manevi ve hukuki kişiliğini kabul etmeyen yeni görüşler	39
II. Devletin egemenliği	40
A — Egemenliğin tarifi ve mahiyeti	40
B — Egemenliğin Uğramakta olduğu oluşum	42
§ 3. Devletin faaliyet alanı ve faaliyet vasıtaları	44
I. Devletin faaliyet alanı	44
A — Devletin faaliyet alanı ile ilgili teorik görüşler	44
B — Tatbikat	45
II. Devletin faaliyet vasıtaları	47
A — Devletin hukuki fonksiyonları ve hukuki netice doğuran maddi fiilleri	48
B — Devletin organları	50
C — Devletin aynı ve malî patrimonu	52

§ 4. Devletin şekilleri	58
I. Egemenliğin kaynağı bakımından devlet şekilleri	58
A — Monarşik devlet şekli	58
B — Cumhuriyet Devlet şekli	59
II. Egemenliğin yapısı bakımından devlet şekilleri	61
A — Basit devlet	61
B — Mürekkep Devlet	61

İkinci Kısım

SİYASİ İKTİDARIN STATÜSÜ

VE

SINIRLANDIRILMASI

68

Birinci Bölüm

SİYASİ İKTİDARINI HUKUKİ VE SİYASİ STATÜSÜ

68

§ 1. Anayasa	69
I. Anayasa kavramı	69
A — Anakuruluş ve Anayasa	69
B — Maddî mânada anayasa, şekli mânada anayasa	70
II. Anayasa neveleri	72
A — Teamüli Anayasa	72
B — Yazılı anayasa ve neveleri	81
§ 2. Anayasanın üstünlüğü	86
I. Kurucu ve kurulmuş iktidar ayırımı	87
A — Asli kurucu iktidar	88
B — Tâli kurucu iktidar	92
II. Kanunların anayasaya uygunluğunun kontrolü	98
A — Anayasaya uygunluk kontrolünün şekilleri ve neveleri	98
B — Memleketimizde kanunların anayasaya uygunluğunun kontrolü	106
§ 3. İnsan hakları bildirileri ve anayasalarda ifadelenmesi	109
I. İnsan hakları bildirilerinin tarihi kökleri	109
II. İnsan hakları bildirilerinin şekilleri	111
A — Anayasadan Ayrı Beyanname Şekli	111
B — Başlangıç (Prémble) şeklindeki beyanname	112

III

III. İnsan hakları bildirilerinin hukuki değeri	113
A — Anayasa başlangıçlarının hukuki değeri	113
B — Anayasadan ayrı beyannamelerin hukuki değeri	114
§ 4. Milletlerarası hukuk ve devlet statüsü	116
I. Milletlerarası hukuk ve anayasalar	116
A — Teamüli milletlerarası hukuk ve devletin iç faaliyet ve Mü- nasebetleri	116
B — Ahdi milletlerarası hukuk ve devlet statüsü	119
II. Milletlerarası hukuk ve anayasamız	127
A — Teamüli milletlerarası hukuk ve anayasamız	127
B — Ahdi milletlerarası hukuk ve anayasamız	128

İkinci Bölüm

SİYASİ İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASI 129

§ 1. Siyasi iktidarın sınırlandırılmasına hakim teorik esaslar	130
I. Klâsik fransız doktrini	130
II. Klâsik alman doktrini	132
III. Realist doktrin	134
IV. Plüralist doktrin	135
A — Hukuki Sınırlanma	136
B — Fiili Sınırlanma	137
§ 2. Siyasi iktidar karşısında kişi hak ve hürriyetleri ve sosyal hak ve hürriyetler	141
I. Kişi hak ve hürriyetleri	141
A — Kişi hak ve hürriyetlerinin teorik temelleri	141
B — Kişi hak ve hürriyetlerinin iki manâsı	144
C — Kişi hak ve hürriyetlerinin çeşitleri	145
II. Sosyal haklar	147
A — Sosyal hakların mahiyeti	147
B — Sosyal haklar ve pozitif hukuk	152

III. Kişi haklarının ve sosyal hakların düzenlenmesi	155
A — Demokrasi ve devlet anlayışı ve hürriyetlerin düzenlenmesi	155
B — Hürriyetlerin normal düzenlenme şekilleri	158
C — Hürriyetlerin anormal düzenlenme şekilleri	161
IV. Kişi haklarının ve sosyal hakların teminatı	173
A — Milli hukuk alanındaki teminat	174
B — Milletlerarası hukuk alanındaki teminat	185

İKİNCİ KİTAP

SİYASİ REJİMLER

GİRİŞ

SİYASİ REJİMLER KAVRAMI

VE

SİYASİ REJİMLERİN TASNIFI

I. Siyasi rejim kavramı	1189
II. Siyasi rejimlerin tasnifi	190

Birinci Kısım

KLASİK DEMOKRASİ

VE

LIBERAL SİYASİ REJİMLER

Birinci Bölüm

KLASİK DEMOKRASİNİN İDEOLOJİSİ VE
PRENSİPLERİ 193

§ 1. Klâsik Demokrasinin ideolojik özellikleri ve Felsefi Eğilimleri	193
I. Klâsik demokrasinin ideolojik özellikleri	193
II. Klâsik demokrasinin felsefi eğilimleri	195
A — Klâsik demokrasi Spritualisttir	195
B — Klâsik demokrasi idealisttir	196
C — Klâsik demokrasi universalisttir	196
§ 2. Klâsik demokrasinin egemenliğin kaynağı veya sahibi ile ilgili hu- kukî ve siyasi prensipleri	196

I. Millî egemenlik prensibi	197
A—Millî egemenlik prensibinin teorik mânası	198
B—Millî egemenlik prensibinin mevzuattaki yeri, mânası ve neticeleri	198
C—Millî egemenlik prensibinin tenkidi	200
II. Halk egemenliği prensibi	202
A—Halk egemenliği prensibinin çeşitli mânaları	203
B—Halk egemenliği prensibinin mevzuattaki yeri	206
C—Millî Egemenlik ve halk egemenliği ayırımının pratik neticeleri	207

İkinci Bölüm

KLASİK DEMOKRASİNİN ŞEKİLLERİ 212

§ 1. Doğrudan demokrasi	212
I. Eski çağlarda	213
II. Modern çağlarda	214
§ 2. Temsili demokrasi	215
I. Siyasi temsilin ve temsili demokrasinin tarihi ve teorik kökleri	216
A—Tarihi kök	216
B—Teorik kök	216
II. Siyasi temsilin ve temsili demokrasinin hukuki mahiyeti	217
§ 3. Yarı doğrudan demokrasi	218
I. Yarı doğrudan demokrasinin tatbik usulleri	218
A—Referandum	218
B—Halkın kanun teklifi	225
C—Halkın Vetosu	225
II. Yarı doğrudan demokrasinin gelişmesi	226

Üçüncü Bölüm

TEMSİLİ DEMOKRASİNİN GELİŞMESİ 227

§ 1. Yarı temsili demokrasinin yerleşmesini sağlayan hukuki etkenler	229
I. Fesih hakkı	229
II. İstişari Referandum	230
III. Mümessillerin kolektif ve ferdi azli... ..	231

A—Kollektif azil	231
B—Ferdî azil	232
IV. Tekrar seçilebilme hakkı	232
V. Temsilcilerin farklı hukuki statüye malik olması	233
§ 2. Yarı temsili sistemin yerleşmesini sağlayan fiili ve siyasi etkenler	234
I. Siyasi partiler	234
A—Siyasi parti kavramı ve özellikleri	234
B—Siyasi Partilerin yapısı	236
C—Siyasi parti neveleri ve siyasi partilerin bünyesinde meydana gelen gelişme	240
D—Siyasi parti sistemleri	243
II. Baskı Grupları	252
A—Kavram	252
B—Baskı grubu tipleri	253
C—Baskı grubunun iç yapısı	254
D—Baskı gruplarının etkileme ve baskı usulleri	254
E—Baskı grubu olarak ordu	256
§ 3. Seçim ve seçim sistemleri	257
I. Seçimin hukuki mahiyeti	257
II. Seçmenler topluluğunun yapısı ve gelişmesi	258
A. Sınırlı Oy sistemi	259
B—Genel Oy sistemi	261
III. Seçim yetkisinin hukuki karakterleri	262
A—Seçim yetkisi ferdidir.	262
B—Seçim yetkisinin kullanılması ihtiyaridir.	263
C—Seçim yetkisi eşit şekilde kullanılır	263
D—Seçim yetkisi gizli şekilde kullanılır	264
IV. Oy verme usulleri	264
A—Tek dereceli, iki dereceli oy usulü	264
B—Tek isimli veya listeli oy usulü	266
V. Seçim sistemleri	267
A—Çoğunluk sistemleri	267
B—Nisbi seçim veya temsil sistemi	268
VI. Siyasi partiler ve seçim sistemleri	274
A—Nisbi temsil birçok ve bağımsız partinin meydana gelmesine yol açar	275

B— İki türlü çoğunluk sistemi birçok ve bağımlı partilerin meydana gelmesine yol açar	275
C— Tek türlü çoğunluk sistemi, iki parti sisteminin meydana gelmesine yol açar	276

Dördüncü Bölüm

KLASİK DEMOKRASİDE HÜKÜMETİN UNSURLARI VE HÜKÜMET ŞEKİLLERİ 277

§ 1. Klâsik demokraside hükümetin unsurları	277
I. Hükümet veya yürütme	278
A— Monokratik yürütme	278
B— Kolektif yürütme	279
C— Direktoryal yürütme	279
D— Dâlist yürütme	279
II. Parlamento meclisler	280
A— Çift meclis sistemini doğuran sebepler	280
B— Çift meclis sisteminin fayda ve mahzurları	284
§ 2. Klâsik Demokraside hükümet şekilleri	287
I. Meclis hükümeti	291
A— Meclis hükümeti sisteminin dayandığı prensip ve karakterler	292
B— Meclis hükümeti sisteminin tatbikatı	292
II. Başkanlık hükümeti	293
A— Başkanlık hükümetinin temelleri	294
B— Başkanlık hükümeti şeklinin tatbikatı	295
III. Parlamenter hükümet şekli	296
A— Parlamenter hükümet şeklinin kökü ve gelişmesi	296
B— Parlamenter hükümet şeklinin klâsik unsurları	299
C— Parlamenter hükümet şeklinin bugünkü mânâsı ve işleyişi	306

Beşinci Bölüm

LIBERAL SİYASİ REJİM ÖRNEKLERİ 331

§ 1. İngiliz siyasi rejim	
I. Tarihi gelişim	312
A— Genel açıdan	312
B— Anayasa açısından	312

II. İngiliz siyasi rejiminde anayasa organları	315
A— Taç	316
B— Parlamento	317
C. Kabine	322
D— Yargı organı	325
III. İngiliz siyasi sisteminde seçim sistemi ve siyasi partiler	326
A— Seçim sistemi	326
B— Parti sistemi	327
IV. İngiliz siyasi rejiminin fiili mahiyeti ve genel karakterleri	331
§ 2. Fransız siyasi rejimi	333
I. Tarihi gelişim	333
A— Eski rejim	334
B— Devrimciler	335
C— Parlamenter cumhuriyetler	335
II. 1958 anayasası ve beşinci cumhuriyet	336
A— Cumhurbaşkanı	336
B— Hükümet	338
C— Parlamento	339
D— İstişari ve kazal organlar	241
E— Sonuç	341
III. Siyasi partiler	342
§ 3. Alman siyasi rejimi	343
I. Tarihi gelişim	343
A— XIX. yüzyıl Almanyası ve problemleri	343
B— Weimar cumhuriyeti	347
II. Bugünkü Alman siyasi rejimi	347
A— Savaş sonrası Almanyası	347
B— Batı Almanya siyasi rejimi	437
§ 4. İtalyan siyasi rejimi	351
I. Tarihi Gelişme	351
A— İtalyan Birliğinin kurulması	351
B— 1968 Anayasası ve İtalyan monarşisi	351
C— 1848 Anayasasının uygulanışı ve faşizm	351
II. Bugünkü İtalyan siyasi düzeni	352
A— 1948 Anayasası	352
B— Siyasi hayat ve partiler	354

§ 5. İsviçre Siyasi rejimi	361
I. İsviçre Anayasa müesseseleri	361
A — Federal sistemi	361
B — Federal otoriteler	362
C — Yarı doğrudan demokrasi müesseseleri	364
II. Siyasi hayat ve partiler	364
§ 6. A. B. D. siyasi rejimi	
I. Tarihi gelişim	367
A — Sömürge Devrinde bağımsızlık savaşı	367
B — Bağımsızlık Bildirisi ve konfederasyonun kurulması	363
C — Federasyonun kuruluşu ve Federal Anayasa	369
II. Federal Anayasa organları	371
A — Başkan ve yardımcısı	372
B — Kongre	377
C — Yüksek mahkeme	380
D — Üye devletler	382
III. A. B. D. siyasi rejiminde siyasi partiler ve baskı grupları	383
A — Siyasi partiler	383
B — Baskı grupları	389
IV. Netice	391
§ 7. Liberal siyasi rejimlerin ikinci derecedeki örnekleri	392
I. Parlamenter hükümet şekilli siyasi rejim grupları	392
A — Çift partili rejimler	392
B — Çok partili rejimler	392
II. Prezidansiyel hükümet şekilli siyasi rejim grupları	394
III. Meclis hükümeti şekilli siyasi rejim grupları	395
A — Geçici olanlar	395
B — Devamlı olanlar	395
YARDIMCI KAYNAKLAR	397

15/v-63 15
t/y

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN No. : 1417
HUKUK FAKÜLTESİ No. : 312

Prof. Dr. Hüseyin Nail KUBALI

ANAYASA HUKUKU

DERSLERİ

Genel Esaslar
ve
Siyasi Rejimler



NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ Kütüphane ve Dokümantasyon Büro Başkanlığı	
Demirbaş No	0064360
Tasnif No	342.56/026/K930

KUTULMUŞ MATBAASI
Yerebatan Caddesi No. 35
Tel: 22 86 76, İstanbul 1969

GİRİŞ

ANAYASA HUKUKU VE SİYASİ MÜESSESELER ANAYASA HUKUKUNUN METODU VE KAYNAKLARI

§ 1. ANAYASA HUKUKUNUN MÂNASI VE KONUSU

Devlet hukuk düzeninin bütününe meydana getiren kamu hukuku (Amme Hukuku) ve Özel Hukuk (Hususî Hukuk) dallarından Kamu Hukuku dalının en başında yer alan Anayasa Hukukunun bir terim olarak ifade ettiği mâna ile bir ilim dalı olarak kavradığı konunun zamanla bazı değişikliklere uğradığını görüyoruz.

I

BİR TERİM OLARAK ANAYASA VE ANAYASA HUKUKU

En küçüğünden en büyüğüne kadar *devamlı* her insan topluluğunun bir «Statü» ye, yâni bir kuruluş ve işleyiş düzenine ihtiyacı vardır. O topluluğun gayesi ve iradesi böyle bir statü ile şekillenir ve gerçekleşir. Bu statüye «*Constitution*» yani *ana kuruluş düzeni* denir.

Tarihî ve sosyal şartların meydana getirdiği millî bir topluluğun, muayyen bir ülke üzerinde siyasî teşkilatlanmasını ifade eden ve diğer bütün toplulukları içine alan Devlet'in de bir «*Constitution*» u, bir *ana kuruluş düzeni* olmak gerekir. Onsuz Devlet Anarşi içinde bir topluluk demektir, daha doğrusu var sayılamaz. Hattâ böyle bir topluluk tasavvur edilemez.

Bu mânada «*Constitution*», *Devletin temel hukukî yapısı, bir toplumu Devlet olarak kuran ve idare eden temel kanunların bütünü* demektir.

Bu terim yeni değildir. İfade ettiği anlam ilk çağlardan bugüne kadar siyasî düşüncenin konusu olmuştur.

A. *Eski Çağda*, bu terim, aşağı yukarı bu günkü mânâda kullanılırdı. *Eski Yunanda* meselâ *Aristo*, *Devlet düzeninin temelini teşkil eden ana kanun* ile, ona dayanan adı kanunları açıkça birbirinden ayırıyordu. *Eski romalılar* da böyle bir ayırım yaparlardı.

Ancak, eski Yunanalılarla Romalılar adı kanunlardan farklı böyle bir «*Constitution*» fikrine sahip olmakla beraber, Devlet düzeninin temel olan ana kanunu yazılı bir metin halinde tesbit etmek fikrine varmamışlardı.

B. *XVIII. Asırda* : «*Constitution*» terimi, orta çağda, *kilise* hukukunda bazı kaideleri ifade etmek üzere kullanıldıktan sonra, *XVIII* asırda, yeniden, aşağı yukarı eski mânâsıyla, ortaya çıkmıştır. Bu devirde «*Constitution*» denince iki mânâ anlaşılırdı :

Birinci mânâda «*Constitution*», *Devletin, ahenkli ve rasyonel teşkilatlanmasını* ifade ediyordu. Bu şekilde mânâlandırma, o devrin hâkim felsefesi «*Rasyonalizm*» in bir neticesidir.

İkinci mânâdaki «*Constitution*»dan böyle rasyonel bir siyasi teşkilâtın açık bir suretle tayin ve tesbit edildiği bir *yazılı metin* anlaşılıyordu. Bu ikinci telâkinin en mühim sebebi şudur: *XVIII* asırda, fikir hareketleri *mutlak monarşiye* karşı savaşıyor ve ona karşı *fert hak ve hürriyetlerini* teminat altına almak istiyordu. Siyasî iktidara karşı fert hak ve hürriyetlerinin teminat altına alınmasında ise, yazılı anayasa en tesirli tedbir ve çarelerden biri olarak görülüyordu.

Nitekim, bütün bu mücadeleler, yazılı anayasa fikrinin lehine neticelenmiş, önce *Birleşik Amerika*'da 1787 tarihli ilk yazılı Anayasa, daha sonra, *1789 Fransız Devrimi*'nde yapılan *1791* ve daha sonraki anayasalarla insanlık *yazılı anayasalar devrine* girmiştir.

Şu noktayı öneminden ötürü özellikle kaydetmek gerekir ki, *XVIII* yüzyılda «*Constitution*» terimi, rasyonel bir Devlet düzenini tesbit eden yazılı bir metin olarak aynı zamanda *ferçi ve liberal* bir dünya görüşünü de ifade ediyordu. Yazılı anayasa mutlak monarşinin karşısında yalnız hukuk devletinin değil, mutlak monarşinin dayandığı *feodal nizama* karşı *liberal devletin* de alâmeti ve sembolü oluyordu.

C. *XIX Asırda ve ve Zamanımızda* : Bu anayasa anlayışı *XIX* asırda da devam etmiştir. Bütün *XIX* asır boyunca bilhassa Avrupa tarihi *fertçi ve liberal bir hukuk Devletini* gerçekleştirmek isteyen yazılı anayasacılık hareketleri ve mücadeleleri ile doludur.

Bu anlayış, bazı değişikliklere uğramakla beraber, bugün de aynı özelliğini muhafaza etmektedir. Ferçi ve liberal dünya görüşü reddeden ve ona zıt Marxçı dünya görüşünü müdafaa eden *Komünist Siyasî rejimlerde* bile anayasa fert hak ve hürriyetlerinin, hiç değilse görünüş de bir teminatı olarak o rejimlerin çıkarına bir propaganda vasıtasıdır.

Bütün bu anlattıklarımız bizim siyasi tarihimiz için de uygundur. Bizde de, batıdaki örneklerine benzeyen ilk yazılı anayasamız olan *1876 «Kanunu Esasi»*si, mutlak Osmanlı monarşisini, meşrutî yani hukukla bağlı monarşi haline getirirken, eksik ve görünüşte de olsa, memleketimizde ilk defa olarak fert hak ve hürriyetlerini siyasî iktidara karşı koymak ve teminat altına almak gayesini güdüyordu. O zaman pek zayıf bir şekilde gerçekleştirilen bu gaye, daha sonraki anayasalarımızda daha da kuvvetli olarak kendini göstermiş ve nihayet yeni anayasamızda en modern mânâda ve bütün garanti müesseseleriyle gerçekleşmiş bulunmaktadır.

Özetlemek gerekirse, Anayasa, *ferk hak ve hürriyetlerini teminat altına alan bir hukuk Devletini kuran temel kanundur*. Anayasa Hukuku ise esas itibariyle bu kanunu kendisine inceleme konusu yapan hukuk dalıdır. *Klâsik dünya görüşüne* uygun ve dar mânâdaki Anayasa Hukuku budur.

II

ANAYASA HUKUKUNUN KONUSU

Anayasa Devleti Kuran Temel Kanun olduğuna ve Anayasa Hukuku da bu temel Kanunu kendisine inceleme konusu yaptığına göre Anayasa hukukunun konusu devlettir.

Kamu hukukunun öteki dallarının da konusu Devlettir. Fakat Anayasa hukuku Devleti daha ziyade *siyasî açıdan* inceler.

Yalnız burada bir aydınlatmaya ihtiyaç var; Acaba Anayasa Hukuku yalnız Anayasa'da yer alan prensiplerin ve kaidelerin izahı ile mi yetinir? Yani sadece «*Anayasa nın hukuku*» mudur? Bu hukuk dalının adı böyle bir şüpheyi uyandırmaktadır. Ama derhal söyleyelim ki, anayasa hukukunun çerçevesini bir memleketin Anayasası çizmekte ise de Anayasanın çizdiği bu çerçeve Anayasa hukukunun asıl konusundan bir bakıma geniş, bir bakıma çok dardır.

Gerçekten, çok tafsilatlı olan modern Anayasalar Anayasa hukukunun asıl konusuna doğrudan doğruya girmeyen hükümlere de yer ver-

mektedir. Meselâ bazı idarî, malî, iktisadî mahiyette ve hattâ teknik karakterde olan, kelimenin alışılmış mânasıyla, siyasi olmayan konuları da içine almaktadır. Bu konular Anayasanın yapıldığı zamanın ve memleketin hususî şartları sebebiyle ehemmiyetli görülerek Anayasanın içine sokulmuş olmalarına rağmen, aslında mahiyetleri icabı Anayasa hukukundan ziyade İdare hukuku, iktisat, maliye gibi ilim dallarını ilgilendiren konulardır. Meselâ Anayasamızın üçüncü kısmının ikinci bölümünün C bendinde İdare ile ve aynı bölümün özellikle D bendinde iktisadî konularda ilgili hükümlerin klâsik anlayışla Anayasa içinde yer almaması gerekir.

Fakat asıl mühim olan ve Anayasa hukukuna «Anayasanın Hukuku» gözü ile bakmamıza engel olan, Anayasa hukukunun konusunun Anayasanın kadrosunu çok aşmasıdır. Gerçekten evvelâ Devletin temel yapısı, fonksiyonları ve fertlerle münasebetleri ile ilgili herhangi bir konu Anayasa ile düzenlenecek yerde bir kanunla veya bir kararname ile, hattâ bir tüzük ile düzenlenmiş olabilir. Bu hallerde bu konu, şekil itibarıyla Anayasa dışında kalmasına rağmen, ister istemez Anayasa hukuku tarafından incelenecektir. Meselâ sosyal haklar Anayasamızda yer almasıydı da, eskiden olduğu gibi, bu haklardan bazıları sadece kanunlarla düzenlenseydi, bundan dolayı Anayasa hukukunun incelenmesi dışında bırakılmıyacaktı. Sonra, ilerde göreceğimiz gibi Anayasa hukukunun inceleme çevresine giren birçok siyasi konular meselâ Büyük Millet Meclisi ile Hükümetin münasebetleri, Cumhurbaşkanının vazife ve mesuliyetleri ile ilgili bir çok hususlar âdi kanunlar veya Anayasa ile değil, siyasi hayatın, Devlet hayatının doğurduğu ihtiyaçlara göre, bir takım tatbikat yolu ile yerleşmiş olan *teamüller* tarafından düzenlenebilmektedir. Bu teamüller Anayasanın yazılı prensip ve kaideleri dışında meydana gelmiş oldukları ve Anayasada bir hükme bağlanmadıkları halde Anayasa hukukunun konusu içine girerler.

Nihayet Anayasa hukukunun konusunda ve metodunda, bilhassa İkinci Dünya Savaşından beri, bir taraftan Devlet ve Toplum anlayışında meydana gelen değişiklikler diğer taraftan Anayasa hukuku üzerinde diğer sosyal ilimlerin ve bu arada politika ilminin yaptığı tesirler sebebiyle Anayasalar yukarıda söylediğimiz üzere, çok tafsilâtlı olmakla kalmamış, Anayasada yer almayan ve klâsik anlayışa göre yer almaması gerekli görülen bir çok konular Anayasa hukukunun malî olmağa başlamıştır. Bunlar bütün siyasi konulardır. İster Anayasanın veya diğer yazılı hukuk normlarının düzenleyici çevresi içine alınmış olsunlar, ister

olmasınlar, *siyasi mahiyetleri* ile Anayasa hukukunun konusu olmaları lâzımdır.

Bununla anlıyoruz ki, Anayasa hukukunun konusu *şekli* = (formel) bir ölçüye göre değil, *maddi* = (matériel) bir ölçüye göre, yani konuların nitelik ve özelliklerine göre belli olur. Bu özelliklerin en başında ise *siyasi olma niteliği* yer alır.

§ 2. SİYASİ MÜESSESE

Anayasanın konusu meselesini daha iyi aydınlatmak ve tamamlamak için siyasi müessese üzerinde durmak, bunun için de evvelâ *siyasi olma niteliğini*, daha sonra da siyasi müessese kavramını belirtmek gerekir.

I

SİYASİ OLMA NİTELİĞİ

Siyasi veya politik, yunancadan gelen «politike» teriminin kök mânâsına göre, «*Polis*» ile veya lâtince *Civitas*, *Site* denilen toplulukla ve zamanımızda Eski çağın Sitesi karşılığı olan *Devlet ile ilgili her şeydir*. Bir hadise, bir hareket, bir faaliyet veya bir müessese Devlet ile uzaktan veya yakından ilgili ise o, *siyasi* bir nitelik taşıyor demektir. Fakat Devletle ilgili olup olmamanın ölçüsü nedir? Bunun için kesin bir ölçü verilemez. Çünkü siyasi olmanın değişmez özelliği Devletle ilgili olmak ise de bu ilginin sınırları şekilleri ve çevreleri zamanla değişmekte ve genişlemektedir. Başka bir deyimle bu, Devlet anlayışına ve bu anlayışın özelliğine, Devletin toplum hayatı üzerinde oynadığı rolün, sosyal faaliyetlere yaptığı müdahalelerin genişliğine bağlıdır.

Klâsik Devlet anlayışına göre Devlet sadece toplum hayatının gerektirdiği temel düzeni sağlamakla, onun iç ve dış güvenliğini korumakla görevli idi. Fertdin, ailenin ve diğer sosyal müesseselerin kendi özel menfaatlerini sağlamak için diledikleri gibi hareket etmek hakkına kavramazdı. Onların serbest faaliyet alanına el uzatamazdı.

XX nci yüzyılın başına kadar devam eden bu *klâsik ve liberal* Devlet anlayışına göre Devletle ilgili olmak, siyasi olmak niteliği dar bir alana mahsus bir nitelikti. Meselâ Devlet ile ilgili olan faaliyetler vatandaşların seçim hakkını kullanması, Meclis ve Hükümet gibi Anayasa or-

ganlarının birbiri ile ve vatandaşlarla olan ve dar bir ölçüde Anayasanın kadrosu içinde kalan ve daha ziyade hukukî bir karakter taşıyan faaliyetlerden ibaretti.

Zamanımızda bu anlayış yerini büyük çapta başka bir anlayışa bırakmış bulunuyor. Eski *Bekçi Devletin* yerini *Sosyal Devlet* veya *Refah Devleti* almış bulunmaktadır. Çünkü artık dünya görüşü büyük bir ölçüde değişmiştir. Artık ferdin kendi başının çaresine bakmasını, kendi vasıtaları ile kendisini korumasını, kendisi için «yalnız ben varım başkası yok» dercesine bencil davranmasını kabul etmeyen, toplumun ortak varlığına yardım eden ve toplumdaki işgal ettiği iktisadî ve sosyal yere veya gördüğü işe göre yardım istemek hakkına sahip olan, «Ben varım ama, başkaları da var» diyebilen, toplum içinde bir *yeri* ve toplumun ortak kaderinde bir *sözü* olan bir *toplum adamı* olmasını isteyen geniş anlamıyla *toplumcu bir dünya görüşü* ortaya çıkmıştır.

Bunun neticesi olarak, sosyal faktörler Devlet hayatında birinci plâna geçmiş, Devlet sadece hukukî ve teknik karakterde bir emir ve kumanda teşkilâtı olmaktan çıkarak bir takım sosyal mesuliyetler yüklenen, toplumun yapısı içinde gerçekten sosyal karakterde bir temel müessesese olmuş, kuruluşu, fonksiyonları ve gayesi bakımlarından *sosyalleşmiştir*. Nihayet Devletin bu sosyalleşmesi her çeşit sosyal problemlerle alâkalanmasını, onlara hareket ve yön vermesi neticesini doğurmuştur. İşte bu gelişme bütün sosyal müesseselerin ve faaliyetlerin hareket hedefi tarzı ve plânı ve bunların aksiyon alanına geçişi demek olan bir *siyasileşmeye* yol açmıştır.

Böyle olunca, eskiden olduğu gibi, yalnız Devletin temel yapısı, çeşitli organlarının birbiri ile münasebeti, Devlet ve vatandaş münasebetleri gibi klâsik Anayasa çevresine giren konular değil, her çeşit sosyal kuruluşlara, fertlere, hattâ aileye belirli bir yaşayış tarzını emreden düzenleyici bütün Devlet faaliyetleri ve bunlara yön veren fikrî faaliyetler ve psikolojik davranışlar, Anayasada bir takım hükümlere bağlanmamış olsa da, *siyasî* olmak niteliğini taşır. Görülüyor ki, işaret ettiğimiz tesirler altında siyasî olmak niteliği son derecede genişlemiş ve bu sebeple Anayasa hukukunun doğrudan doğruya ve dolayısıyla incelemek zorunda bulunduğu konular son derecede artmıştır.

II

SİYASİ MÜESSESE KAVRAMI

Müessesese = (Institution) en geniş manası ile, belli bir toplumda yerleşmiş olan, toplumun fertleri dışında ve üstünde objektif bir varlığa sahip olan ve bu sebeple onlar üzerinde zorlayıcı bir tesir yapan fikirler, inançlar ve örf ve âdetlerden hareket ederek Devlete varıncaya kadar toplumda yer alan ve toplum hayatında etki yapan bütün soyut ve somut sosyal gerçeklerdir.

Devlet, bu genel müessesese kavramının kapsadığı çeşitli müesseselerin en teşkilâtlısı ve en kuvvetlisi olduğu, onların hepsini kavradığı için *müesseselerin müessesesidir*.

Yalnız şu noktaya dokunalım ki, ilk bakışta müessesese kavramı bir tarihî devamlılık, bir kalıplaşma ve katılaşma, bir gelenekçilik fikrini uyandırır. Bu fikir aslında yanlış değildir. Her müessesese ister bir duyuş, düşünüş veya inanış mahiyetinde olsun, isterse Devlet gibi en gelişmiş bir teşkilât halinde kurulmuş olsun, daima belirli bir tarihî devamlılık, bir kalıplaşma ifade eder. Fakat bu kalıplaşma, hattâ katılaşma sadece bir dış görünüştür. Müesseseler gösterdikleri kalıplaşma ve katılaşmanın altında bir iç hayata sahiptirler ve daima bir iç değişmeye tâbidirler. Yani her müessesese dış bakımdan, şekil yönünden az çok *statik*, fakat iç bakımdan, muhteva yönünden çoğunlukla *dinamik*dir.

Zamanımızın dış münasebetler, iç yapı ve işleyiş itibarıyla çok hareketli olan toplumlarında yani *kapalı toplumlar* olmaktan çıkarak *açık toplumlar* haline gelen çağdaş toplumlarda, müesseselerin ve bilhassa siyasî müesseselerin dinamizmi çok açıktır. İngiltere gibi fazlasıyla gelenekçi bilinen bir memlekette bile siyasî müesseseler görünüşte eski kalıplarını muhafaza etmekle beraber içten bir değişmeye uğramakta, zamanın şartlarına uymaktadır. Türkiyemiz de sosyal ve siyasî müesseselerimize hâkim olan *devrimcilik* prensibi bu *müesseseler dinamizmi*'nin ifadesinden başka bir şey değildir.

Siyasî Müesseseseye gelince; nasıl Devlet ile uzaktan veya yakından ilgili olan her şey *siyasî* olmak niteliğini taşıyorsa, müesseselerin de doğrudan doğruya veya dolayısıyla Devletle ve daha geniş bir deyimle siyasî toplumla ilgili olanlarının hepsi *siyasî müessesesedir*. Siyasî müessesese olmak için de Anayasa tarafından kabul edilmiş, düzenlenmiş, garanti altına alınmış olmak şart değildir.

Siyasî toplumun gerçek ve somut yapısı ile, Devlet hayatının oluşu ile ilgili bulunan her müessese, Anayasada yer almamış olsa da eğer siyasî toplumun varlığında ve yaşayışında bir yeri ve tesiri varsa her halde bir «siyasî müessese» dir. Meselâ eski Anayasa rejimimizde *siyasî partiler* bir Anayasa müessesesi değildirler amma siyasî müessese niteliğini taşımakta idiler. Çünkü memlekette bir siyasî tesire sahiptiler ve Mecliste temsil edilmekte idiler. Yine meselâ yanlış olarak *kamu oyu* denilen «*Amme efkârı* veya *halk efkârı* = (Opinion publique) ile baskı grupları eski ve yeni Anayasamızda yer almamış oldukları hâlde mühim siyasî rol oynayan ve oynayacak olan sosyal kuvvetler olarak birer siyasî müessesedirler. Buna karşılık Anayasa tarafından kabul edilmiş, düzenlenmiş ve bu sayede hukukî bir varlığa erişmiş olan bir siyasî müessese Devlet hayatında fiilen bir varlığa, tesire ulaşmamış veya ulaşmış da bunu tamamen yitirmişse, Anayasada yer almış olmasına rağmen bir siyasî müessese niteliğini fiilen taşıyamaz, çünkü ölü bir siyasî müessese haline gelmiştir. Meselâ birinci Cumhuriyet rejimimizde Anayasa tarafından kabul edilen *siyasî sorumluluk* müessesesi, yâni hükümetin *güvensizlik oyu* ile millet meclisi tarafından düşürülmesi, işlemez bir hale geldiği için hukuken var, fakat fiilen yoktu... Aynı şekilde Anayasamızın dayandığı *Meclis hâkimiyeti* müessesesi, fiilen *yürütme hâkimiyeti*, hatta bir tek parti grubu ve parti içinde bir azınlık ve hattâ iki şahıs (Bayar-Menderes) hâkimiyeti durumuna düşmüş, gerçekten bir siyasî müessese olmak niteliğini kaybetmişti.

Hülâsa bütün yerleşmiş fikirleri, duyguları, inançları, örf ve âdetleri, hareket tarzlarını ve tatbikatı içine almak, hukukî bir düzene bağlanmış sistemli münasebetlerden geçmek ve başta Devlet olmak üzere tam mânasiyle teşkilâtlanmış topluluklara yükselmek üzere derece derece birer sosyal gerçek olan ve siyasî toplumun kuruluş ve işleyişi ile, Anayasa ve diğer kanunlarla hukukî bir varlığa kavuşturulmuş olsun veya olmasın, doğrudan doğruya veya dolayısıyla ilgili bulunan her müessese *siyasî müessesedir*.

§ 3. ANAYASA HUKUKUNUN METODU VE KAYNAKLARI

I

ANAYASA HUKUKUNUN METODU

Anayasa hukukunun tetkik ve izah çevresine, işaret ettiğimiz anlamdaki bütün siyasî müesseseler girdiğine göre, Anayasa hukuku, hukukla

fiilî gerçekleri bir arada gözönünde tutmak ve onları izah etmekle görevli bir hukuk dâhîdir.

Bu sebeple bir taraftan Anayasa hukukunun konusuna giren müesseseler ve meseleler son derecede artmakta, öte taraftan bunları yalnız hukukî açıdan ve teorik yönden değil, aynı zamanda fiilî ve somut yönden incelemek ve değerlendirmek lâzım gelmektedir.

Bu yeni anlayış ve gelişme Anayasa hukukunu diğer sosyal ilimlere ve bilhassa *sosyolojiye* ve ondan daha ziyade siyasî ilimlere çok yaklaştırmakta ve bu, Anayasa hukukunun inceleme ve öğretim metodu üzerinde derin tesirler yapmaktadır.

Siyasî ilimlerle anayasa hukuku arasındaki sıkı münasebet İngiltere ve Birleşik Amerika gibi Anglo-Sakson memleketlerinde klâsik mânadaki Anayasa hukukunun aleyhine neticelenmiştir. Zira bu memleketlerde siyasî ilimler birinci plâna geçirilmiş. Anayasa hukuku ise teknik mahiyetteki hukukî problemlerle ilgilenen bir hukuk dalı olarak ikinci plâna konmuştur. Fakat bizim de kanaatimize göre, Anayasa hukuku ile siyasî ilimleri birbirinden kesin olarak ayırmak, konularının sıkı bağılılığı ve ortaklığı sebebiyle, imkânsızdır ve sunî olmağa mahkûmdur. Bütün mesele Anayasa hukukunda siyasî problemlerle hukukî problemlerin incelenmesini ve izahını gayet iyi ayarlamak, siyasî olanla hukukî olanın, siyasî ilimlerin bir dalı olan Anayasa hukuku ile asıl siyasî ilimlerin doğru, ayarlı bir sentezini yapmaktır. Anayasa hukuku ile meşgul olanların hem hukukçu olduklarını unutmamaları, hem de bir sosyal ilimci olarak siyasî realiteleri gözden kaçırmamaları lâzımdır.

Anayasa hukukunun hukukla siyasî ilimler arasında bir köprü durumunda her iki ilim dalı ile bağlantılı olması, kullandığı metodun da *karma bir metod* olmasını gerektirmektedir.

Anayasa hukuku hukukun bir dalı olarak evvelâ *exégetique* metoda başvurmak, yani kanun metinlerinin ve mahkeme içtihatlarının yorumunu ve izahını yapmak mecburiyetindedir ki, bu metodun tatbiki için başvuracağı mantık yolu *tümdengelim* = (talil, *déduction*) yoludur. Şu halde Anayasa hukuku, başta Anayasa olmak üzere, konusuna giren müesseselerle ilgili bütün mevzuatı ve mahkeme içtihatlarını incelemek ve yorumlamak suretiyle bu müesseselerin hukukî izahını yapar. Birleşik Amerika Devletlerinde olduğu gibi kanunların yüksek bir mahkeme tarafından Anayasaya uygunluğunun murakebesi sistemini kabul eden memleketlerde bu çeşit mahkemelerin içtihatları Anayasa hukukçuları

için çok mühim bir kaynaktır. Memleketimizde bugüne kadar Anayasa hukuku bakımından Danıştay içtihadlarının tetkiki mühimdi. Bugün, Yeni Anayasamızla kurulan Anayasa Mahkemesinin içtihatları pek tabii olarak birinci derecede bir ehemmiyet taşımaktadır. Yüksek seçim kurulunun kararları da bu arada gösterilebilir.

Anayasa hukukunun bir bakıma siyasî ilimlerin bir şubesi olması, onun bütün sosyal ilimlerin ortak metodu olan gözlem = (müşahade, observation) metodunu da kullanılmasını lüzumlu kılmaktadır ki, bu metodun muhtaç olduğu mantık yolu da *tümervarım* = (*istikra, induction*) yoludur.

Müşahade metodu ya doğrudan doğruya kullanılır, yâni Anayasa hukukçusu konusuna giren müessese ve meseleleri kendisi doğrudan doğruya müşahade eder. Meselâ Parlâmento müzakerelerini izleyerek parti kongrelerine dinleyici olarak katılarak şahsî müşahadelerini kaydeder. Veya bu müşahade vasıtalı bir şekilde yapılır. Bu da politikacılar arasında soruşturmalar veyahut anketler yapmak, her türlü yayınları, meselâ Meclis tutanaklarını, gazeteleri ve dergileri, hasılı çeşitli yazılı kaynakları, hattâ milletlerarası hukukun Anayasa hukukuna tesiri sebebiyle, Birleşmiş Milletler Antlaşması, İnsan Hakları Evrensel Beyanname gibi milletlerarası hukukun kaynakları olan belgeleri incelemek zorundadır.

Müşahade metodu, exégetique metodun tamamlanması ve kontrolü için şarttır. Zira, Anayasa Hukukunun üzerinde ısrarla durarak belirttiğimiz karakterlerinden dolayı sadece mevzuatın ve mahkeme içtihatlarının tefsiri ve izahı ile yetinmek, Anayasa incelemelerinde ve öğretiminde Anayasa hukukçusunu ve öğrencilerin büyük hatâyâ düşürebilir. Çünkü dün olduğu gibi bugün de memleketimizdeki demokratik müesseselerin kuruluşunu ve bilhassa işleyişini gerçeklere uygun bir şekilde izah edebilmek için bir taraftan Anayasa ve diğer mevzuat ve içtihatlar gözönünde bulundurulurken, diğer taraftan seçmen seviyesini, seçim sistemimizin fiilen işleyişini ve millî yapımıza uygunluk derecesini, partilerin iç yapısını ve partilerarası münasebetleri, Devlet idaresini elinde tutanların bilgi, kabiliyet ve zihniyetlerini, öteden beri yerleşmiş siyasî gelenek ve alışkanlıkları, politika ahlâkını, memlekette çatışan fikir akımlarını, telâkkileri, menfaatleri, iktisadî şartları, halkımızın seviyesini ve nihayet çeşitli dış etkileri dikkatle incelemek gerekir. Ancak bu saydedir ki, şekli hukuk ile yaşayan gerçek, sosyal-siyasî realite arasındaki farkları meydana çıkarmak ve doğru neticelere ve hükümlere varmak mümkün olur.

Varılan bir neticelerin diğer memleketlerdeki neticelerle ve memleketimizdeki eski durumlarla *mukayesesi* Anayasa politikamızın bugünkü halini ve geleceğini tayinde çok ehemmiyetli olan sonuncu bir metod unsurudur. Nihayet şunu söyleyelim ki, Anayasa hukukçusu bu metodları uygularken hakikate bağlılık, objektif ve tarafsızlık gibi fikrî ve ahlâki vasıflara her hukukçudan daha fazla muhtaçtır. İlimin gereklerine uygun doğru bir araştırma, izah ve öğretim başka türlü mümkün değildir.

II

ANAYASA HUKUKUNUN KAYNAKLARI

Anayasa hukukunu beslediği kaynaklar öteki hukuk dallarını da besleyen kaynaklardır. Fakat bu kaynaklardan her birinin Anayasa hukukundaki ehemmiyeti ve değeri ile diğer hukuk dallarındaki ehemmiyet ve değeri arasında farklar vardır.

Bütün hukuk dalları gibi, Anayasa hukuku da iki çeşit kaynaktan beslenir. Bunlardan birincisi *gerçek veya alt kaynaklar*, ikincisi ise *şekli veya üst kaynaklar*dır.

Gerçek kaynaklar, hukuk kurallarının ve müesseselerinin temeli olan, onlara somut bir gerçeklik kazandıran maddî ve manevî bir takım etkiler ve şartlardır. Başka bir deyimle hukuk kurallarının ve müesseselerinin özünü, temelini meydana getiren birtakım tabii, sosyal, iktisadî, rasyonel ve ideolojik hal ve şartlardır. Bunlarla beslenmeyen hukuk kuralları köksüz, havada ve etkisiz kalmaya, içi boş kalıplardan başka bir şey olmamaya mahkûmdur. Hukuk kurallarını ve müesseselerini bütünü ile bir cevize benzetirsek gerçek kaynaklar onun özü, şekli kaynaklar ise kabuğudur.

Şekli kaynaklara gelince, bunlar gerçek kaynaklara dayanan, onlara hukukî nitelik kazandıran ve belirli metinlerde yer alan bir takım formüller, ya da metinlerde yer almayan bir takım uygulamalardır ki her iki halde de riayet edilmeleri, teşkilâtlı kamu kuvveti ile sağlanan müeyyidelere bağlanmış hukuk kuralları söz konusudur.

Bu şekli kaynaklardan bir kısmı kanun, tüzük, yönetmelik, mahkeme içtihatları ve doktrin gibi, *yazılı* kaynaklardır, bir kısmı ise örf ve adet adı verilen *yazısız* kaynaklardır.

Gerçek kaynakların Anayasa hukukundaki ehemmiyeti büyüktür. Bunun iki sebebi vardır: Birincisi, Anayasa hukukunun konusunu izah

ederken gösterdiğimiz gibi, Anayasa hukukunun konusuna giren meselelerin çok çeşitli ve geniş olmasıdır. Anayasa hukukunun sosyoloji ile özellikle siyasi ilimlerle sıkı alakası toplumun tabii, sosyal, iktisadi, rasyonel ve ideolojik bütün hal ve şartlarının gözönünde tutulmasını lüzumlu kılmaktadır. Anayasa hukuku toplum problemlerini kendi açısından inceleyen gerçek kaynaklardan en geniş ölçüde faydalanmak zorundadır.

İkincisi; Anayasa hukukunun birinci derecede şekli kaynağı olan Anayasaların hukuki karakteridir. Anayasa kaideleri en umumî ve soyut kaideler olduğu için hukuk kaideleri hiyerarşisinin, iç hukuk düzeni bakımından en üstünde yer alırlar. İç hukuk alanında kendilerinden daha üstün bir iç hukuk düzeni yoktur. Bu, gerçek kaynakların Anayasa hukukundaki önemini artırır. Çünkü bir hukuk kaidesinin şekil bakımından umumî ve soyut oluşu ne kadar fazla ise o hukuk kaidesi bununla orantılı olarak, gerçek kaynakların o ölçüde fazla tesiri altındadır. Ne kadar az ise o ölçüde de şekli kaynakların tesiri altında bulunur. Bu sebeple Anayasanın en umumî ve soyut kaideler bütünü olması onun yapılışında ve Anayasa hukukunun şekli hukuk yönünden başlıca konusu olarak izahında gerçek kaynakların geniş bir çapta ve dikkatle gözönünde tutulmasını gerektirmektedir.

Anayasa hukukunun gözlem metoduna öteki hukuk dallarından daha fazla yer vermesinin gerekliliği bundandır.

BİRİNCİ KİTAP

Anayasa Hukukunun Genel Esasları

Birinci Kısım

Siyasî İktidar ve Devlet

Bildiğimiz gibi, Anayasa Hukukunun konusu Devlettir ve Devlet bahis konusu olunca karşımıza çıkan ilk kavram «Siyasî iktidar» dır. Devletle ilgili bütün meseleler, aşağı yukarı, siyasî iktidar kavramı etrafında toplanır.

Siyasî iktidar, toplumda *Hükümet edenlerle Hükümete tabi olanlar* arasındaki ayrımdaya ortaya çıkar. Hükümet edenler siyasî iktidarı, esas itibariyle *geçici* bir zaman için kullanırlar. Devlet, işte bu siyasî iktidara destek olan *devamlı ve soyut* bir varlık ve aynı zamanda somut bir gerçektir.

Devletle siyasî iktidar arasındaki bağlantıyı böylece belirttikten sonra, siyasî iktidarla ve Devletle ilgili meseleleri ana hatlarıyla gözden geçireceğiz. Bunu yaparken siyasî iktidarın izahını daha ziyade sosyolojik devletin izahını ise daha ziyade hukukî açıdan yapmağa çalışacağız.

Birinci Bölüm

Siyasî İktidar

Aileden bir hayır derneğine sendikadan siyasî partiye varıncaya kadar, insan hayatını ve faaliyetlerini çeşitli yönleriyle çerçeveleyen *küçük* büyüklü insan topluluklarında bir *iktidar* (*pouvoir, power*) olayı ile karşılaşılır. Ailede kocanın ve ana-babanın, bir dernekte dernek başkanının ve yönetim kurulunun, sendikada sendika başkanının ve yönetim kurulunun, siyasî partide parti liderinin ve merkez organlarının otoriteleri, iktidar olayının çeşitli sosyal gruptaki somut tiplerdir.

Siyasî iktidar da muayyen bir toplulukta ortaya çıkar. Topluluğun bu çeşidine «Siyasî toplum» denir. Siyasî toplum, diğer sosyal guruplardan kendine özgü niteliklerle ayrılır. Siyasî toplumun bütün bu kendine özgü karakterlerini en kuvvetli şekilde taşıyan, siyasî toplumun en gelişmiş olanı «Devlet» dir.

Siyasî toplum sosyal farklılaşmanın sonunda kendisine mahsus karakterleri, düzeni ve teşkilâtı bulunan bir toplum şeklidir.

I

SOSYAL DÜZEN VE SOSYAL FARKLILAŞMA

Biliyoruz ki, her toplum bir takım sosyal münasebetler ortamıdır ve sosyal münasebetler başı boş olmayıp bir düzene tâbidir. Bu düzeni sağlayan kaideler de sosyal kaidelerdir. Yine biliyoruz ki, sosyal düzeni sağlayan çeşitli sosyal kaideler arasında teşkilâtlı ve zorlayıcı müeyyidelere bağlı olanlara «hukuk kaideleri» deniyor. Hukuk kaidelerinin bütünü ise toplumun hukuk düzeninin meydana getiyor.

Her toplulukta onun hukuk düzenini meydana getiren hukuk kaidelerinin tatbiki ile görevli bu kaidelere saygıyı sağlayacak bir teşkilât, bir zorlayıcı kuvvet, geniş anlamda, bir iktidar vardır. Şu halde her sosyal grupta bir tarafta hukuk kaidelerine saygıyı sağlayan ve bir teşkilât halinde görünen zorlayıcı bir kuvvet veya iktidar, diğer tarafta ise bu iktidara itaat edenler olmak üzere daima bir farklılaşma görülmektedir. Meselâ bu farklılaşmayı bir öğrenci derneğinde bir şirkette, hatta aile içinde bile görüyoruz. Çünkü bunların hepsinde kendilerine mahsus bir takım hukuk kaidelerinden meydana gelen bir sosyal düzen ve bu düzeni gerçekleştirecek birtakım teşkilât ve neticede bir farklılaşma vardır. Çok iptidai toplumlar bir taraf bırakılırsa - çünkü bunlarda henüz sosyal teşkilât yoktur ve her çeşit sosyal kaideleri birbirine kaynaşmış şekilde kavrayan sosyal düzeni sağlayacak kuvvet yaygındır - bu farklılaşma tarih boyunca bütün toplumlarda mevcut olmuştur.

Fakat böyle geniş mânada bir teşkilâtın varlığı, bütün sosyal gruplarda gerçek mânada siyasî toplum karakterini görmemiz için yeterli değildir. Siyasî toplumun kendine mahsus başka karakterleri vardır.

II

SİYASİ TOPLUMUN KARAKTERLERİ

İnsan toplulukları söylediğimiz gibi, birtakım sosyal münasebetlerle birbirine bağlı insanların ortak gayeyi gerçekleştirmeye yarayacak bir hukuk düzeni içinde belirli bir teşkilâta ve kuvvete, diğer bir deyişle,

bir iktidara tâbi olarak bir arada yaşadıkları küçük büyük topluluklardır. Şu halde bir sosyal düzenin özellikle hukuk düzeninin, onu gerçekleştirecek bir teşkilâtın ve bu teşkilâtın ortaya çıkardığı bir farklılaşmanın ve bir iktidarın bütün sosyal grupların ortak esaslarıdır, fakat bu gruplar içinde siyasî toplum adını verdiğimiz toplum tipi ötekilerden fazla olarak şu karakterleriyle görünmektedir.

A. *Siyasî toplum belirli bir coğrafi çevrede yer alan bir toplumdur:* Belirli bir coğrafi çevre diğer sosyal gruplar için zarurî bir varlık şartı değildir. Meselâ bir derneğin, bir şirketin varlığı için belirli bir toprağa sahip olmak, bir coğrafi çevre içinde yer almış bulunmak şart değildir. Bu gruplar belirli bir takım insanların belirli bir gayeye ulaşmak için bir araya gelip teşkilâtlı halleriyle kurulurlar. Bu kadarı lâzımdır ve kâfidir. Halbuki siyasî toplumun varlığı için belirli ve sınırlı bir coğrafi çevre şarttır. Meselâ Devletin varlığı için muhakkak sınırlı bir coğrafi çevrede kurulmuş olması, yani bir ülkesi bulunması lâzımdır. Yine birer siyasî toplum tipi olan göçebe kabile ve aşiretlerde bile, sınırlı bir ülke bulunmamasına rağmen, başka kabile ve aşiretlerle olan münasebetlerinde belirli bir coğrafi çevre rol oynamakta, yaşamaları için lüzumlu bir varlık şartı olarak görülmektedir.

B. *Siyasî toplum kavrayıcı ve mürekkep bir toplumdur:* Başka guruplar basit oldukları halde siyasî toplum bütün diğer gurupları kavrayan, çeşitli guruplardan meydana gelen mürekkep bir toplumdur. Onun bu karakterinden ikinci derecede fakat çok mühim bazı neticeler doğmaktadır :

1. *Siyasî Toplum Gayesi ve Fonksiyonları Kamusal Olan Bir Toplumdur:* Siyasî toplumun gayesi sosyal ve ferdî çeşitli gayeleri kavrayan, onların sentezi olan bir gayedir. Meselâ bir millî meydana getiren çeşitli grupların, siyasî partiler, sendikalar, dernekler, şirketler vesaire gibi bir takım müesseselerin ve fertlerin gayeleri doğrudan doğruya kendi varlıkları ile ilgili olmak anlamında özel olduğu halde, Devletin gayesi bu özel gayelerin gerçekleşmesini sağlamak ve böylece bir bütün olarak milletin ve müesseselerle fertlerin huzur, güven, refah ve mutluluk içinde yaşamasını ve gelişmesini temin etmek gibi kamusal bir gayedir ki, bu gaye kamunun iyiliğidir.

Siyasî toplumun gayesindeki bu kamusal fonksiyonlarının da kamusal olması neticesini doğurmaktadır. Gerçi zamanımızın en gelişmiş siyasî toplum tipi olan Devlet, kavradığı gurupların ve fertlerin

faaliyetlerini tamamen kendi üzerine almış değilse de, onların faaliyetlerini bir taraftan kamusal gayeye gittikçe daha fazla yöneltmekte, öte taraftan onların faaliyet alanlarına gittikçe daha fazla müdahale etmektedir.

2. *Siyasî toplum, hukuk düzenini kavradığı grupların hukuk düzenlerine üstün olan bir toplumdur* : Bu, siyasî toplum yapısının kavrayıcı ve mürekkep, gayesinin ve fonksiyonlarının kamusal olmasının tabii bir neticesidir. Bunun içindir ki, siyasî toplumun kavradığı bütün grupların kendilerine mahsus hukuk düzenleri siyasî toplumun hukuk düzenine tâbidir. Onun çizdiği sınırlar içinde ve belirttiği ölçüde serbesttir. Meselâ dernek, sendika, şirket ve siyasî parti gibi gruplar kendi hukuk düzenlerini, kuruluş ve işleyiş şekil ve şartlarını, yani statülerini ancak Anayasanın veya kanunların, yani Devlet hukuk düzeninin koyduğu sınırlara ve şartlara uyarak yapabilirler. Siyasî toplum veya Devlet fonksiyonlarına mahsus alanların gittikçe genişlemekte olması ikinci derecedeki hukuk düzenlerine mahsus serbest alanların gittikçe daralmasına yol açmaktadır.

3. *Siyasî toplum bağımsız bir toplumdur* : Siyasî toplum veya Devlet prensip itibariyle kendisinden daha geniş bir siyasî topluluğun parçası değildir. İçine aldığı gruplar ve fertlerle kendi kendine yeten bir bütün olduğu için başka bir siyasî topluluk karşısında bağımsızdır. Ona tâbi değildir. Fakat bu bağımsızlığın mutlak olması icap etmez. Çünkü bir siyasî toplum diğer siyasî toplumlarla münasebetlerde bulunmağa mecbur olduğu için ortak bir düzene göre hareket etmeğe, bütün siyasî toplumların üstünde yer alan milletlerarası topluluğun bir üyesi sıfatı ile, milletlerarası hukuk düzenine uymağa mecburdur. Fakat böyle olduğu halde siyasî toplum, Milletlerarası hukukun koyduğu sınırlar içinde, kendi kuruluşunu ve faaliyetlerini, kendi yetkilerini dilediği gibi tayin etmek hakkına sahiptir.

Bir siyasî toplum diğer bir siyasî toplumla birleşebilir. Bu halde, bu birleşmenin şekil ve şartlarına göre, bağımsızlığını az çok kaybeder. Meselâ *Devlet birliklerinde ve Devlet topluluklarında* bunu görüyoruz. Ve yine meselâ bir *Federasyona* giren üye devletlerden herbirinin birer siyasî toplum olarak federal Anayasanın koyduğu esaslara göre bağımsızlıkları belirli ölçülerde kısılmıştır. Siyasî toplumun, prensip itibariyle, müstakil bir toplum olması esas kaide olmakla beraber, zamanımızdaki siyasî toplumların, yani Devletlerin bağımsızlık karakteri bir taraftan milletlerarası hukuk düzeninin, diğer taraftan da Fede-

ralizmin gelişmekte olması sebebiyle klâsik mânasını gittikçe kaybetmektedir. Bu gelişmede dikkati çeken, bilhassa İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Devletlerin Doğu ve Batı blokları içinde, bağımsızlıklarını, siyasî ve askerî sebeplerle, klâsik ölçüleri aşan bir nisbette kaybetmekte olduklarıdır. Özellikle Doğu bloku içinde, bu durum 1956 Macaristan ve 1968 Çekoslovakya örneklerinin ortaya koyduğu gibi, dramatik gelişmeler göstermektedir. Siyasî toplumların bağımsızlıklarını bazan normal sınırları aşan bir ölçüde kayıp etmeleri, adı geçen bloklardan her birinin etkilerine bağlı az gelişmiş memleketlerde de ayrıca ve devamlı olarak göze çarpmaktadır.

Öte yandan iktisadî ve teknik alanlarda ortaya çıkan Ortak Pazar ve benzeri kuruluşlar içinde yer alan Devletler de bağımsızlıklarının büyük bir ölçüde sınırlanmasına razı olmaktadır.

§ 2. SİYASİ İKTİDAR

Siyasî iktidarın veya sadece iktidarın (bu iki terimi aynı mânada kullanacağız) siyasî toplumun en belirli bir unsuru olarak ne olduğunu anlamak için evvelâ onun bir gerçek ve bir kavram olarak mahiyetini ve sonra da tarih boyunca uğradığı değişiklikleri çok umumî çizgileri ile göstereceğiz. Böylece ve dolayısıyla, Devletin gerçek sosyolojik mahiyeti, doğuşu ve gelişmesi hakkında da bir fikir vermiş olacağız.

I

SİYASİ İKTİDARIN MAHİYETİ

Siyasî iktidar kökleri, dayanakları, tesiri ve devamı bakımından çok karmaşık = (kompleks) bir sosyal gerçektir. Biyolojik köklerden gelerek medenî insan aklının yardımı ile kişi ve toplum varlığını uzlaştırıcı rasyonel bir gerçek seviyesine yükselmiştir. Bu sebeptendir ki, onu iptidai cemiyetlerde olduğu gibi bugün de toplumun ve kişilerin maddî ve manevî varlıkları için lüzumlu ve gayet tabii görüyoruz.

Çok karmaşık ve tabii bir gerçek olan *siyasî iktidar*'i «toplum düzeninin ve kamu iyiliğinin gerçekleşmesini hedef tutan, ideal ve pozitif hukuku kavrayan hak ve adalet fikrinin emrindeki kuvvettir» diye tarif edebiliriz. Ünlü Fransız hukukçusu Maurice Hauriou'ya göre ise siyasî iktidar veya sadece «iktidar, düzen ve hukuk yaratarak bir insan topluluğunun yönetilmesi işini üzerine alan hür enerjidir.»

II

SİYASİ İKTİDARIN TARİHİ GELİŞMESİ

Kısmen taraftarı olduğumuz Fransız Sosyoloji mektebinin kurucusu *Emile Durkheim*, siyasi iktidarın tarihi gelişmesini sosyolojik yönden özetle şöyle izah etmektedir .

A. *Siyasi iktidarın tarihi gelişmesinde rol oynayan sebepler* : Bu sebepler ikidir : Birincisi toplumun morfolojik yani şekil bakımından değişmesi, ikincisi ise, toplumların dinî mahiyetteki kollektif tasavvurlarının gelişmesidir.

1. *Morfolojik değişme* : En iptidaî toplum şekli olan klândan başlamak ve kabile, aşiret ve aşiretler konfederasyonundan geçmek üzere siyasi toplum tiplerinin en gelişmiş olan Devlete kadar gelen çeşitli siyasi toplum tiplerinde siyasi iktidarın aldığı şekiller farklıdır. Bu farklılık toplumun toprağa yerleşmesi, ana ailesinden patriyarkal aileye geçiş, toplumun yoğunluk kazanması, iş bölümü ve iktisadî sebeplerle gittikçe *farklılaşması*, yani *basit bir yapıdan mürekkep bir yapıya* doğru geçmesi gibi çeşitli morfolojik değişmelerle yani şekil ve yapı değişmeleriyle ilgili olan farklılaşmadır.

2. *Dinî mahiyetteki Kollektif Tasavvurların Gelişmesi* : Klândan Devlete kadar çeşitli siyasi toplum tiplerinin uğradığı morfolojik değişmeye paralel olarak, dinî mahiyetteki kollektif tasavvurların da geliştiği görülüyor. Bilindiği üzere, en iptidaî toplum tipi olan *klan*, hem ailedir, hem siyasi, hem de dinî bir toplumdur. Bu karakterleri bir arada toplayan klanın bütünlüğünü, ona mensup kişilerin birliğini sağlayan kutsal kuvvet klana ismini veren, soyunu ve sopunu veren *Totem* temsil ettiği *manadır*. Mana canlı, cansız herşeyde ve her yerde bulunan, klanın fertlerini bir tek aile bağlılığı içinde toplayan, onu yabancı klanlardan ayıran, klanın yasaklarına riayet etmeyenler hakkındaki toplum müeyyidelerine hareket veren, tesir kazandıran yaygın bir cevher, bir nitelik ve bir kuvvettir. Fakat toplumun morfolojik değişmesi ile klan içinde farklılaşmaların, manevî mânada kişiliğin belirmeğe başlamasına paralel olarak şahsî olmayan ve yaygın mana inancı yerine şahsî ve ferdî olan *ruh inancının* geçmeğe başladığını, kutsallığın yaygın olmaktan çıkarak belirli şahıslara ve zümrelere mal edilmeğe başladığını, kutsal ecdat ruhu inancının ortaya çıktığını, bundan da daha genişleyen daha farklılaşan, daha teşkilâtli hale gelen

belirli topluluklara mahsus çok tanrılı bir din anlayışının, yani Site dininin meydana geldiğini, morfolojik değişmenin gittikçe artması ile site çağından daha geniş toplumlar çağına geçilmesi neticesinde de tek tanrılı evrensel ve soyut bir din telâkkisine yükselindiğini görüyoruz..

İşte bu morfolojik ve dinî değişme, siyasi iktidarı *evvelâ yaygın* ve daha sonra dağılık olmaktan çıkararak *merkezileştirmiş ve ferdileştirmiş* ve aynı zamanda onun *meşruluk temeli* olmuştur.. Fakat siyasi iktidarın tarihi gelişmesinde dinî tasavvurların tesiri daha ziyade ilkel cemiyetlerdedir.

K. Marks'ın, *Tarihi maddeciliğine* göre ise, siyasi iktidarın gelişmesinde rol oynayan sebepler, sosyolojik mektebin iddia ettiği gibi manevî değil, yalnız *iktisadî alt yapıdır*, yani üretim şekli ve ilişkileridir ve bu yapıdan doğan *sınıf mücadelesidir*. Bir çokları gibi biz de bu Marxist görüşü de yeterli bulmuyor, bu sebeple ona katılmıyoruz. Bizze göre doğru olan siyasi gelişmede maddî ve manevî tesirlerin birbirini etkileyerek bir arada rol oynadığını kabul etmektir.

B. *Siyasi iktidarın gelişme merhaleleri* : Siyasi iktidar veya sadece iktidar, işaret ettiğimiz morfolojik ve dinî sebeplerle, tarih boyunca başlıca üç merhaleden geçerek gelişmiştir. Fakat şunu söyleyelim ki, bazı toplumlar bu merhalelerden birincisinde, bazıları ise, ikincisinde kalmıştır. Bugün de birinci ve ikinci merhalede bulunan geri toplumlar vardır. Siyasi iktidar, umumî ve normal olarak üç gelişme merhalesinden geçmekte ve zamanımızda da ileri bir merhaleye namzet görülmektedir. Siyasi iktidarın umumî olarak geçirdiği tekâmül merhalesi onun aşağıdaki üç şeklini meydana getirmektedir.

1. *Yaygın siyasi iktidar şekli* : Bu şekil, siyasi iktidarın en iptidaî şeklidir. Klanın morfolojik bakımdan basit, farklılaşmamış, ferde bir manevî varlık olarak henüz kişiliğini tanımamış bir toplum olması, dinî bakımdan ise yaygın bir mana hâkimiyeti etrafında toplanması sebebiyle siyasi iktidar gerçek mânasiyle henüz ortaya çıkmamıştır. Bu basit toplumun bütününe ait olan, ortak olan, henüz belirli bir şahıs ve zümrede toplanıp teşkilâtlanmış bulunmayan ortak kuvvete, klanın fertlerini mekanik bir dayanışma ile, bir bütün olarak hareket ettiren kuvvete iktidar demek caizse, bu iktidar *yaygın* bir iktidardır.

2. *Merkezleşmiş ve ferdileşmiş siyasi iktidar şekli* : Bu daha gelişmiş siyasi iktidar şekline morfolojik bakımdan toprağa yerleşmiş,

farklaşmış, birbirine yalnız mekanik bir dayanışma ile değil, iş bölümünden doğan organik bir dayanışma ile bağlı fertlerden ve gruplardan kurulmuş, teşkilâtlı, hiyerarşili; dinî bakımdan ise totem inancının zayıflayarak onun yerini ruh ve ata ruhu inancının, daha sonra da çok tanrılı dinlerin ve nihayet tek tanrılı evrensel dinlerin aldığı toplumlarda rastlıyoruz. Böylece, morfolojik ve dinî gelişmenin ileri merhalelerinde bulunan bu toplumlarda kuvveti, zekâsı, bilgisi, tecrübesi, iktisadî üstünlüğü gibi maddî ve manevî sebeplerle toplum içinde sivrilmiş bir fert, toplumun maddî, manevî ve dinî kuvvetlerini kendisinde toplayarak toplumu sevk ve idare etmek işini üzerine almaktadır. Bu suretle siyasî iktidar *merkezileşmekte ve ferdileşmektedir.*

Bu merkezileşme ve ferdileşme, siyasî iktidarın ya belirli topluluklar arasında paylaşılması suretiyle *konfederal* bir şekil altında görünmekte, ya belirli bir toplulukta serflerle feodal bey arasındaki karşılıklı sadakat ve korunma mevzulu şahsî bir antlaşma esasına dayanan ve derebeyinin şahsında toplanan *feodal* bir mahiyet taşımakta veya birçok siyasî toplulukların kaynaşmasından meydana gelen daha geniş bir siyasî toplum üstünde hükümdara ait bir hak olarak *monarşik* bir karakter almaktadır.

Konfederal siyasî iktidar misalini Eski Çağın Etrüsk ve Yunan konfederasyonları ile yeni çağda bazı Avrupa memleketlerinde gördüğümüz konfederasyonlarda; Feodal siyasî iktidarın bilinen misallerini Orta Çağda, Batı Roma İmparatorluğunun düşmesinden sonra Avrupada; monarşik siyasî iktidarın Eski Çağdaki misallerini Romada, Mısır ve diğer Asya memleketlerinde, Yeni Çağdaki misallerini ise bu çağın bütün Avrupa monarşileri ile Osmanlı monarşisinde görüyoruz.

Merkezileşmiş ve ferdileşmiş siyasî iktidarın en karakteristik niteliği, işaret ettiğimiz şekillerden hangisi altında görünürse görünsün, onu kullanan heyetin, sınıfın veya şahsın tekelinde bulunan bir *hak* olması ve *şahsî* olmasıdır.

3. *Müesseseleşmiş siyasî iktidar şekli* : Bu şekil siyasî iktidarın sonuncu ve ileri gelişme merhalesinde görülüyor. Siyasî toplumların gayeleri bakımından ve bu gayelere ulaştıracak vasıtalar bakımından son derecede gelişmesi, çok karmaşık bir mahiyet alması, siyasî iktidarın *müesseseleştirilmesini* zarurî kılmıştır. Çünkü geri siyasî toplumlarda heyetlere ve şahıslara bir hak olarak bağlı, onların inhisarı altındaki siyasî iktidar, çok daha istikrarlı, emniyetli ve devamlı bir toplum düzenine duyulan ihtiyacı karşılamamağa başlamış, güvenli ve

istikrarlı bir siyasî iktidarın kurulması zarurî görülmüştür. Denebilir ki, müesseseleşmiş siyasî iktidar, tarihî ve sosyolojik bir gelişmenin olduğu kadar, insan iradesinin ve aklının da eseridir. O halde müesseseleşmiş siyasî iktidar, kökleri bakımından tarihî ve sosyolojik bir gerçek olarak kendiliğinden meydana gelen, kelimenin geniş mânasiyle *tabii* olan fakat aynı zamanda medenî insanın, medenî toplumların amprîk tecrübelerine dayanan ve pratik gayeleri karşılayan ve bu sebeple bir dereceye kadar *iradî ve hukukî* olan bir iktidardır.

Sonra, ferdileşmiş siyasî iktidar, meşruluğunu toplumun istekli itaatinden de alsa, şahsa bağlı ve şahıs tekelinde olması sebebiyle, *hukukî bir iktidar* olmaktan çıkarak *fiilî bir iktidar* mahiyetini alıp meşruluğunu kaybetmek tehlikesine daima maruzdur. Halbuki siyasî iktidarın müesseseleşmesi onun daima hukukî bir iktidar olarak kalmasını sağlamaktadır. Çünkü siyasî iktidarın müesseseleştirilmesi demek, bir hak olarak, şahıslardan ayrılıp objektif bir müesseseye mal edilmesi, gayri şahsileşmesi demektir ki, bu objektif müesseseye *Devlettir*.

O halde gerçek mânasiyle Devlet siyasî iktidarın şahsın yerine objektif bir müesseseye dayandığı gelişme merhalesinde ortaya çıkmakta ve böylece siyasî iktidar bir *tesis* ile fiililikten kurtulup, *hukukileşmektedir*. Bu tesis ise teamülî veya yazılı bir Anayasa ile yapılmaktadır. Bu merhaleye ulaşan siyasî iktidarın hukukî ifadesi klâsik mânada *hâkimiyet* (egemenlik) hakkını teşkil etmekte, bu hâkimiyeti kullanan şahıslar ise, Devletin organları olarak, Devleti kuran Anayasanın kendilerine tanıdığı bir fonksiyonu ifa etmekten ve bir *selâhiyeti* kullanmaktan başka bir şey yapmamaktadırlar.

İkinci Bölüm

Devlet

§ 1. DEVLETİN MAHIYETİ

Devlet de, her sosyal müessese gibi, hem bir *sosyal realite*, hem de bir fikir, bir *kavram* ve bir *inanış* olarak mevcuttur. Devlet realitesini ve Devlet kavramını açıkladıktan sonra Devletin bir tarifini yapacak, onu meydana getiren unsurları göstereceğiz.

I

DEVLET REALİTESİ VE DEVLET KAVRAMI

A. *Basit Devlet Realitesi ve somut Devlet Kavramı* : En basit ve çıplak Devlet realitesi, meşhur Fransız hukukçusu *L. Duguit*'nin söylediği gibi, bir *kuvvet olayı*'dır. Bu kuvvet, kaynağı itibariyle dinî, ve manevî bir kuvvet olabilir veya bu kuvvetlerin sentezinden meydana gelebilir. Fakat netice itibariyle görülen gerçek bir kısım insanların diğer bir kısım insanlar üzerinde emir ve kumandasını yürütmesidir. Başka bir deyimle, bir tarafta *hükümet edenler*, öte yanda *hükümete tâbi olanlar* denilen birbirinden farklı iki grup insanın bulunmasıdır. En iptidai siyasî toplumda olduğu gibi, günümüzün en ileri siyasî toplumlarında veya Devletlerinde de görülen gerçek budur. Bir siyasî toplum ne kadar demokratik olursa olsun muhakkak bir *azınlık*, bir *çoğunluğu*, *halkı* sevk ve idare etmekte ve demokrasinin «Hükümet edenlerle, hükümete tâbi olanların bir ve aynı oldukları rejim» şeklindeki tarifi daima teorik kalmaktadır.

Umumî olarak, halkın Devlet hakkındaki anlayışı da bu somut gerçeğe uygundur. *Nasıl XIV. Louis* «Devlet benim!» derken bu gerçeği ifade ediyor, Devletin hükümete tâbi olanlardan ayrı bir varlık olduğunu söylemek istiyor idi ise, halk da Devleti kendisinden ayrı, kendi üstünde, hattâ bir dereceye kadar kendisine yabancı bir kuvvet,

bir avuç şahıslar topluluğu ve bir teşkilât olarak göre gelmiştir. Tanınmış Fransız düşünürü *André Sigfried* «Fransada, diyor, Devlet kavramı bize göre tamamen vazıhtır. Devlet bizim için bizim dışımızda bir şeydir.»

Gerçekten, halk için Devlet, kanun koyan, vergi alan, askere çağırılan, hürriyetleri kısıyan, halka birçok mükellefiyetler yükleyen bir kuvvet olarak jandarma, polis, ordu, vergi dairesi, mahkemeler, Meclis, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar ve derece derece memurlar teşkilâtı olarak görünür. Halk, kendisi ile bu kuvvet ve bu teşkilât arasında bir ayrılık bulur ve hattâ içinde bunlara karşı bazan bir direnme duygusu bile hisseder.

Görülüyor ki, *somut Devlet Kavramı* zamanımızın gelişmiş cemiyetlerinde de görülen *siyasî farklılaşma* olayına uygundur ve bu sebeple yanlış değildir. Fakat zamanımızın mürekkep Devlet realitesini olduğu gibi ifade edemediği için, noksandır. Sadece dış ve somut görünüşlere dayanan bir *halk anlayışıdır* ve bu sebeple ilmî değildir.

B. *Mürekkep Devlet Realitesi ve soyut Devlet Kavramı* : Gelişmiş siyasî toplum veya diğer adı ile Devlet, iptidai siyasî toplumlardan farklı olarak, hem yapısı ve hem de bu yapıya hayat ve hareket veren ferdî ve kollektif kuvvetler bakımından *mürekkep* bir realitedir.

Evvelâ şu noktayı ehemmiyetle belirtelim ki, siyasî toplum ve Devlet, bir ve aynı şeydir. Çünkü Devlet toplum hayatının ve toplum şeklinin en gelişmiş, en kavrayıcı bir hukukî ve siyasî müessese halini almasıdır. Somut halk kavramına göre Devlet sanılan zorlayıcı kuvvet ve bu kuvveti kullanan şahıslar ve teşkilât ise Devletin kendisi değil, Devletin yalnız maddî kuvvetleri ve organlarıdır. Asıl Devlet, hukukî varlık kazandırdığı siyasî toplum gibi mürekkep bir realitedir.

1. *Devlet, yapısı bakımından mürekkep bir realitedir* : Çünkü Devlet realitesinin temsil ettiği gelişmiş, ileri siyasî toplum mürekkep bir realitedir. Evvelce de anlattığımız gibi, siyasî toplum fertlerle beraber aile, dernekler, şirketler, sendikalar, siyasî partiler, üniversiteler ve çeşitli iktisadî müesseseler gibi toplulukları içine alan *kavrayıcı* bir toplumdur.

2. *Devlet, kendisine hayat ve hareket veren kuvvetler bakımından da mürekkep bir realitedir* : Bu kuvvetlerden bir kısmı *ferdî*, bir kısmı ise *kollektiftir*.

Ferdî kuvvetler; siyasî toplum hayatının iş, idare, ekonomi, ilim gibi ve doğrudan doğruya politika gibi çeşitli alanlarında rol oynayan

ve fertler vasıtasıyla ifadelenen kuvvetlerdir. Bunlar arasında tipik ferdî ve siyasî bir kuvvet olarak devlet adamlarının ve daha geniş bir deyimle siyasî liderlerin oynadıkları iyi veya kötü rol ön plânda yer almaktadır.

Kökü itibariyle kollektif olan kuvvetlere Devlet hayatına verilecek şekil ve yön bakımından tesir kazandıran Devlet adamlarının, liderlerin zekâları, bilgi ve tecrübeleri, azim ve iradeleri, ileri görüş kabiliyetleri, belirli bir dünya görüşünü benimseme, temsil etme ve aksiyon haline getirmekteki nitelik ve yeterlikleri itibariyle bir milletin kaderi üzerinde ne derecede hayatî ve mesuliyetli bir rol oynadıkları bilinen gerçeklerdir. Siyasî tarihimiz bunun iyi ve kötü misalleri ile doludur.

Kollektif kuvvetler ise iki nevidir: Bunlardan bir kısmı *teşkilâtli kuvvetler*dir ki, siyasî toplumun mürekkep yapısını meydana getiren ikinci derecedeki çeşitli toplulukların kendi hedeflerine ulaşmak için, fikir ve teşkilât olarak, harekete geçirdiği kuvvetlerdir. Zamanımızda birer *baskı grubu* şeklinde faaliyette bulunan bu teşkilâtli kollektif kuvvetlerin iktisadî nitelik taşıyanları çok büyük rol oynamakta ve iktisadî kuvvetlerin diğer tazyik grupları üzerinde yaptıkları çok defa olumsuz etkilerin frenlenmesi ve demokratik Devlet düzeninin eşitlik prensibine göre ayarlanması günümüzün en önemli problemlerinden biridir.

Kollektif kuvvetlerin *teşkilâtsiz* olamna gelince, bunlar, *âmme efkârı* = (Opinion Publique) (Kamu oyu) daha doğru *halk efkârı* denilen kuvvettir. Bu kuvvet ferdî kuvvetlerle teşkilâtli kuvvetlerin birbiri üzerine tesirinden doğan ve zamana göre değişiklikler gösteren duygu, fikir ve kanaat akımlarıdır.

İşte Devlet, siyasî toplum yapısını meydana getiren çeşitli grupları bir düzen altında toplayan, çeşitli ferdî ve kollektif kuvvetleri bir tek gayeye yönelten siyasî toplumun bütünüdür. Başka bir deyimle siyasî toplum yapısının ve kuvvetlerinin sentezidir. Veya siyasî toplumun *teşkilât ve kuvvetler ve çeşitliliğinin (plüralizminin)* bir teklik halinde görünüşüdür.

Bu sentez siyasî toplumu meydana getiren sosyal grupların ve kuvvetlerin, global toplumun, yani *millet* dediğimiz global toplumun, başka bir deyimle, ihtiva ettiği teşkilât ve kuvvetler çokluğu ve farkları üstünde bölünmez bir bütün ve manevî bir varlık telâkki edilen topluluğun kamu iyiliği fikri etrafında birleşmesi, kamunun iyiliğini sağlayacak bir hukuk düzenini kurması ve onu gerçekleştirecek bir iktidarı serbest rızasile kabul etmesi sayesinde mümkün olmaktadır.

Böylece Devlet hukuk düzeninin özünü teşkil eden hukuk fikrinin hizmetindeki iktidarın dayanağıdır, ona hukukî ve siyasî değer kazandıran mürekkep, kavrayıcı realitedir. Devlete *müesseselerin müessesesi* dememizin sebebi budur.

Böylece Devlet, toplumun ve kişilerin varlığından ayrı, onların dışında, onlara yabancı bir kuvvet ve teşkilât değil, onların varlık şartı, toplum hayatının kaçınılmaz tabii bir neticesi olduğu kadar, kişi akıl ve iradesinin bir mahsulüdür. Başka bir deyimle, Devlet maddî kuvvet ve teşkilât, somut bir gerçek olarak bizden ayrı, bizim dışımızda ise de her birimizin şuurunda yer alan bir fikir ve hattâ bir inanış, soyut bir gerçek olarak bizden ayrı ve bizim dışımızda değildir. Devlet kavramı da bu gerçeğe uygun olarak soyut bir nitelik kazanmakta, kökü sosyal gerçeklere ve ihtiyaçlara dayanan, fakat akıl, muhakeme ve hattâ duyuş ve inanış seviyesine yükselen soyut ve karmaşık bir kavram haline gelmektedir.

Devleti bu izahlarımızın ışığı altında tarif etmek istersek şöyle diyeceğiz: «Devlet bir ülkeye yerleşmiş belirli bir insan topluluğunun hukukî ve siyasî düzenini kuran ve temsil eden siyasî iktidarın, kişiliğe ve egemenliğe sahip bir müessese mahiyetinde görünüşüdür.»

II

DEVLETİN UNSURLARI

Devletin varlığı için bir takım unsurların bir arada bulunması lâzımdır. Bunlardan biri olmazsa Devlet var olamaz. Bu unsurlardan bazıları *somut*, bazıları ise *soyut* niteliktedir. Birinciler Devletin *ülkesi, toplumu, gücü ve merkezileşmiş teşkilâtı* ile *hükümet edenler*dir. İkinciler ise Devletin *kişiliği ve egemenliği* (hâkimiyeti)dir.

A. DEVLETİN SOMUT UNSURLARI

1. *Devletin Ülkesi* : Siyasî toplumları başka toplum tiplerinden ayıran özelliklerden birinin de bir *coğrafi çevre* içinde yer almaları olduğunu söylemiştik. Siyasî toplum tipinin en gelişmiş şekli olan Devlet için bir coğrafi çevreye yerleşmek, bir ülkeye sahip olmak en başta gelen bir varlık şartıdır. Bunun iki sebebi vardır :

Birinci sebep : Ülkenin, Devletin diğer bir varlık şartı olan toprak birligini ve benliğini, maddi ve manevi özelliklerini kazandırmakta oynadığı büyük roldür.

Ülkenin coğrafi şartları ile sosyal ve siyasî şartların, dolayısı ile Devletin bağlantısı meselesi *Geopolitique* denilen bir ilim dalının ortaya çıkmasına yol açmıştır. İngiliz İmparatorluğunun gelişmesinde İngiltere'nin bir ada olmasının, Sovyet Rusya'nın dünya politikasındaki ehemmiyetinde Avrupa ve Asyaya yayılmış geniş ülkeleri elinde bulundurmasının, İsviçrenin tarafsız olmasında büyük ve rakip devletler arasında bulunmasının ve memleketimizin bugünkü dünya politikasındaki ehemmiyetinde coğrafi yerinin ve yer altı servetlerinin de rolü olduğu şüphesizdir. Hülâsa, ülke Devletin belirli bir coğrafi muhitte yer almasını sağlamakta, onun çeşitli hayat şartlarını ve imkânlarını hazırlamaktadır.

İkinci sebep: Bu, ülkenin bir taraftan Devletin ülke dışı münasebetlerinde diğer Devletler karşısındaki varlığını ve egemenliğini fiilî ve hukukî yönlerden gerçekleştirecek her çeşit faaliyetlere bir kadro, bir zemin teşkil etmesidir. Böylece ülke Devletin iç ve dış varlığının ve egemenliğinin gerçekleşme şartını ve sınırlarını tayin eder.

Bu iki sebepten dolayı ülkesiz Devlet olamaz. Fakat bazan, ve istisna olarak, ülke Devletin bir varlık şartı mahiyetini taşımamaktadır. Mesel, *Papalığın (Vatikan Devletinin)* gerçek mânâda ülkesi yoktur. Çünkü onun egemenliği altındaki yerler Roma şehri içindeki Saint Piyer kilisesi, Papalık sarayı ve bağlantıları ile müze ve park gibi yerlerden ibarettir. Bu istisnai durum Papalığın cismanî gayeler güden, cismanî egemenliğe sahip bir Devlet olmaması, yalnız *ruhanî* egemenliği hedef bilen bir müessese olması ile izah edilebilir.

Hukukî yönden ülke Devlet egemenliğinin doğrudan doğruya ve ya dolayısıyla tatbik edildiği belirli sınırlarla çevrili bir yeryüzü parçasıdır. Bu sınırlar dağlar, nehirler ve denizler gibi *tabii sınırlar* olabileceği gibi, bir anlaşma ile çizilmiş *sun'î sınırlar* da olabilir. Bir ülkenin sınırlarını çizmeğe yarayan en tabii ve en tesirli vasıta bölünmez bir millî bütün teşkil eden toplumun devamlı surette yaşadığı toprak, yani *vatandır*. Herhangi bir toplum, bir millet olmak şuuru ne kadar sahip olursa olsun, belirli bir coğrafi çevreye yerleşemiyerek bir memleketin şu veya bu bölgesinde veya bazı Devletlerin ülkeleri üstünde dağınık bir halde yaşamakta ise veya henüz göçebelikten kurtulmamışsa sınırlı bir topraktan, bir vatandan mahrum olduğu için Devlet olamaz.

Nitekim İsrail milleti ancak İsrailde toplanmak sayesinde bir Devlet haline gelebilmiştir.

Devlet olabilmek için ülkenin büyük veya küçük olmasının hukukî yönden bir ehemmiyeti yoktur. Monako Prenslığı ve Andor Cumhuriyeti gibi avuç içi kadar küçük ülkelere sahip Devletlerle, Sovyet Rusya ve Birleşik Amerika gibi büyük ülkelere sahip Devletler arasında hukukî fark yoktur. Çünkü Milletlerarası hukuk düzeni içinde ve karşısında hepsi eşittir. Büyük Devletlerle küçük Devletler arasında ehemmiyetli fiilî farklar olacağı ve bunun hukukî münasebetler bakımından büyük tesirler yapacağı şüphesizdir.

Ülke sınırları içine *toprak altı* ile ülke üstündeki *hava tabakası* ve ülkeyi çeviren *deniz kısımları* da girmektedir. Toprak altı, ülkenin milletlerarası anlaşmalara konu olmayan tabii bir devamıdır. Devlet, ülkesi içinde toprak altından dilediği derinlikte ve şekilde, dilediği gibi faydalanabilir. Fakat deniz ve hava için böyle değildir. Devlet bu ülke kısımlarından ancak yaşaması ve savunması için lüzumlu olduğu nisbette faydalanabileceği gibi, başka Devletlerin de faydalanmasına engel olamaz. Bu mevzuda esas Devletlerin hak ve menfaatlerini uzlaştırmaktır. Ülke üstündeki atmosfer tabakasından teknik vasıtaların verdiği imkânlar derecesinde faydalanılan bir Devlet, barış zamanında bu tabakadan başka Devletlerin de faydalanmasına, milletlerarası anlaşmalar gereğince, müsaade etmek zorundadır. *Feza çağına* girilmiş olması bu mevzua yepyeni bir özellik kazandırmış bulunuyor. Deniz kısımlarına gelince, bir Devletin ülkesini çeviren denizden veya denizlerden faydalanması *kara suları* denilen deniz şeridinin sınırları ile kayıtlıdır. Bu deniz şeridi karadan başlamak üzere, umumî olarak, altı deniz mili genişliğindeki bir şerittir. Devletler hususî anlaşmalarla güvenliklerinin ve iktisadî menfaatlerinin gereğine göre bu şeridi daha dar veya daha geniş olarak kabul edebilirler.

Devlet ile Ülke arasındaki hukukî bağın mahiyeti tartışmalıdır. Bu tartışmalar üzerinde durmak istemiyoruz. Sadece şu kadarını söyleyelim ki, Ülkeyi Devletin yalnız somut bir varlık şartı değil, onun egemenliği ve kişiliği gibi soyut bir varlık unsuru . telâkki eden, yani Devletle ülkeyi bir ve aynı şey gören ve bu sebeple aralarında herhangi hukukî bir bağın bahis konusu olmayacağını ileri süren *hak sahibi ülke teorisi* ilmî değerden mahrumdur. Bu teorinin tamamen zıddı olarak Devletle ülkeyi ayıran ve Devletin, ülkenin tamamı üzerinde özel mülkiyet hakkından farksız bir mülkiyet hakkına sahip olduğunu iddia

eden *dominium teorisi* de modası geçmiş bir teoridir. Nihayet ülkeyi kamu hizmetlerinin görülmesi için lüzumlu yetkinin kullanıldığı bir alan ve bu hizmetlerin görülmesinde kullanılan bir vasıttan ibaret telâkki eden *realist teori* de tatmin edici değildir.

Bizim kanaatimize göre, gerçek orta yoldadır. Bizce de klâsik ve yeni hukukçuların çoğunlukla kabul ettikleri gibi, Devletin ülkesi üzerinde *egemenlik hakkı* vardır. Devlet, ülke üzerindeki bu hakkı *vasıtalı ve vasıtasız* olmak üzere iki şekilde kullanmaktadır. Vasıtasız olarak kullandığı *egemenlik hakkı* çeşitli şekiller altında görünüyor : Gerçekten, Devlet ülkenin *Devlet özel mülkleri* denilen ve kamunun doğrudan doğruya faydalanmasına bırakılmamış olan mülkler üzerinde, meselâ, bir çiftliği, bir binası üzerinde tamamen özel mülkiyet kaide-lerine göre kullanılan bir mülkiyet hakkına sahiptir. Ülkenin diğer bazı kısımlarında ise, meselâ kamunun faydalanmasına doğrudan doğruya bırakılmış yollar, meydanlar, parklar, müzeler, Devlet daireleri gibi *kamu emlakı* üzerinde özel mülkiyete benzemeyen orijinal mahiyette bir mülkiyet hakkına, *kamu hukuku mülkiyetine* veya bir nevi *aynî hakka* sahiptir.

Devlet, ülkenin dağlar, kırlar, ormanlar gibi sahipsiz olan ve kamunun faydalanmasına doğrudan doğruya bırakılmamış kısımlarında ise ne özel mülkiyete, ne de kamu mülkiyetine benzeyen bir hakka sahiptir ki, geniş mânada, asıl *egemenlik hakkıdır*. Devlet bu hakka dayanarak bir taraftan yabancıların buraları işgal etmesini önler veya defeder, diğer taraftan vatandaşların normal faydalanma ölçüsünü aşan istifadelerini sınırlar ve düzenler.

Devletin ülke üzerindeki *vasıtalı* olarak kullandığı *egemenlik hakkı* da vatandaşların mülkiyetinde bulunan her çeşit taşınılmaz mallar (gayri menkuller) üzerinde umumî emniyet, sıhhat ve estetik bakımlarından koyduğu tahditler ve mürakabeler şeklinde görünmektedir. Devletin ülkesi üzerinde vasıtalı olarak kullandığı bu sonuncu *egemenlik hakkı* umumî menfaat düşüncesi ile gittikçe genişlemektedir. Hasılı, ülkenin hiçbir parçası yoktur ki, vasıtalı veya vasıtasız olarak, Devletin *egemenlik hakkına* konu olmasın.

Ülkenin, Devletin unsuru olmasından dolayı ülke üzerindeki *egemenlik hakkının* hukukî neticesi olarak *ülke bölünemez, terk ve ferağ edilemez, ülke üzerinde, prensip itibariyle, ancak bir tek egemenlik yürür*. Prensip itibariyle diyoruz, çünkü federasyon şeklindeki devletlerde hem üye Devletlerin, hem de federal Devletin olmak üzere iki ege-

menlik yürür. Askerî işgaller ve üsler de ülke üzerinde tek *egemenlik prensibine* aykırılıkları sebebi ile tartışma konusu olmaktadır.

2. *Devletin toplumu* : Devletin ikinci unsuru onu meydana getiren insan topluluğudur. Toplumun Devletin bir varlık şartı olduğu gerçeği ülkeden çok daha açıktır. Çünkü bir insan topluluğu olmadan Devletin tasavvur edilmesine bile imkân yoktur.

1) *Toplumun Devlet varlığındaki ehemmiyeti ve Millet* : Evvelce de belirttiğimiz gibi, Devletin doğması ve gelişmesi herşeyden evvel toplumun morfolojik gelişmesine, maddî ve manevî şartlarına bağlıdır. Çünkü Devlet herşeyden evvel *beşerî* bir müessesedir. Şu halde Devletin fiilen ve hukuken var olabilmesi için bir insan toplumunun varlığı mutlak bir şarttır. Toplumun, Devletin yalnız varlığında değil, şu veya bu kuvvette, şu veya bu nitelikte oluşunda da yaptığı tesir, ülkenin tesirinden daha fazladır.

Bir Devletin kurulabilmesi ve yaşayabilmesi için ne miktar insana ihtiyaç olduğu kesinlikle söylenemez. Bazan Monako Prensiği ve Andor Cumhuriyeti gibi birkaç bin nüfuslu Devletler olabiliyor. Fakat muhakkak ki, bu miktar normal değildir. Bugün Devleti meydana getiren ve yaratan toplumlar milyonlarla ölçülmektedir. Bir Devletin nüfusunun fazlalığı onun için her bakımdan maddî bir kuvvet kaynağı ise de daha ehemmiyetli olan *toplumun manevî nitelikleri, medenî seviyesidir*. Nüfusu az fakat kültür, ekonomi ve teknikçe çok ileri bir Devletin iç ve dış varlığı bakımından ifade ettiği değerle, milyonlarca nüfusa sahip ve fakat kültür, ekonomi ve teknikçe geri bir Devletin ifade ettiği değer arasında büyük farklar vardır. Böyle olduğuna göre, büyük insan kitlelerini içine alan ve her yönden ileri olan Devletlerin kuvveti dünya çapında bir mâna ve ehemmiyet taşır.

Toplum olarak milletin seviyesi, nüfusu yönünden taşıdığı niteliklerin Devlet üzerindeki fiilî ve hukukî tesirleri çok büyük olmakla beraber, asıl ehemmiyetli olan nitelik bir *Devlet halinde teşkilatlanma isteği ve kabiliyetidir*. Bu istek ve kabiliyet, toplumun herşeyden evvel fiilen diğer toplumlar karşısında *tam bağımsız* yaşayabilecek bir gelişme seviyesine yükselmesi ve bu *tam bağımsızlık şuurunu* taşıması ile kendini gösterir. Devlet kurma ihtiyacını duyan ve bunun için lüzumlu kabiliyeti ve imkânları taşıyan küçük veya büyük her toplum bağımsız bir teşkilât kurduğu andan itibaren Devletin bir varlık şartı olmak niteliğini hukuken de kazanmış olur.

İşte bu kabiliyet ve bu nitelikte olan toplumlara *Millet* adı verilmektedir. Yalnız şunu açıklayalım ki, her Devletin dayandığı toplum sosyolojik ve siyasî bakımdan her zaman bir millet hüviyetini göstermemektedir. Meselâ bugün Sosyalist Sovyet Cumhuriyetleri Birliği bir tek millet değil, milletler topluluğudur. Eskiden Osmanlı monarşisi de böyleydi. 19 uncu asırdan beri «Her milletin kendi kaderine sahip ve hâkim olması» prensibini savunan milliyetçilik gelişmiş, millet hüviyetini almış olan bütün toplumlar yavaş yavaş Devlet haline gelmişlerdir. Zamanımızın Devletleri umumiyetle *millî Devlet* hüviyetini taşımaktadır. Türkiyemiz bunlardan biridir.

Millet denilen tarihî, sosyolojik ve siyasî gerçeğin meydana gelmesinde hangi etkenlerin rol oynadığı ve bunlardan hangilerinin birinci plânda yer aldığı çok münakaşa edilen bir meseledir.

Kanaatimize göre, milleti meydana getiren etkenler ırk birliği ve yurt birliği gibi *tabii veya objektif etkenler* ile, dil, edebiyat, sanat, terbiye, millî tarih ve ideal birliği gibi *manevî veya sübjektif etkenler*, ve nihayet bağımsız bir Devlet halinde teşkilatlanma ve ortak maddî menfaatlere bağlanma gibi *hukukî - siyasî ve iktisadî etkenler*dir.

Millet, işaret ettiğimiz bu üç grup etkenlerin yardımı ile meydana gelen karmaşık bir sosyal ve *hukukî realitedir*. Millet ne yalnız ırk ve yurt birliğinin, ne yalnız dil, tarih ve ülkü birliğinin, ne de siyasî, hukukî ve iktisadî birliğin mahsulüdür. Milleti yalnız ırk ve yurt birliği gibi *maddî ve tabii etkenlerin mahsulü* telâkki eden tabiatçı ve aşırı derecede realist izahlar (klâsik Alman telâkkisi) ne kadar yanlış ise, onu sadece *manevî ve ruhî bir varlık* mahiyetinde gören lüzumundan fazla idealist izahlar da (klâsik Fransız telâkkisi) o kadar yanlıştır.

Milletin meydana gelişi hakkındaki izahların, milletin her şeyden evvel bir *sosyal realite* olduğunu gözönünde tutması lâzımdır. Milletin bir sosyal realite olduğu bir defa kabul edilince, onun meydana gelişinde maddî ve tabii olan ve olmayan bütün etkenleri hesaba katmak, aynı zamanda realist ve idealist bir izahı kabul etmek bir zaruret olur.

Gerçekten, milletler saf olmasa da, bir ırkî birlik tohumu veya çekerdeği etrafında teşekkül edecek ve muayyen bir toprağa bağlanarak köklerini ortak duygu, ortak şuur ve ortak iradeden ibaret olan tabii etkenlerden almakta, çeşitli sosyal gelişme merhalelerinden geçerek manevî bir varlığa yükselmektedir. Şu halde, *Millet tabülikten sosyalliğe ve sosyallikten manevîliğe doğru bir dönüşümle, kan ve yurt bir-*

liği gibi biyolojik ve tabii âmilleri dahi, medeniyet basamağından yükselişi nisbetinde manevîleştirilen (çünkü insan medenileştikçe tabiatı aşan manevî değerlere bağlanmaktadır) bir sosyal müessese, tabiat ile hürriyetin, madde ile ruhun kaynaştığı bir sosyal sentezdir. Bundan dolaydır ki, Millet bir bayrak altında yaşamak iradesini taşıyan ve bir arada yaşamaktan saadet duyan insanların topluluğudur. Böyle bir millet anlayışı, şovenlikten uzak olduğu kadar, yanlış bir enternasyonalizme müsaade etmeyen bir anlayıştır.

2) *Devlet ile Millet arasındaki hukukî bağın mahiyeti* : Devlet ile millet arasındaki hukukî bağın mahiyeti meselesi münakaşalıdır. Bu münakaşalar üzerinde de fazla durmayarak sadece bu konu ile ilgili eski ve klâsik görüşlerle yeni görüşlerin ana çizgilerini belirtmekle yetineceğiz.

a. *Klâsik Görüşler* : Bunlar milletin Devlet için yalnız somut bir unsur, bir varlık şartı değil, aynı zamanda, egemenlik ve kişilik gibi, soyut bir unsur olduğu, milletle Devletin hukuken bir ve aynı şey oldukları esasına dayanan görüşlerdir. Bunlardan birincisi «şahıs - millet teorisi», ikincisi ise «organ - millet teorisi» dir.

Şahıs - Millet Teorisi, klâsik Fransız teorisidir. 18 inci asrın ve 1789 Fransız Devriminin demokrasi anlayışından gelen bu teoriye göre, millet bir *manevî şahıstır*. Devlet egemenliğinin temeli millet iradesi ve bu iradeye bağlı millet egemenliğidir. Fakat millet ancak Devlet halinde teşkilatlanınca bir hukukî kişilik kazanır ve millet egemenliği Devlet egemenliği haline gelir. O halde millet hukuken Devlet olarak teşkilatlanmadıkça egemenlik hakkına sahip bir hukukî kişi olamayacağı gibi, Devlet de millet olmadıkça böyle bir kişilik kazanamaz. Millet ve Devlet kişi olan bir tek gerçeğin iki ayrı yönü, iki ayrı görünüşüdür.

Organ - Millet Teorisi ise klâsik Alman teorisidir. Klâsik Fransız teorisini tenkit eden bu Alman teorisine göre, bir tarafta millet, öte tarafta Devlet olmak üzere iki ayrı kişilik kabul ettikten sonra bunları bir tek kişiliğin iki ayrı yönü gösterme gerçeğe de, hukuk mantığına da aykırıdır. Devlet ile millet bir ve aynı şeydir ama bu birlik kişi olmak bakımından değildir. Çünkü hukukî yönden kişi olan yalnız Devlettir. Millet ise Devlet kişiliğinin iradesini açıklayan bir *vasıttan*, bir *organdan* ibarettir. En yüksek aslî Devlet organıdır. Böyle olunca millet ancak Devletin bir organı olarak onunla bir ve aynı şeydir. Çünkü aynı Alman görüşüne göre, organ tüzel kişiden, bir fizik şahıs veya fizik şah-

hıslardan kurulu bir heyet olarak, somut varlığı ile, ayrıdır. Fakat bir hukukî, soyut varlık niteliği ile Devlet ile bir ve aynı şeydir. Nasıl bir kimsenin organları onun fizik varlığından ayrı düşünülemezse, bir tüzel kişinin organları da ondan ayrı düşünülemez. Başka bir deyimle, nasıl kişinin fizik varlığı organlarının bütününden ibaretse, Devlet de organlarının bütününden meydana gelmektedir.

Hülâsa, bu eski ve klâsik iki teoriye göre milletle Devlet arasında herhangi bir hukukî bağ aramak yanlıştır. Zira hukukî bağ, iki ayrı hukukî varlık arasında olur. Halbuki millet, ya şahıs veya organ olmak niteliği ile, hukuken Devlettten ayrı değildir. Devlete hukukî varlık kazandıran, onunla bir ve aynı olan soyut bir unsurdur.

Bu klâsik görüşler, sosyal ve siyasî gerçekleri göz önünde tutmayan çok şekilci ve teorik olan hukukî görüşlerdir.

b. Yeni Görüşler : Bunlar ise, bazı farklı izahlarla, milletin, Devletin soyut bir unsuru değil, onun ülkesi, gücü merkezleşmiş teşkilâtı gibi somut bir varlık şartı olduğu, Devlet üzerinde hukukî yönden tesisleri olmakla beraber, tarihî ve sosyolojik bir gerçek olarak, soyut bir hukukî realite olan Devlettten ayrı olduğu esasına dayanan görüşlerdir.

Millet ile Devlet arasında tam bir intibak bulunduğu, gerçek mânası ile millet olan bir toplumun Devlet niteliğini aldığı hallerde, yani Türkiyemiz gibi, bir milî Devlet karşısında bulunduğumuz takdirde de millet, Devletin ne bir hukukî kişi, ne de bir organ olarak, hukukî unsuru değildir. Sadece somut bir varlık şartıdır.

Yeni hukukçulardan, bir kısmı *gerçekçi*, diğer bir kısmı ise *spritüalist* bir telâkki ile bu neticeye varmaktadırlar. Gerçekten, realist bir anlayışla düşünülen büyük Fransız hukukçusu *L. Duguit*'ye göre, ne milletin, ne de Devletin kişiliği vardır. Böyle olunca millet ile Devleti, *şahıs - millet teorisinin* iddia ettiği gibi, hukuken bir tek kişiliğinin iki ayrı yönü görmeğe imkân yoktur. Devlet hukuken bir kişiliğe sahip olamayınca milleti, *organ - millet teorisinin* iddia ettiği gibi, Devletin bir organı telâkki etmek de imkânsızdır. Millet sadece Devlet denen siyasî farklılaşma olayının meydana geldiği bir *sosyal ortamdan* ibarettir.

Spiritüalist bir telâkki ile düşünülen tanınmış yeni Fransız hukukçularından *G. Burdeau*'ya göre ise, millet, Devletin temeli olan müesseseseleşmiş iktidarın kaynağını, gayelerini ve vasıtalarını tâyin eden tarihî, sosyolojik ve değişen bir realitedir. Devlet ise, *müesseseseleşmiş iktidar*

tidar niteliği ile ve bir hukukî varlık olarak, her millet ve her zaman için aynı kalan, değişmeyen bir hukukî realitedir. Hiç şüphe yok ki, ona çeşitli tarihî özelliklerini kazandıran millettir. Müesseseseleşmiş siyasî iktidar, tarihî ve sosyolojik bakımdan millîdir, fakat soyut bir hukukî gerçek olarak millettten ayrıdır. Biz sosyoloji anlayışı ile bu ikinci gerçekçi görüşü paylaşıyoruz..

Netice itibarı ile somut olan millet ile soyut olan Devleti bir ve aynı görmeğe imkân yoktur. Millet, Devletin hukuken yapıcı unsuru değil, tarihî ve sosyolojik bir varlık şartıdır. Hukuken onun cevheri değil, onun dışındadır.

3. Devletin Gücü : Devletin üçüncü somut varlık şartı onun gücüdür.

Biliyoruz ki, her siyasî toplum, kamunun iyiliğine yönelik bir hukuk fikrini, ve her hukuk fikri onu gerçekleştirecek bir enerjiyi, bir manevî kuvveti, bir siyasî iktidarı gerektirir ve her siyasî iktidar da fiilen gerçekleşebilmek için bir maddî kuvvete, emir ve kumanda kuvvetine ihtiyaç gösterir. Sosyal düzenin başka türlü sağlanması kabil değildir.

Fakat dışardan bakıldığı zaman sadece bir maddî kuvvetten ibaret görünen Devlet gücü, bir maddî kuvvet niteliğini daima muhafaza etmekle beraber, sadece maddî bir kuvvetten ibaret değildir. Hakikatte maddî kuvvet, manevî kuvvetlerin bir vasıtasıdır. Bir Devletin ordusu, jandarması, polisi, hazinesi ve diğer her türlü maddî kuvvet vasıtaları manevî kuvvetlerin emrindedir. Devlet için maddî kuvvet lâzımdır, fakat kâfi değildir. Çünkü Devlet gücünün gerçekten var olabilmesi için ona *itaat* şarttır. Yalnız maddî kuvvete dayanan Devlet gücü bu itaati korku yolu ile sağlayabilir. Amma böyle bir itaat devamlı olamaz. Devamlı olabilmesi için itaatin, evvelce de belirttiğimiz gibi, hükümete tâbi olanların serbest arzu ve iradelerine dayanması, bunun için de onlar tarafından meşruluğuna inanılması lâzımdır. Siyasî iktidarın *meşruluğu* bu temele dayanır.

İptidaî toplumlarda dinî ve mistik mahiyetteki manevî kuvvetlerle desteklenen ve bu sayede itaati sağlayan maddî kuvvet, Devlet rejimine ulaşmış ileri toplumlarda bir taraftan hak ve adalet fikri, öte taraftan kültürel, siyasî ahlâkî ve ekonomik mahiyetteki çeşitli kuvvetlerin sentezi olan *halk efkârı (kamu oyu)* tarafından desteklenmektedir. *Halk efkârının (kamu oyunun)* Devletin gücünü destekleyen bir kuvvet olarak tam mânası ile ifadelenmesi, bunun için de demokratik hür-

riyetlerin varlığı şarttır. Fakat bu hürriyetlerin tesirli ve faydalı olabilmesi için vatandaşların sağ duyusu yeterli değildir. Toplumun yeter derecede yüksek bir kültür seviyesine ulaşması da lâzımdır. Aksi halde siyasî haklardan, demokratik hürriyetlerden faydalanan ve fakat toplumun gerçek iyiliğini, gerçek hedeflerini kavramaktan âciz olan geri bir halk efkârı, Devlet için zararlı ve toplum için tehlikeli olabilir. Bu, demokrasiyi, az gelişmiş memleketlerde çeşitli problemlerle karşılaştıran bir meseledir.

Hülâsa, Devlet gücü, hak ve adalet fikrinin gerçekleştirme vasıtası olan siyasî iktidarın emrinde bulunan ve çeşitli manevî ve sosyal kuvvetlerle desteklenen bir fiilî ve maddî kuvvettir. Ve bu sebeple Devletin somut bir varlık şartıdır.

4. *Devletin Merkezileşmiş Teşkilâtı* : Devletin somut varlık şartlarından dördüncüsü onun merkezileşmiş teşkilâtıdır. Devlet, somut görünüşü ile, *siyasî iktidarın teşkilâtlanması*ndan başka bir şey değildir. Bu teşkilâtlanma, Devlet gücünün teşkilâtlanması ile başlar ve manevî kuvvetlerle desteklenerek ve hukukî esaslara dayanarak bir takım personelden, bir takım usullerden ve teknik vasıtalarından meydana gelen sistemli bir bütün halinde görünür.

Modern Devlet gittikçe çeşitlenen ve karmaşıklaşan, fakat az çok ama her halde bir merkeze bağlanan, bu sebeple çokluk içinde teklik gösteren örgütler bütününden kurulu bir müessesedir. Bu merkezileşmiş Devlet teşkilâtının siyasî mahiyette olanlarını derslerimizde, diğerlerini ise başta idare hukuku olmak üzere, öteki hukuk dallarında göreceksiniz..

5. *Hükümet Edenler* : Merkezileşmiş Devlet teşkilâtının başında *hükümet edenler* adı verilen siyasî personel bulunur. Bu siyasî personel Devlet gücünü doğrudan doğruya millet adına kullanma yetkisine sahiptir.

Devlet teşkilâtının bütün kademeleri derece derece karar almak ve bu kararları tatbik etmek veya ettirmek selâhiyetine sahip bu siyasî personelin umumî sevk ve idaresi altında olduğu gibi, bütün vatandaşlar da aynı umumî sevk ve idareye tâbidirler. Büyük Millet Meclisi, C. Başkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlar, siyasî personelin en başında yer alırlar.

Evvelce de belirttiğimiz gibi, hükümet edenler, halk anlayışının aksine olarak, Devlet değil hukuk fikrinin hizmetinde olarak Devlet adına, Anayasanın koyduğu usuller ve çizdiği sınırlar içinde, bir takım

fonksiyonları yapan ve bu maksatla bir takım yetkileri kullanan ve bu sebeple hukukî, cezaî veya siyasî farklı sorumluluklara tâbi olan şahıslar veya şahıslardan kurulu heyetlerdir. Soyut bir varlık olan Devlet ancak hükümet edenler vasıtası ile fiilen ve hukuken somut bir gerçek hüviyetini kazanır.

B. DEVLETİN SOYUT UNSURLARI

Devletin somut unsurları Devleti, tâbir caizse, elle tutulur ve gözle görülür bir gerçek yapan unsurlardır. Bu mahiyetleri itibarı ile siyasî iktidarın en iptidai siyasî toplumlarda da bulunan varlık şartlarıdır. Halbuki gerçek anlamı ile Devlet, müesseseseleşmiş siyasî iktidar olan Devlet *soyut* bir varlıktır, daha ziyade *hukuk âleminin bir realitesidir*.

İşte Devletin soyut bir hukukî realite, bir hukukî müessese olmasını sağlayan unsurlara Devletin *soyut unsurları* diyoruz ki, bunlar Devletin *kişiliği* ile *eğemenliği*dir.

§ 2. DEVLETİN KİŞİLİĞİ VE EĞEMENLİĞİ

Devletin manevî ve hukukî kişiliğe ve eğemenliğe sahip olup olmadığı, hukukî kişiliğin ve eğemenliğin ne olduğu meselesi kamu hukukunun ve dolayısı ile Anayasa hukukunun eskiden beri üzerinde en fazla münakaşa edilen meselelerinden biridir. Bu ilmî münakaşaların uzun uzadıya izahı konumuzun çerçevesini aşar. Bu sebeple sadece bu konudaki klâsik ve yeni görüşleri ana çizgileri ile özetliyeceğiz.

I

DEVLETİN KİŞİLİĞİ

Kamu hukuku ve özel hukuk alanlarında fizik kişilerin yanında soyut nitelikte birtakım tüzel kişilerin, varlığı, insanların bazı ortak gayelere erişmek ve ortak maddî ve manevî menfaatlerini sağlamak için birtakım topluluklar mehdana getirmeye mecbur olmalarından doğmuştur. Çünkü bu topluluklar tarafından girilen faaliyetlerin, bunların mahiyetine uygun olmak üzere, hukuk tarafından düzenlenmesine ve korunmasına ihtiyaç vardır. Tüzel kişilerin varlığı bu ihtiyacın mahsulü olarak Roma hukukundan beri kabul edile gelmiştir.

Böyle olmakla beraber, teori yönünden, özellikle 20 inci asrın başından beri, kamu hukuku ve özel hukuk alanlarında fizik kişilerden ayrı tüzel kişilerin de bulunabileceği ya kabul edilmemeğe veya bunların kişiliği farklı şekillerde izah olunmağa başlanmıştır. Burada yalnız Devletin mânevî ve hukukî kişiliğini aydınlatmak maksadı ile ileri sürülen klâsik ve yeni görüşleri hülâsa edeceğiz.

A. Devletin Mânevî ve Hukukî Kişiliğini Kabul Eden Klâsik Görüşler : Fizik kişilerin yanında *hak sahibi* olmak ehliyetine sahip tüzel kişilerin, yani manevî ve hukukî kişilerin de varlığını kabul eden klâsik görüşler iki esasa dayanmaktadır :

Birinci Esas : Her hakkın bir sahibi olması ve her hakkın subjektif bir mahiyet taşımasıdır, yani bir kişiliğe bağlı olması ve bu kişiliğin kendisinden ayrılmaz bir kabiliyeti, bir niteliği olmasıdır. Bu kişilik ister fizik bir varlığın, ister bir topluluğun kişiliği olsun.

İkinci Esas : Toplulukların, fertlerin olduğu gibi, somut mahiyette olmasa da, mânevî ve sosyal mânada, kendilerini teşkil eden fertlerden ayrı, onlardan müstakil bir sosyal gerçek olmasıdır. Her toplumun bir sosyal gerçek olması ferdî gayeleri ve faaliyetleri aşan kendilerine mahsus gayeleri ve faaliyetleri bulunmasındandır. Bu ise kendilerine mahsus mânevî bir varlıkları, mânevî bir kişilikleri olduğunu gösterir.

İşte klâsik görüşler bu iki esastan hareket ederek her hangi bir maksatla kurulup teşkilâtlandırılmış toplulukların sosyal, mânevî ve soyut mânada anlaşılacak şartile, kişilikleri bulunduğu fikrini savunmaktadırlar.

Yalnız şu noktayı açıklayalım ki, klâsik görüşe mensup olanlardan bazıları, Roma hukukundan gelen bir telâkki geleneğine uyarak tüzel kişilerin fizik kişiler gibi gerçek olmadığını, kanun koyucu tarafından sanki gerçekmiş gibi farz ve kabul edilmiş olduğunu ileri sürmektedirler. O halde bunlar için tüzel kişilik sadece *kanunî bir hipotezden* ibarettir. Bunlar kişilik için bir iradenin bulunmasını zarurî sananlardır. Halbuki irade kişiliğin bir unsuru ise de zarurî bir unsur değildir. Zira, biliyoruz ki, subjektif hakların kullanılması için iradeye sahip olmağa ihtiyaç vardır, fakat o haklardan faydalanmak için iradenin bulunması şart değildir. Böyle olunca hukukî kişilik için hak sahibi olmak kâfidir. Nitekim doğmamış çocuk, akıl hastası haklarını kullanma ehliyetine sahip olmadıkları hâlde hukukî kişileri vardır, çünkü hak sahibidirler ve sahip oldukları haklardan istifade ederler.

Klâsik görüş taraftarlarından bir kısmı ise tüzel kişilerin de, fizik kişiler gibi, şuur ve iradesi bulunduğunu, fakat bunun ferdî şuur ve iradelerin sentezi olan kollektif mahiyette bir şuur olduğunu iddia etmektedirler (Germen teorisi, *Fransız sosyoloji mektebinin görüşü*). Diğer bir kısmına göre ise, tüzel kişilerde irade ikinci plândadır. Esas değil vasıtaadır. Esas olan, tüzel kişiliği yaratan şey topluluğun hukukun korunmaya değer bir menfaate sahip olmasıdır. Bu kadarı lâzım ve kâfidir. (*Hukuken himayeye değer menfaat teorisi*). Nihayet bir kısmına göre de tüzel kişinin varlığı için objektif mahiyette olan ve bir sosyal muhitte gerçekleşebilecek olan bir iş ve teşebbüs fikrinin, bir gayenin varlığı şarttır. Tüzel kişi adına hareket eden iradeler bu fikir ve gayenin hizmetinde iseler tüzel kişilik teşekkül etmiş demektir. (*Müessesese teorisi*).

Devlet, evvelce anlattığımız gibi tabii ve hattâ biyolojik temelle dayanan sosyal düzen ihtiyacının doğurduğu tabii ve zarurî bir siyasî toplumdur. Kendisini teşkil eden fertlerden ve kendisine tarihî ve sosyolojik bir temel olan millettten ayrı bir varlığı bulunan, bütün fertleri ve her çeşit toplumları kamunun iyiliği ve millî menfaatler etrafında birbirine bağlayarak onlara sosyal, hukukî ve siyasî bir birlik kazandıran kavrayıcı bir müessesedir. Bu mahiyeti ile ancak bu mânada ve ölçüde hakikî olan bir mânevî ve hukukî kişiliğe sahiptir.

B. Devletin Mânevî ve Hukukî Kişiliğini Kabul Etmeyen Yeni Görüşler : Yeni görüşlerin taraftarları klâsik görüşün mânevî ve hukukî kişilerin varlığı için kabul ettikleri iki esası da reddedenlerdir. Bunlara göre, haklar subjektif bir mahiyet taşımaz. Subjektif hak denilen şey kişiye bağlı, ondan ayrılmaz bir kabiliyet, bir vasıf olmayıp, objektif hukukun kişilere tanıdığı *selâhiyetlerden* ibarettir. Kişiler subjektif haklara değil, *subjektif hukukî vaziyetlere sahiptir*. Subjektif hukukî vaziyetler ise, objektif hukuk tarafından tesis edilen belirli bir statüde yer almak demektir. Bu yeri almış olan kimse, yine objektif hukukun tanıdığı belirli selâhiyetlere sahip olur.

Diğer taraftan tüzel kişi denilen topluluklar kendilerini teşkil eden fertlerden ayrı, onlardan müstakil mânevî kişiler değildir. Realite muayyen hakikî kişilerin ortak bir gaye ve menfaat etrafında toplanmış olmalarından ibarettir. Bu hakikî kişiler objektif hukukun kurduğu statü içinde sahip oldukları yetkileri, objektif hukuka göre kullandıkları taktirde, hukukî himayeye mazhar olurlar. Şu hâlde tüzel kişi denilen şey hakikatte sosyal dayanışmadan doğan ve sosyal

dayanışmayı destekliyen objektif hak kaidelerine ve bu kaidelerin meydana getirdiği hukuk düzenine uygun faaliyetlerde bulunmak şartıyla belirli bir gaye ve menfaat etrafında toplanmış hakikî şahıslardan ibarettir. Devlet için de gerçek budur. Bu aşırı görüşü savunanlar *L. Duguit* ve onun kurduğu «*Objektivist veya realist ekol*» e mensup olan hukukçulardır. Bunlar tüzel kişiliği sadece hukuk tekniğinin bir icabı olarak, pratik faydası bakımından da kabul etmemekte, onu lüzumsuz ve zararlı bulmaktadırlar. Bazı hukukçular ise tüzel kişiliği, hukuk tekniği ve hukuk güvenliği bakımlarından sadece pratik sebeplerle kabul etmektedirler. *G. Burdeau* ve *G. Vedel* bunlar arasındadır.

Bize göre Devlete, bir kavram ve bir sosyal tasavvur olarak tanınan mânevî kişilik, sosyal gerçeklerin en kuvvetlisine tanınmış olan bir kişiliktir. Ve yine aynı sebeple, hakikî bir kişiliktir. Devlet ancak bu kişiliği sayesinde objektiflik, devamlılık ve teklik kazandığı gibi, Devlet egemenliği de meşru bir temele dayanmış olur. Biz, bu sebeple, mânevî ve hukukî kişiliği, Devletin kişiliğini sadece *teknik* ve *pratik* bakımdan lüzumlu ve faydalı olduğu için değil, bir *sosyal ve mânevî gerçeğin tabii neticesi* olduğu için kabul ediyoruz.

II

DEVLETİN EĞEMENLİĞİ

Devletin egemenliği meselesi mânevî ve hukukî kişiliği meselesinden daha büyük görüş ayrılıklarına yol açmış olan bir meseledir. Gerek bu sebeple, gerekse ehemmiyetli hukukî ve siyasî neticeleri sebebi ile bu mesele üzerinde çok fazla durulmuştur ve durulmaktadır.

A. Egemenliğin Tanımı ve Mahiyeti : Devlete, hukuk âleminin üstün bir realitesi değerini kazandıran ve ona özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri arasında ve karşısında sütünlük sağlayan soyut yapıcı unsur egemenlik unsurudur.

1. Egemenliğin Tanımı : Egemenlik «*Muayyen bir ülke üzerinde ve ülkede oturan gerçek ve tüzel kişiler üzerinde kullanılan ve Devlet kişiliğine bağlı olan, ondan ayrılmayan asli en yüksek hukukî iktidar veya kudret*» şeklinde tarif olunabileceği gibi, «*asli ve en yüksek emir ve kumanda ehliyet veya yetkisi şeklinde*» de tarif olunabilir.

Bu tarifler esas alındığında egemenliğin üç karakteri olduğu görülür :

Birinci olarak, egemenlik bir *hukukî* iktidar ve kudrettir.

İkinci olarak, egemenlik *asli* bir iktidardır, yani, Devlet egemenliğini diğer bir otoriteden almaz veya onun adına kullanmaz.

Üçüncü olarak, egemenlik, *en yüksek* bir iktidar veya kudrettir, yani, Devlet egemenliğini kullanırken, kendisinden üstün diğer bir otorite mevcut olmadığı gibi, ülkesi içinde kendisine eşit veya rakip diğer bir iktidar da yoktur.

2. Egemenliğin Mahiyeti : Egemenliğin mahiyeti meselesi, daha evvel de söylediğimiz gibi, münakaşalıdır. Bu konudaki klâsik ve yeni görüşleri kısaca karşılaştıracamız.

1) Klâsik görüşlerin müşterek esası egemenliğin, bir hak veya nitelik olarak herhalde Devletin kişiliğine bağlı, ondan ayrılmaz olmasıdır. Bu esastan hareket eden klâsik görüşleri, Fransız ve Alman görüşleri olarak, ikiye ayırmak lâzımdır.

a. Klâsik Fransız Görüşü : Bir kanaate göre, köklerini Roma hukukundan alan Fransız egemenlik telâkkisi, bir taraftan Fransız monarşisinin, XVI ncı asırdan itibaren, *feodal egemenliği* ortadan kaldırarak birliğini ve bütünlüğünü kazanması, öte taraftan da, bu tarihî gelişmeye paralel olarak, *Bodin* ve *Loyseau* gibi büyük Fransız hukukçularının teorik gayretleri ile ortaya çıkmış ve yerleşmiş, XVII nci ve XVIII inci asırlardaki demokratik gelişmeler neticesinde de ve bilhassa 1789 Devriminden sonra, mahiyeti itibarile aynı kalmak suretile, *millet egemenliği* teorisi şekline bürünmüştür.

Bu klâsik Fransız telâkkisine göre, egemenlik Devletin zarurî bir unsurudur, egemenlik ve Devlet bir ve aynı şeydir. Egemenlik Devlet iradesine bağlı olan, tabiatı ve mahiyeti itibarile kendisine üstün ve rakip bir kudret tanımayan *mutlak* bir otoritedir, Devletin esasını teşkil eden bir niteliktir.

b. Klâsik Alman Görüşü : Bu, kaynağını Almanyanın konfederal ve federal şekiller altındaki tarihî ve siyasî gelişmesinden alan ve *Laband* ve *Jellinek* gibi klâsik Alman hukukçuları tarafından işlenen ve savunulan görüşdür. Buna göre, Devletin kişiliğine bağlı olan egemenlik, Fransız telâkkisinde olduğu gibi, mutlak bir karakter taşımaz. Bu, *en üstün bir emir ve kumanda kuvvetidir fakat nisbidir*. Sınırları dar veya geniş olabilir. Elverir ki, özü itibari ile mevcut olsun. Bu öz, adı geçen hukukçuların kullandığı tabirle, *selâhiyetin selâhiyetidir*, yani Devletin kendi özerk yetki çevresini, hak ve mükellefiyetlerini kendi özerk iradesiyle tâyin ve tahdit etme serbestliğidir. Böyle bir serbest-

liğe sahip olan Devlet egemenliğe sahip demektir. Şu hâlde, daha somut bir ifade ile, kendisine bırakılan özerklik çevresi içinde kendi teşkilâtını serbestçe kuran, her nevi hukukî ve fiilî tasarruflarını serbestçe yapabilen Devlet egemendir.

2) *Yeni Görüşler* : Bu görüşler ise, egemenliğin Devletin kişiliğine bağlı bir hak veya nitelik olduğunu kabul etmeyen görüşlerdir. Bu fikirde olanların başında *L. Duguit*'yi görüyoruz. Biliyoruz ki, bu hukukçuya göre Devletin manevî ve hukukî kişiliği yoktur. Bu, Devletin bir hak veya nitelik olan egemenlikten de mahrum olması neticesini doğurur. *L. Duguit* için Devlet herhangi bir suretle hükümet ve idareyi elinde tutanlardan başka birşey değildir. Bunlar lehine meydana gelmiş bir siyasî farklılaşma olayıdır. O halde egemenlik hükümet edenlerin şahıslarına bağlı bir hak olamaz. Çünkü kim olursa olsun onun şahsına bağlı sübjektif hak yoktur. Bir hak olmayan egemenlik hükümet edenlerin kullandığı bir kaba kuvvet de değildir. *Objektif hukuk kaideleri ile konusu tespit edilen ve sınırları çizilen bir yetkiden ibarettir*. Yeni hukukçuların hemen hepsi bu kanaattedir. Esas itibarıyla bu yeni egemenlik anlayışına bağlı olan *G. Burdeau*'ya göre *Devlet Kudreti* dediği egemenlik «*hukuk fikri'nin kudreti*»nden başka bir şey değildir.

Bize göre ise, Devletin manevî ve hukukî kişiliği, nasıl sosyal bir realite ise, egemenliği de bir hukukî gerçektir. Devletin egemenliğini de, kişiliği gibi, bir kavram, bir sosyal tasavvurdur. Biz ne aşırı gerçekçi olan ve bu sebeple egemenliği inkâr eden *Duguit*'nin görünüşünü, ne de *G. Burdeau*'nun çok soyut ve müphem egemenlik anlayışını kabul ediyoruz. Devletin kişiliğini belirttiğimiz anlamda kabul edince egemenliğini ret etmek tutarsızlık olur. Devletin kişiliğine bağlı olan, şu veya bu ölçüde sınırlı olmakla beraber, kişiliğinden ayrılmayan yüksek bir hukukî iktidara yani egemenliğe sahip olduğu bir gerçektir.

B. Egemenliğin uğramakta olduğu oluşum : Milli ve milletlerarası topluluklarda ve bunların hukuk düzenlerinde görülen gelişme eski Devlet egemenliği anlayışını geçersiz kılmakta, özetlediğimiz yeni egemenlik anlayışını milli hukuk bakımından olduğu kadar milletlerarası hukuk bakımından da haklı göstermektedir.

Gerçekten, gerek milli yapının ve düzenin, gerekse milletlerarası örgütlenmelerin ve düzenin gittikçe çeşitlenmesi, *federatif* bir karakter kazanmağa başlaması eski *mutlak egemenlik* tellâkisini sarsmıştır. Özellikle milletlerarası gelişme bunu açıkça göstermektedir.

Milletlerarası düzen yönünden dikkatimizi çeken bu gelişmenin çeşitli sebepleri vardır. Bu sebepler her iki dünya savaşının insanlık için sebep olduğu büyük felâket ve ıstıraplar, memleketler ve kıtalar arası seyahat ve nakil vasıtalarının fevkalâde ilerlemesi, milletlerarası iktisadî, malî ve kültürel münasebetlerin son derece artması, az gelişmiş memleketlerin teknik ve malî yardımlarla desteklenmesi zarureti, çeşitli müşterek savunma sistemleri kurma ihtiyacı, insan hak ve hürriyetlerine daha fazla saygı duyulması gibi sebeplerdir. Hasılı milletlerarası münasebetlerin ve dayanışmanın artması bu gelişmenin sebebidir.

İşte bu çeşitli sebeplerle milletlerarası hukuk düzeninin üstünlüğü lehine vukua gelen gelişme çeşitli milletlerarası kuruluşların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Başta Birleşmiş Milletler Teşkilâtı olmak üzere, iktisadî, malî, kültürel, hukukî, siyasî, askerî ve kazaî mahiyette *Devletler Üstü* ve *Devletler Arası* çeşitli kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Böylece milletlerarası topluluk fertlerden başlayarak - çünkü fert artık milletlerarası hukuk bakımından da bir hak sahibi olmak değerini kazanmağa başlamıştır - Devletten geçmek ve milletlerarası muhtelif kuruluşları kavrayarak Birleşmiş Milletler Teşkilâtına yükselmek üzere, çok mürekkep bir mahiyet almış bulunmaktadır. Bu mürekkep topluluk içinde Devlet yine en iyi teşkilâtlanmış, milletlerarası dayanışmanın artmasına rağmen, değerini muhafaza eden, millî dayanışmayı sembolleştiren bir kuruluş olarak ehemmiyetini kaybetmemiş ise de, milletlerarası münasebetler alanında başına buyruk olmaktan çıkmış, bir taraftan milletlerarası düzenin ve bu düzenin uygulama vasıtası olan kuruluşların tesirine tâbi olurken, diğer taraftan da Batı ve Doğu bloklarından birine mensup olarak bu bloklara hakim ideolojik, iktisadî ve askerî dayanışmanın kuvvetli tesirleri altına girmiştir. İkinci dünya savaşından sonraki milletlerarası hayatın çok dikkate değer bu son karakteristiği bakımından Sovyet Rusya ile peyklerinin karşılıklı münasebetleri çok göze çarpıcıdır. Zira Sovyet Rusyanın liderliği altındaki Doğu blokuna dahil Devletler görünüşte ortak ideoloji uğruna fakat, hakikatte Sovyet Rusya yararına olmak üzere egemenlik haklarından normal ölçüleri çok aşan bir ölçüde fedakârlık yapmaya mecbur tutulmaktadır. Son Çekoslovakya örneği bunun en dramatik delilidir.

Amerikanın egemenliği altında olduğu şüphe götürmeyen Nato savunma sisteminin de üye Devletleri egemenlik ve bağımsızlıklarından hayli fedakârlık yapmaya zorlandığı da açıktır.

Hasılı geniş hatları ile sebeplerini ve şekillerini gösterdiğimiz bu gelişme neticesinde Devlet milletlerarası topluluk içinde de başlı başına bir gaye olmaktan çıkarak milletlerarası hukuk düzeninin bir vasıtası olmağa başlamış, Devlet bağımsızlığın, teorik değerini muhafaza etmekle beraber, birçok hukukî ve fiilî sınırlamalara uğrayarak gerçekte eski mutlak mahiyetini kaybetmiştir.

§ 3. DEVLETİN FAALİYET ALANI VE FAALİYET VASITALARI

I

DEVLETİN FAALİYET ALANI

XIX uncu asrın ortalarına kadar, gerek teoride ve gerek tatbikatta, Devlet faaliyetlerine ayrılan alan çok dardı. Devletin faaliyet alanı *millî savunma, iç güvenlik ve adaletin dağıtılması* ile sınırlı olan dar bir alandı.

XIX uncu asrın ikinci yarısından sonra Devletin faaliyet alanının sınırları hakkında bir taraftan birbirine zıt teorik görüşler çatışmaya başlarken, öte taraftan bu görüşleri fiilen uzlaştıran ampirik ve pragmatik bir uygulama gelişmiştir.

A. *Devletin Faaliyet Alanı ile İlgili Teorik Görüşler* : Devletin faaliyet alanı ile ilgili teorik görüşleri, kaba taslak bir ayırımla, *fertçi* ve geniş manada anlaşılacak üzere, *toplumcu* olarak iki gruba ayırmak mümkündür. Fertçi görüş siyasî ve iktisadî *liberalizmin*, toplumcu görüş ise, çok umumî bir tâbirle, *sosyalizmin* benimsediği görüştür.

1. *Liberalizm* : Klâsik mânası ile liberalizme göre, toplum, hukukî bakımdan, *kişinin tabii haklarına* (John Lock), iktisadî bakımdan ise, *tabii düzene* (Fizyokartlar) yani Devletin ekonomik hayata karışmasına asla ihtiyaç göstermeyen iktisat kanunlarına göre kurulan ve devam ettirilen fertlerarası münasebetler ortamıdır. Toplum bu mahiyeti ile Devlet (hükümet edenler) karşısında özerk bir varlığa sahiptir. Ve aynı sebepten dolayı toplum düzeni Devlet dışında, Devletten müstakil bir düzendir. Bu düzenin gayesi sadece ferdi menfaatleri, ferdin tabii hak ve hürriyetlerini uzlaştırmaktan ibarettir. Çünkü bu düzenin kaynağı ve dayanağı ferdin menfaati, ferdin hürriyetidir. Gaye, ferdin refahını, huzur ve saadetini sağlamaktır, ferdin her yönden dilediği gibi gelişmesidir.

Devlet ise, ancak bu gayeyi gerçekleştirmeye yarayan, buna hizmet eden bir vasıttan başka bir şey değildir. O halde Devlete düşen vazife

fe fert hak ve hürriyetlerinin ve dolayısıyla toplum güvenliğinin bekçiliğini yapmaktır. Devlet daha ileriye giderse tabii olan iktisadî düzeni bozmuş, ferdin tabii hak ve hürriyetlerini de çiğnemiş olur. O halde klâsik liberalizm *anti-etatist* tir. yani Devlete karşıdır. Ama gerçekte Devlet, örgütlenmemiş olan ve bu sebeple zayıf olan fert karşısında çok güçlüdür.

2. *Sosyalizm* : En geniş manasıyla, doğrudan doğruya toplumun mutluluğunu ve sosyal adaleti gerçekleştirmeyi gaye bilen, ferdi ancak dolaylı olarak göz önünde tutan sosyalizm ise, Karl Marks'a kadarki *Fransız sosyalizmi* (Fourrier, Proudhon, Saint-Simon) istisna edilirse, Devlete karşı değildir. Çünkü toplum münasebetleri ve toplum düzeni, klâsik liberalizmin iddia ettiği gibi, ferdin tabii hakları ve hürriyetleri, ferdin refah ve saadeti üzerine kurulmamıştır ve fert ancak dolayısıyla bir gayedir, doğrudan doğruya gaye toplumdur. O halde toplumun müşterek menfaatlerini, müşterek saadetini sağlamak, fert ve sınıf egoizmasına mâni olmak lâzımdır. Bunu yapacak olan da Devlettir. Böyle olunca da, Devlet toplum düzeni dışında değildir. Ona yabancı ve onun seyircisi kalamaz. Toplumun müşterek menfaatlerini sağlamak için her çeşit müdahalede ve yardım da bulunmak Devletin hakkı ve vazifesidir. Bu ise, Devletin faaliyet alanının alabildiğine genişlemesini gerektirir.

B. *Tatbikat* : 1. *Batı demokrasilerinde* : Klâsik liberalizmin ve sosyalizmin, Devlet faaliyet alanının sınırları yönünden iki zıt uçta yer alan bu teorik görüşlerinin Batılı klâsik veya liberal demokrasi anlayışına bağlı memleketlerde, daha ziyade ampirik ve pragmatik tatbikat şeklinde uzlaştırıldığını müşahade ediyoruz. Halbuki marksist olan halk demokrasilerinde doktrinal ve hattâ dogmatik bir görüşle liberalizmin kesin olarak ret ve sosyalizmin *maksizm-Léninizm* denilen en ileri şekli ile tam olarak kabul ve tatbik edildiğini görüyoruz. Gerçekten, Batı'da XIX uncu asrın ikinci yarısı içinde ve bilhassa Birinci Dünya Savaşından sonra, Devletin faaliyet ve müdahale alanı sosyal, kültürel, teknik ve daha çok iktisadî sebeplerle son derece genişlemeğe başlamıştır. Bu istikametteki gelişme, İngiltere ve Birleşik Amerika Devletleri gibi, hem iktisadî, hem siyasî liberalizmin vatanı olan memleketlerde bile çok açıktır.

Yukarıda işaret ettiğimiz sebeplerle Devlet toplum münasebetlerini kendi haline bırakmamağa, sosyal adaleti temin için yalnız himaye edici değil, aynı zamanda müteşebbis ve yol gösterici vaziyetine geçmeye, yalnız bekçi ve Jandarma Devlet olmaktan çıkarak *refah Devleti* =

(*welfare state*) olmağa, klâsik liberalizmin vatani telâkki edilen memleketlerde bile mecbur kalmıştır.

Bu suretle Batı demokrasileri çevresi içinde klâsik liberalizm ve klâsik sosyalizm, amprik ve pragmatik tatbikatın tesiri ve realitelerin baskısı altında, teorik aşırılıklarını ve taassuplarını kaybetmişler, sosyalleşen Devlet tarafından uzlaştırılmışlardır. Neticede, liberalizm teorik fanatizminden sıyrılarak fiilen azçok sosyalizmin tesirlerine açılmış, sosyalizm ise özellikle İngilterede olduğu gibi, liberalizmin asla feda edemeyeceği bazı prensiplerine saygı göstermek şartıyla, onun müsamahasını ve hattâ sempatisini kazanmıştır. Bu uzlaşma sayesinde fertle toplumun, özel teşebbüs ile Devlet teşebbüsünün, siyasî liberalizm ile iktisadî müdahaleciliğin uzlaştırılması mümkün olmuştur. Bu gelişmenin hâkim özelliği her memlekette Devlet faaliyetlerinin, demokratik hürriyetlere saygı göstermek şartıyla, liberalizmin savunduğu bütün alanlara doğru devamlı surette yayılmakta olmasıdır.

2. *Türkiye'de ; 1). Birinci Cumhuriyet devrinde :* Memleketimizde, gayet tabii olarak, bu umumî gelişmeye ayak uydurmak mecburiyetinde kalmış ve bizde de Devletin faaliyet alanı son derecede genişlemiştir. Fakat Türkiye'de Devletin faaliyet ve müdahale alanının genişlemesinde, dünyadaki umumî gelişmenin tesirinden ayrı olarak, Birinci Dünya Savaşından sonra içinde bulunduğu hususî ve fevkalâde tarihî şartların da büyük tesiri olmuştur. Siyasî bağımsızlığını sonsuz fedakârlıklarla ve her milleti gıpta ettirecek kahramanlıklar bahasına elde eden Türk milleti, bu bağımsızlığını korumak ve milletler topluluğu içinde kendisine yaraşan yeri alabilmek için Avrupanın iktisadî emperlizmine karşı da, Doğunun ve Afrikanın bütün geri kalmış milletlerine örnek olacak şekilde, mücadele etmek zorunda kalmıştır. Türkiye'nin Devletçiliği her şeyden evvel böyle bir mecburiyetin mahsulüdür.

Birinci Cumhuriyet Anayasasına bu Anayasanın kabul ettiği umde-lerden biri olarak 1937 de giren *Devletçilik*, özel teşebbüslere yer vermeyen doğmatik bir prensip değil, Türk milletinin mânen ve maddeten yükselmesi hususunda Devlete rehberlik vazifesini yükleyen, özel teşebbüslerde Devlet teşebbüsünü telife çalışan tamamen *ampririk* karakterde bir sosyal ve ekonomik politika düsturu olmuştur. CHP programı da 5. maddesinde Devletçiliği «şahısların bugün hiç veya kâfi derecede yapamadığı işlerin Devlet sermayesi ile yapılacağı» ölçüsünde ve pragmatik mânada anlamıştır. Temelli kapatılan DP nin programının 17 inci maddesinde başka ifadelerle aşağı yukarı aynı temel anlayış hâkim bulunuyordu.

2. *Bugünkü durum :* Yeni Anayasamıza göre Türkiye Cumhuriyeti «Sosyal bir hukuk Devletidir». (M. 2). Bu, ona *sosyal adaleti gerçekleştirmek* görevini yükler (Başlangıç, M. 10). Bu temele dayanan Anayasa, sosyal ve ekonomik hakları ve ödevleri tanımış (M. 35 - 53), mülkiyeti ve özel teşebbüsü kamu yararı ile kayıtlamış (M. 36 - 40), müdahaleciliği benimsemiş (M. 38 - 41), iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmanın plâna bağlanmasını emretmiş (M. 41/2 ve 129); devletleştirmeyi kabul etmiştir. (M. 39). Öte taraftan klâsik hak ve hürriyetleri de kabul ve özel teşebbüsü himaye ettiği (M. 40) için *telifçi* bir karakter taşımaktadır. Anayasa bu suretle Devlet faaliyet alanının hukukî, siyasî ve ekonomik manada hürriyetçi bir nizam içinde fert ve toplum iyiliği için genişlemesine son derece elverişli bir Devlet rejiminin temelini kurmuş bulunmaktadır. Şu noktayı da açıklayalım ki Anayasamızın hâkim karakteri Proleterya ve tek parti eğemenliğine dayanan Marksist-Leninist sosyalizme sınıksız kapalı olmasına karşılık *demokratik sosyalizm'e* açık olmasıdır. Sosyal adaleti temel ilke olarak benimseyen ve aynı zamanda düşünce hürriyetine bağlı olan bir Anayasa için bu tabiidir.

Bugünkü siyasî partilerin bu bakımdan olan tutumlarına gelince; CKMP, AP ve YTP, daha ziyade iktisadî liberalizme, TİP ise, ileri derecede sosyalizme yönelen bir nitelik göstermektedir. CHP, bu iki kanat arasında telifçi ve ortalama yolu -biraz sola kaymak suretiyle- muhafaza eder gibi görünmektedir.

II

DEVLETİN FAALİYET VASITALARI

Devlet gittikçe genişlemekte olduğunu belirttiğimiz faaliyetlerini yürütebilmek için, gayet tabii olarak, bazı vasitalara muhtaçtır. Bu maksatla birtakım hukukî muameleler yapmak, bu muameleleri yapacak birtakım şahıslar ve heyetler kullanmak, nihayet birtakım maddî vasitalardan faydalanmak zorundadır.

Devlet faaliyetlerinin ifasını mümkün kılan bu üç vasıttan birincisi, Devletin hukukî fonksiyonları ile hukukî netice doğuran maddî fiileri, ikincisi, Devletin organları, üçüncüsü ise, Devletin aynî ve malî patrimonanıdır.

A. Devletin Hukukî Fonksiyonları ve Hukukî Netice Doğuran Maddî Fiilleri : Devlet faaliyetleri, hukukî bakımdan, Devlet iradesinin, Devlet egemenliğinin görüntüsünden başka bir şey değildir. Devletin iradesi ve egemenliği, kişiliği gibi, hukuken bölünmez bir bütün teşkil ederse de, bu irade ve ona bağlı olan egemenlik çeşitli organlar tarafından ifa edilen çeşitli hukukî fonksiyonlar şeklinde görülmektedir.

Umumî bakımdan Devlet Faaliyetlerinin hududu ne kadar geniş ve neveleri ne kadar fazla olursa olsun - ki hakikatte bu neveleri birer birer tayin ve tesbite imkân yoktur - hukukî bakımdan bu faaliyetler sınırlı ve belirli hukukî fonksiyonlar veya muameleler vasıtasıyla ifa olunur. Diğer bir deyimle, fiilî bakımdan çok çeşitli ve siyasî, ekonomik ve sosyal telâkki ve tesirlere tâbi olarak daima değişen Devlet faaliyetleri, hukukî alanda daima belirli ve değişmez *hukukî muameleler, hukukî netice doğuran maddî fiiller* şeklinde tecellî etmektedir.

Arsito'dan beri kabul edilmiş olan klâsik bir ayırıma göre, Devletin hukukî fonksiyonları *yasama* (teşri), *yürütme* (icra ve idare) ve *yargı* (kaza) fonksiyonları olmak üzere üç nevidir. Bütün hukukçular, bazı nadir istisnalarla, Devletin hukukî fonksiyonlarının bu üç neviden ibaret olduğu kanaatinde birleşmektedirler. Fakat bu üç nevi hukukî fonksiyonu birbirinden ayıran kriteriyumun, yani ölçünün ne olduğu hususunda aralarında esaslı görüş ayrılıkları vardır.

Biz bu teorik tartışmalar üzerinde durmayacağız. Yalnız şu kadarını söyleyelim ki, klâsik görüşe göre, Devletin fonksiyonlarını birbirinden bu fonksiyonları yapan Devlet organlarının nev'ine ve bu fonksiyonların yapılış şekline göre ayırmak lâzımdır. Meselâ yasama fonksiyonu yasama organı yani Büyük Millet Meclisi tarafından, yasama fonksiyonunun tabi olduğu usule göre yapılan fonksiyondur.

Daha yeni görüşe göre ise, Devletin fonksiyonlarını, onları yapan organların nev'ine ve yapılış şekline göre değil, bu fonksiyonların ifa vasıtası olan hukukî muamelenin mahiyetine ve neticesine göre ayırmak gerekir. Bir fonksiyon onu yapan organın nev'ine ve yapılış şekline göre yürütme fonksiyonu olduğu halde kendisine vasıta yaptığı hukukî muamelenin mahiyeti ve neticesi bakımından yasama fonksiyonu olabilir.

Bu iki görüşten birincisi *uzvî ve şekli kriteriyumu*, ikincisi ise *maddî kriteriyumu* kabul ediyor demektir. Bizim de katıldığımız ikinci ayırıma göre Devletin üç fonksiyonunun mahiyetini ve niteliğini şöylece özetleyebiliriz:

Yasama fonksiyonu : Bu fonksiyon ister yasama, isterse yürütme organı tarafından yapılsın umumî objektif, hukukî vaziyetler doğuran veya umumî, objektif hukuk kaideleri koyan fonksiyondur. O halde yasama fonksiyonu, esas itibariyle hukukun meydana gelmesini sağlayan fonksiyondur (Kanun, tüzük, yönetmelik yapma, kararname çıkarma fonksiyonları gibi). Halbuki dar ve şekilci klâsik görüşe göre, yasama fonksiyonu yalnız yasama organının yetkisine giren kanun yapma fonksiyonudur. Tüzük, yönetmelik yapmak, kararname çıkarmak ise yürütme organının yetkisine giren fonksiyondur.

Yürütme fonksiyonu : Bu fonksiyon prensip itibariyle hukuk kaideleri koyan, hukukun meydana gelmesini sağlayan bir fonksiyon değil, hukukun gerçekleşmesini sağlayan bir fonksiyondur. Çeşitli şekiller altında görünmekte ve çeşitli hukukî neticeler doğurmaktadır. Bazen ferdî ve sübjektif mahiyette olmak şariyle hukuk kaideleri koyar, (bir kimse hakkında vergi tahakkuk ettirilmesi gibi). Bazan ferdî sübjektif bir vaziyet yaratır başka bir deyimle bir şahsı daha evvel yasama fonksiyonu ile ihdas edilmiş olan umumî ve objektif bir hukukî statüye sokar (bir kimsenin bir memurluğa tâyini gibi). Nihayet bazan ise, edalar, maddî fiiller şeklinde görünür (vatandaşlara para ve eşya yardımı, günlük ve teknik kamu hizmetlerinin yapılması gibi). Hasılı, yürütme fonksiyonu yasama fonksiyonu tarafından yaratılan hukuku gerçekleştirme veya uygulama fonksiyonudur.

Yargı fonksiyonu : Bu fonksiyon, dar ve şekilci anlayışa göre, konusu ne olursa olsun, adliye ve idare mahkemeleri tarafından yapılan ve esas itibariyle dâva konusu bir ihtilâfı ortadan kaldırma hedefini güden bir fonksiyondur. Maddî kriteriyumu savunan görüşe göre ise, bir hal veya muamelenin hukuka uygun olup olmadığını tesbit eden ve gerekiyorsa, yasama fonksiyonu ile konan hukuk kaidelerinin öngördüğü müeyyideyi tâyin eden fonksiyondur. Böyle olunca bir mahkeme tarafından yapılabileceği gibi, herhangi bir başka Devlet organı tarafından da yapılabilir, elverirki bir hal veya muamelenin hukuka uygunluğunu araştırıp tesbit etme, uygunsuzluk halinde müeyyideyi tayin söz konusu olsun. Bu takdirde açılan dâva üzerine mahkemeler tarafından bir suç dolayısıyla hapis veya para cezasına, ya da bir haksız fiil sebebiyle tazminata hükmetmek, yahut kanuna aykırı bir kararı bozmak bir yargı fonksiyonu olduğu gibi, kanuna aykırı bir durumun herhangi bir Devlet organı tarafından tesbiti ve müeyyidesinin tâyini de bir yargı fonksiyonu sayılmak gerekir.

O halde yargı fonksiyonu, bir dâva veya ihtilâf üzerine olsun veya olmasın, bir hal veya muamelenin hukuka uygun olup olmadığını tesbit ve müeyyidesini tâyin etme fonksiyonudur. Bu sebeple yargı fonksiyonu da yasama fonksiyonu tarafından meydana getirilen hukukun uygulanması demektir. Bu yönden yürütme fonksiyonundan farkı, bir hal, durum veya kararlar hukuk kaidesi arasındaki çatışmayı meydana çıkarmak ve gerekiyorsa müeyyidesini tâyin etmektir.

B. Devletin Organları : Devlet faaliyetlerinin ikinci ifa vasıtası Devletin organlarıdır. Organ bir tüzel kişinin iradesini onun adına açıklamaya ve kullanmaya ehil olan hakikî bir şahıs veya hakikî şahıslardan meydana gelen bir heyettir. Tüzel kişiler soyut hukukî varlıklar oldukları için iradelerinin fizik şahıslar veya bu şahıslardan kurulu heyetler tarafından açıklanması ve kullanılması zaruridir.

Devlet de bir tüzel kişi olduğuna ve tüzel kişilerin en tabiisi ve hakikî bulunduğu göre, onun da iradesini kullanmaya yetkili bazı organları olacağı âşikârdır. Hatta denebilir ki, Devlet bir hukukî teşkilât, bir mekanizma olmak bakımından çeşitli ve derece derece tertiplenmiş organların bütününden ibarettir.

Devlete düzenli bir teşkilât karakterini kazandıran ve onu ifa ettiği birtakım hukukî muameleler ve maddî fiillerle hukuk âleminin faal bir varlığı haline getiren Devlet organları ehemmiyetlerine, yani Devletin ana fonksiyonlarını ifa edip etmediklerine, Devletin ana teşkilatına girip girmediklerine göre *aslî ve ferdi* olmak üzere iki neviye ayrılır.

1. Devletin Aslî Organları : Bu organlar Devletin varlığı için kat'î surette lüzumlu olan ve bu sebeple Anayasalar tarafından kurulmuş olan organlardır. Bunlar o derece ehemmiyetli organlardır ki, yoklukları Devletin yokluğu demektir. Asli organlar hem Devletin hukukî varlığını sağlarlar, hem de ona şeklini verirler.

Alman doktrinine göre aslî organlar Devlet şahsına vücut veren ve kendilerinden daha üstün bir organa tâbi olamayan organlardır. Fransız doktrinine göre ise, millet iradesini doğrudan doğruya kullanan organlar, *temsalciler = (representants)*lardır. Duguit'nin gerçekçi anlayışına göre de toplum içinde en üstün kuvveti ellerinde bulunduran ve bu sebeple aralarında hiyerarşik bir münasebet bulunmayan şahıslar olan *hükümet edenlerdir*.

Devletin aslî organları yapıları itibariyle çeşitli şekiller gösterir. Bazen bir tek şahıs yalnız başına aslî organ olabilir. Meselâ, mutlak monarşilerde *Hükümdar* Devletin tek aslî organıdır. Eskiden Osmanlı Sultanları da bu vaziyette idi.

Bazan da aslî organlar birtakım heyetler halinde olur. Meselâ *Seçim Heyeti* veya bir *Millet Meclisi* veya iki Meclisten mürekkep *Parlamento*, *Bakanlar kurulu* bu neviden organlardır.

Bazan ise, hem tek şahıslar, hem de heyetler aynı zamanda aslî organlardır. Meselâ, *meşrutî monarşilerde* Hükümdar da Meclis de aynı derecede aslî organlardır. Cumhuriyetlerde de Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar ile bir Meclis veya iki Meclis aslî organlardır.

Bazı hukukçuların kanaatine göre (Jellinek), aslî organlar, ister bir tek şahıs olsun, ister heyet halinde olsun, aslî organlık hukukî sıfatını haiz olan gerçek şahıslar değildir. Gerçek şahıslar, organın fizik dayanağı = (*support*) udur. Organ, ancak bir hukukî varlıktır. Gerçek şahıs ise, bir fizik varlıktır. Meselâ, bir monarşide organ olan Krallık şahsı değil, krallık makamıdır, taç veya tahttır. Bir mecliste organ olan şahıslar değil, Meclisin mânevî kişiliğidir. Çünkü, ancak Meclis bir müessese olarak hukukî varlık taşır. Gerçek şahıslar, Meclis üyeleri ise, organın organıdır.

Nihayet bazan da aslî organlar bir devlet olabilir. Meselâ, Federasyon şeklindeki Devletlerde üye Devletlerden herbiri federal Devletin aslî organlarıdır.

2. Devletin Ferî Organları : Bu organlar, aslî organlar gibi Devletin ana fonksiyonlarını ifa eden, ana teşkilâtını meydana getiren organlar değildir. Bu sebeple, bu ferî organların yokluğu Devletin yokluğunu doğurmaz.

Fakat Devlet bu nevi organlara da aslî organlar kadar muhtaçtır. Hele zamanımızın Devleti gibi, faaliyet alanı çok genişlemiş ve teknik özellikleri son derecede artmış olan modern Devlette, bu sebeple ya mahallî ya da teknik özelliklerinden dolayı organlara ihtiyaç gösteren Devlet faaliyetlerinin birtakım ferî organlar tarafından yapılmasına zaruret vardır.

Aslî organlara, yukarıda işaret ettiğimiz gibi, *temsalciler* veya *hükümet edenler* dendiği halde, ferî organlara, aslî organların direktif ve kontrolü altında çalıştıkları için, *ajanlar* adı verilmektedir.

Ajanlardan herbirinin kanunlarla düzenlenmiş hukukî statüleri vardır. Bunlar hakkında idare hukuku derslerinizde etraflı bilgi verilecektir.

Devletin ferî organlarını teşkil eden çeşitli ajanlar Devlet, vilâyet, köy ve belediye gibi *kamu idareleri* veyahut üniversiteler, borsalar, iktisadî Devlet teşekkülleri gibi, *kamu müesseseleri* adı verilen çeşitli teş-

kilât içinde yer almaktadırlar. Anayasamızın 112 nci maddesinde koyduğu *merkezden yönetim* (merkeziyet) ve *yerinden yönetim* (adem-i merkeziyet) esasına göre kurulan bu kamu idarelerinin ve kamu müesseselerinin tâbi olduğu hukukî teminattan derece derece faydalanırlar.

Devletin aslî organları birbiri karşısında, esas itibariyle, hiyerarşik bir vaziyette bulunmadıkları ve bu sebeple, yine esas itibariyle, birbiri karşısında hukukî murakebeye ve mesuliyete tâbi bulunmadıkları halde, fer'i organlar aslî organlara nazaran hiyerarşik bakımdan tâbi oldukları gibi, gerek aslî organlar karşısında, gerekse kendi aralarında hem *hiyerarşik murakebeye*, hem de *vesayet murakebesine* tâbi ve bu murakebeler neticesinde hukukî mesuliyete maruzdurlar. Bunları da idare hukuku derslerinizde etraflı surette göreceksiniz.

Bir tüzel kişi olan Devlet ile organlar arasındaki hukukî ilişkinin mahiyeti meselesi münakaşalıdır. *Temsili teorisine* göre bir tüzel kişi olan Devlet ile organları arasındaki ilişki bu *kanunî temsil* ilişkisidir. Daha yeni olan *organ teorisi* ne göre ise Devlet ile organların hukukî yönden birbirlerinden ayırmağa ve aralarında bir ilişki kurmağa imkân yoktur. Kukuken Devlet ile organları bir ve aynı şeylerdir. Bir insan nasıl organlarının bütününden ibaret ise, Devlet de öyledir. Organın, organ olarak tüzel kişiden, Devletten ayrı bir varlığı yoktur. Devlet ve organları bu tek varlıktır. Daha gerçekçi olan bu görüşü Medenî Kanunumuzda kabul etmiştir. Anayasamız (Mad. 4/2) da bu teoriyi benimsemiş görünüyor. Bu teori gerçekçi olduğu gibi Devletin organlarının fiil ve kararlarından dolayı mesuliyetini de daha kolay izaha elverişlidir.

C. Devletin Aynî ve Malî Patrimuanı: Devlet faaliyetlerinin üçüncü ifa vasıtası Devletin aynî ve malî patrimuanı, aynî ve malî varlığı, yani mal ve para mahiyetindeki maddî faaliyet vasıtalarıdır. Bunların izahı Anayasa hukukundan çok idare hukukunu ve maliye ilmini ilgilendirdiği için biz burada sadece bazı umumî fikirler vermekle yetineceğiz.

1. Devletin Aynî Patrimuanı: Bu patrimon Devlet faaliyetlerinin aynî vasıtaları olup Devletin taşınmaz (gayri menkul) ve taşınır (menkul) mallarıdır. Devlet malları *kamu emlakı* ve *özel emlak* olmak üzere ikiye ayrılır.

1) Kamu Emlâki : Kamu emlakı, kamu hizmetlerinin ifasına tahsis ve prensip itibariyle, kamunun doğrudan doğruya istifadesine arz-

olunan veya kamu hizmetinin zarurî bir unsuru mahiyetini taşıyan gayrimenkul ve menkul Devlet mallarıdır.

Bunlar, meselâ kara suları, sahiller, limanlar, ülke üzerindeki atmosfer tabakası, akarsular, yollar, köprüler, meydanlar, parklar, istihkâmlar, resmî binalar, kütüphaneler ve müzeler ile bunların mütemim cüzü olan menkullerdir.

Kamu emlakının tâbi olduğu hukukî rejim orjinal bir karakter arzeder; bu mallar üzerinde devletin haiz olduğu aynî hak özel hukuk mülkiyetine benzemeyen bir mülkiyet hakkı, *kamu hukuku mülkiyeti* dir.

Kanaatimizce, tabii kamu emlakı arasına da yer alan tabii servet ve kaynaklarla ormanların işletmesini ve korunmasını, iktisadî ve sosyal bir Devlet anlayışı ile Anayasamızın 130 ve 131 inci maddeleri ile çok mühim ve lüzumlu teminat altına almıştır. Bu, yeni Anayasamızın dikkati çeken bir özelliğini teşkil eder.

2) Özel Emlâk : Bu emlak doğrudan doğruya kamu hizmetlerine tahsis edilmemiş olan, kamu hizmetlerinin kendilerinden yalnız ürünleri ve gelirleri ile *vasıtalı* olarak faydalandığı gayrimenkul ve menkul Devlet mallarıdır. Bu emlak doğrudan doğruya kamu hizmetine ve kamunun faydalanmasına arzolanmadığı için *Devletin özel mülkiyetine* girer. Bu sebeple Devlet bu emlak üzerinden gerçek bir mülk sahibinin haiz olduğu bütün tasarruf haklarını kullanabilir. Devletin çiftlikleri, haraları ve umumiyetle sını emlakı ve iktisadî Devlet teşekküllerinin çoğu malları bu ikinci kategoriye girer. Bununla beraber, Türk mevzuatı Devletin özel emlakını, haciz ve ferağ bakımından, kamu emlakine benzeyen hususî bir rejime tâbi tutmaktadır. Eğer bu emlak hususî bir kanunla ayrı bir rejime tâbi değilse, o takdirde Medenî Kanun, Ticaret Kanunu ve İcra ve İflâs Kanunu hükümlerine tâbidir. Özel emlak Devletten ziyade Vilâyet, Belediye ve Köy gibi kamu idareleri ile kamu müesseseleri ve iktisadî Devlet teşekkülleri bakımından ehemmiyet taşır.

2. Devletin Malî Patrimuanı: Devletin malî patrimuanı para veya paraya çevrilebilen taşınır kıymetlerin meydana getirdiği patrimonvandır. Malî patrimon Devlet faaliyetlerinin ifasında aynî patrimonvandan daha büyük bir ehemmiyet taşır. Devlet faaliyet alanlarının, evvelce işaret ettiğimiz gibi, son derecede genişlemiş olması, bu faaliyetlerin son derecede teknikleşmiş ve gayet masraflı bir hal almış bulunması paranın ehemmiyetini çok büyük ölçüde arttırmıştır.

Devletin malî parrimuanını meydana getiren çeşitli para kaynakları vardır. Bu kaynaklar vergiler, resim ve harçlar, para cezaları, Devletin özel emlakından elde edilen gelirler ve nihayet istikrazlardır.

Devletin bu gelir kaynaklarının en ehemmiyetlisi vatandaşların «kamu giderlerini karşılamak üzere, malî güçlerine göre» ödedikleri (Anayasa; madde 61) nevi ve miktarları kanunla tayin edilen «para yükümleridir», yani vergilerdir. Devletin bütün bu kaynaklarla meydana gelen malî patrimuvanın her yıl nasıl kullanacağı *Bütçe* ile tayin edilir.

14 Haziran 1927 tarihli ve 1050 sayılı *Muhasebei Umumiye Kanunu* nun 6 ıncı maddesine göre, «Bütçe, Devlet dairelerinin ve müesseselerinin senelik gelir ve masraflarına ait tahminleri gösteren ve bunların tatbik ve icrasına izin veren kanundur.» Anayasanın 126 ncı maddesine göre de bütçe, *yıllık gelirlerin ve masrafların tahminini gösteren, gelirlerin tahsiline ve masrafların yapılmasına izin veren bir kanundur.*

Bütçenin bir hukukî tasarruf olarak mahiyeti meselesi münakaşalıdır. Bütçe, prensip itibariyle, yasama meclisleri tarafından *tetkik* ve *tastik* olduğu ve umumiyetle kanunların tâbi olduğu şekil ve usulle göre yapıldığı için, uzvî ve şeklî bakımdan bir kanun mahiyetini taşıdığı meydandadır. Fakat bütçenin, maddî bakımdan yani öz hukukî mahiyeti itibariyle bir kanun olduğu, yeni sayılabilecek hukukçular tarafından kabul edilmemektedir. Çünkü, bu hukukçulara göre, Bütçe Kanunu umumî ve objektif mahiyette hükümleri ihtiva etmemektedir. Bütçe Kanununda yer alan gelir tahminleri Bütçe Kanununun değil, vergi kanunlarının koyduğu mükellefiyeti esas tutmaktadır. Masraf tahminleri ise, yürütme organına sarf için verilen bir izinden ibarettir.

Bu sebepten dolayı Bütçe Kanunu, Büyük Millet Meclisi tarafından *tetkik* ve *tastik* olduğu için, yalnız uzvî ve şeklî bakımdan kanundur. Maddî bakımdan hâkim karakteri, umumî ve objektif kaideleri ihtiva etmemesi sebebiyle, bir *kaide koyma tasarrufu* olmayıp, bir *şart tasarrufu* yani yetki ve izin veren bir tasarruf olmasıdır. Zira vergi kanunları ile gelirler hakkında konan umumî kaidelerin tatbikini tamamlamakta ve masrafların yapılmasına müsaade etmektedir.

Bütçeler başlıca şu nevilere ayrılmaktadır:

Genel Bütçe: Bu, asıl Devlet bütçesidir. Ancak, zamanımızda Devlet, aynı zamanda müteşebbis durumuna geçtiğinden, genel bütçenin yanında diğer bir takım bütçe çeşitleri ortaya çıkmıştır. Bu yeni bütçe çeşitleri şunlardır :

Katma Bütçeler: Bunlar, Devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip hizmet adem-i merkeziyeti esasına göre kurulmuş olan idarelerin ve ka-

mu müesseselerinin bütçeleridir. Üniversiteler gibi kamu müesseseleriyle genel müdürlükler şeklindeki bazı idarelerin bütçeleri *katma bütçe* neviindedir.

Muhtar veya Hususî Bütçeler: Sümerbank, Etibank, Toprak Mahsulleri Ofisi gibi iktisadî Devlet teşekküllerinin bütçeleridir.

Bunların en önemlisi olan genel bütçenin tabi olduğu hukukî rejimi, yani nasıl hazırlandığını, nasıl tetkik ve tasdik olunduğunu ve uygulanmasının nasıl kontrol edildiğini ilerideki maliye derslerimizde etraflı olarak göreceksiniz.

§ 4. DEVLETİN ŞEKİLLERİ

Kişiliği ve egemenliği ile soyut ve değişmez bir hukukî realite olan Devlet, somut bir varlık, bir sosyal gerçek olarak çeşitli şekiller altında görünmekte ve bu şekiller onun hukukî niteliği üzerinde de ehemmiyetli tesirler yapmaktadır.

Devletin aldığı çeşitli şekilleri çeşitli kriteriyumlara göre ayırmak mümkündür.

Fakat, biz Devletin şekillerini hukukî yönden ayıracağımız için, her ilmî tasnifte olduğu gibi, Devlet şekillerinin tasnifinde de hukukî yönden en esaslı olan unsuru, *en karakteristik niteliği* ele almak lâzım gelir.

Biliyoruz ki her Devlette şu veya bu şekil ve derecede ve nitelikte olmakla beraber, herhalde mevcut olan ve onu diğer hakikî veya tüzel kişi olan hukukî varlıklardan ayıran en esaslı hukukî unsur *egemenlik* tir. Binaenaleyh Devletin şekillerini, egemenliğin alabildiği hal ve şekillere göre tasnif etmek lâzımdır. Bu esastan hareket edince, Devletin şekillerini egemenliğin *kaynağına*, *yapısına*, ve *sınırlanmasına* göre ayıracak ve bunlardan ilk ikisi üzerinde duracak, üçüncüsü yalnız milletlerarası hukuku ilgilendirdiği için ondan bahsetmiyeceğiz.

I

EGEMENLİĞİN KAYNAĞI BAKIMINDAN DEVLET ŞEKİLLERİ

Devletler egemenliğin kaynağı bakımından, *monarşi* ve *cumhuriyet* olmak üzere, iki büyük kategoriye ayrılmakta ve her kategoride bir takım tâli şekiller bulunmaktadır. Eğer egemenliğin kaynağı veya, diğer

bir deyişle, sahibi bir tek şahıs ise, monarşik Devlet şekli; birden fazla ise, yani az veya çok geniş bir grup ise, cumhuriyet Devlet şekli bahis konusudur.

Egemenliğin kaynağına, yani egemenliğe sahip olanların adedine göre yapılan bu ayırma Aristodan beri bilinen bir ayırmadır. Aristo Devleti *Monarşi*, *Aristokrasi* ve *Cumhuriyet* olmak üzere üç şekil altında göstermekte idi. Biz burada Devlet şekillerini, egemenliğin kaynağının bir tek irade veya birden fazla irade olduğuna göre, iki büyük tipe ayırıyor ve «Cumhuriyet» tâbirinden Aristokrasiyi ve Demokrasiyi içine alan geniş bir mânâ anlıyoruz. Dar mânâda Cumhuriyet yani Devlet başkanının seçimle tâyin edilmiş olması ise, demokrasinin tâli bir şeklidir.

A. Monarşik Devlet Şekli: Bu devlet şeklinde egemenliğin kaynağı veya sahibi bir tek şahıstır. Egemenlik aslen ve yalnız ve hayat boyunca bir tek şahsa, hükümdara aittir. Onun iradesi egemenliğin tek kaynağıdır.

Monarşik Devlet hükümdarların tahta geçiş tarzlarına ve saltanat haklarının sınırlanmasına göre bazı çeşitler göstermektedir. Monarşik Devlet şekli yavaş yavaş tarihe karışmakta olduğu için bu çeşitler hakkında kısaca bir fikir vermekle yetineceğiz.

Monarşiler hükümdarın tahta geçiş tarzlarına göre, *Seçimli* ve *İrsi* olmak üzere ikiye ayrılır.

Seçimli monarşilerde hükümdar saltanat hakkını seçimle kazanır. Bu monarşinin dar mânâdaki cumhuriyetten farkı şudur ki, seçilmiş hükümdar kendisini seçenlerin yani milletin, Cumhurbaşkanı gibi, bir temsilcisi veya organı değildir. Egemenlik hükümdarın başkasından aldığı bir hak olmayıp doğrudan doğruya kendisine ait aslî bir haktır. Zira, o Devletin aslî ve birinci derecede ve tek organıdır. Bu monarşiyi cumhuriyetten ayıran diğer mühim bir fark da hükümdarın, Cumhurbaşkanı gibi, belirli bir süre için değil, ömür boyunca seçilmiş olmasıdır.

Seçimli monarşi istisnai hallerde görülen monarşi çeşididir ve çok kere irsî monarşiyeye döner. Kralların seçimi, ya tahta irsen geçecek bir kimsenin bulunmaması veya tahta geçmeğe birden fazla kimsenin talip olması, ya da veraset kanunlarının hanedana mensup kimse kalmadığı takdirde tahta kimin geçeceğini tâyin etmemesi halinde görülür. Bu monarşi nevinin belli bir hükümdar ailesinin seçilmesi şeklindeki misallerini bilhassa Belçikada ve Osmanlı İmparatorluğundan ayrılan Ro-

manyaya ve Bulgaristan ile Lehistan ve eski Roma-Cermen İmparatorluğunda daha çok görmekteyiz.

İrsî monarşilerde ise hükümdar, hükümdarlık makamına bir hanedana mensup olmak ve veraset sırasında muayyen yeri işgal etmek ve muayyen şartları haiz olmak suretiyle geçer. Hükümdarlık makamının hükümdarlara irsen intikali patrimoniyal Devlet telâkkisinde özel hukuktaki veraset mahiyetinde görülmekte iken modern Devlet telâkkisinde Anayasalarla tesis edilmiş bir kamu hukuku müessesesi mahiyetini almıştır.

Monarşiler, saltanat haklarının sınırlarına göre de *mutlak monarşi*, *meşrutî monarşi* olmak üzere ikiye ayrılırlar.

Mutlak monarşi, hükümdarın saltanat haklarının kanunî bir sınırlamaya tâbi tutulmadığı monarşidir. Diğer bir ifade ile, bu monarşilerde hükümdar, Devletin tek aslî ve birinci derecede organıdır. Bütün iktidarlar onun elinde toplanır ve onun salâhiyetlerini sınırlayacak diğer bir organ yoktur. Hükümdar isterse diğer bir takım aslî organlar kurabilir. Fakat, bu organlar kendisine tâbidir. Onların hak ve selâhiyetlerini dilediği gibi tâyin eden kendisidir. Hükümdarı, bugün anladığımız mânâ ve şekilde, bağlayacak bir kamu hukuku kaidesi, bir Anayasa yoktur. Hükümdarın tâbi olduğu müeyyideler de daha ziyade vicdanîdir.

Böyle olmakla beraber, *Mutlak Monarşi* ile *Müstebit* veya *Despotik Monarşi* = (*Despotisme*)yi ayırmak lâzımdır. Müstebit Monarşide hükümdar hudutsuz egemenliği yalnız kuvvetine dayanarak kullanmakta ve yalnız keyif ve hevesine tâbi bulunmaktadır. Müstebit hükümdar dinî ve vicdanî kayıtlara bile tâbi değildir. Devlet içinde, siyasî toplumun kuruluşunda bugün anladığımız bir Anayasa değil, teamülî mahiyette dahi hiçbir usul veya müessese yoktur. Çünkü Devlet hakikaten ve hukuken hükümdarın kendisidir.

Halbuki Mutlak Monarşilerde hükümdar yalnız dinî ve vicdanî müeyyidelere tâbi olmakla kalmamakta, bugün anladığımız mahiyette bir Anayasa niteliğini haiz bulunmamakla beraber, bazı teamülî esaslara bağlı bulunmaktadır. Çünkü Hükümdar Devletin tek aslî organı ise de, Devletin onun şahsından ayrı bir hukukî varlığı, bazı teşkilâtı ve bu teşkilâtın dayandığı bazı esaslar mevcuttur.

Osmanlı monarşisi, aslında bazı Batılı yazarların iddia ettiği gibi, bir despotik monarşi değil, mutlak monarşi idi. Çünkü islâm huku-kundan gelen ve millî geleneklere dayanan bazı kaidelere bağlı idi. Os-

manlı monarşisi gerileme döneminde despotik bir karakter almaya başlamıştır.

Bu Meşrutî monarşi hükümdarın saltanat haklarının kanunî bir sınırlamaya tâbi tutulduğu monarşidir. Diğer bir ifade ile, bu monarşide hükümdar Devletin tek aslı ve birinci derecede organı değildir. Devletin, millet ve onu temsil eden Millet Meclisi gibi hükümdardan başka aslı ve birinci derecede organları vardır. Zira bu organların hak ve selâhiyetlerini tâyin eden hükümdar değildir. Bu organlar da, hükümdar gibi ve hattâ ondan daha kuvvetli olan ve Anayasaya dayanan, birtakım aslı ve müstakil hak ve selâhiyetlere sahiptirler. Binaenaleyh, hükümdarın hak ve selâhiyetlerini sınırlayan bazı kamu hukuku kaidele-ri ve müeyyideleri, bir *Anayasa* mevcuttur. Hükümdar yalnız ferdi haklar alanında değil, kamu hukuku alanında da bazı hukukî mükellefiyetlerle bağlıdır ve artık, bu mükellefiyetlerin müeyyidesi, mutlak monarşilerde olduğu gibi, daha ziyade vicdanî ve sübjektif değil, hukukî ve objektiftir.

XVII inci asır sonundan itibaren Anayasa Hukukunun gelişmesinin hazırlayan entelektüel, iktisadî ve siyasî âmillerle, bazı nâdir istisnalar hariç olmak üzere, eski mutlak monarşiler yerlerini XIX. asırda *Meşrutî = (constitutionnel)* monarşilere bırakmıştır. Meşrutî monarşinin daha çok eski ve tipik örneğini veren İngilteredir. Bu memlekette, millî karakterin ve tarihi sebeplerin tesiriyle Ortaçağın birtakım feodal sınıf ve zümre teşekkülleri yavaş yavaş Devlet içinde ve Kralın yanba-şında *Lordlar Kamarası* ve halk mümessilleri ise *Avam Kamarası* ismi altında müstakil organlar şeklinde değişime uğramış ve kralın saltanat hak ve selâhiyetlerini sınırlayabilmiştir.

Zamanımızın meşrutî monarşileri, iç kamu hukuku alanındaki tekâmüle uyarak demokratik ve parlâmanter Anayasa sistemlerini kabul eylemelerine rağmen, muhakkak olan bir şey varsa o da, monarşik Devlet şeklinin demokrasi prensipleri ile hukukî bağdaşamayacağıdır. Bu sebeple, demokratik ve parlâmanter sistemin tatbik edildiği monarşik Devletlerde hükümdarların hak ve selâhiyetleri özlerini kaybetmekte ve hükümdarlar, sadece bir şekil ve bir sembol mahiyetini almaktadır.

İkinci Dünya savaşından sonra, Yunanistan müstesna olmak üzere, diğer Balkan devletleri ve İtalya Monarşik Devlet şeklini terk etmişlerdir. Bugün Avrupada yalnız İngiltere ve İskandinav memleketleri monarşilerin sağlam gelenek temellerine dayanmış görüldüğü demok-rasilerdir.

B. Cumhuriyet Devlet Şekli : Bu devlet şeklinde, monarşik Devle-tin aksine olarak, Egemenliğin sahibi birden fazla şahıslar, egemenli-ğin kaynağı birden fazla iradedir. yani az çok geniş bir topluluktur. Monarşik Devlet kökü itibariyle iptidai bir Devlet şekli olduğu halde *Cumhuriyet* daha ileri toplumlarla görülen bir devlet şeklidir. Bu Devlet şeklinde, Devletin aslı ve birinci derecede organı, monarşilerde olduğu gibi, bir hakikî şahıs değil, birçok hakikî şahıslardan kurulu hukukî varlık olan bir heyettir.

Burada «Res publica» veya «Cumhuriyet» teriminin ifade ettiği geniş mânadaki cumhuriyeti yani egemenliğin bir topluluğa ait olduğu Devlet şeklini kastediyoruz. Cumhuriyet teriminin bir de dar mânası vardır. Bu mânada Cumhuriyet, Devlet başkanının ya doğrudan doğ-ruya veya dolaylı olarak halk tarafından muayyen bir müddet için seçil-mesi esasına dayanan Devlet veya hükümet şekli demektir.

Geniş mânadaki Cumhuriyet şekli egemenliğe sahip olan aslı ve bi-rinci derecedeki organların mahiyetine göre Aristokrasi ve Demokrasi olmak üzere, iki neve ayrılmaktadır.

Aristokrasi, kelimenin yunanca mânasına göre, «en iyilerin hükü-meti» demektir. Eski çağlarda İspartada ve Romada tatbik edilen, Do-ğu ve Batı Ortaçağlarında tatbik edildiği görülen aristokratik Devlette muayyen bir sınıf, doğuş, yaş, bilgi, servet, sınaî veya ticarî meslek ve-ya din gibi sebebe veya bu sebeplerden bir kaçına birden dayanan bir farklılaşma ile ve ekseriya fiilî olmakla beraber, hukuk tarafından da müeyyidelenen imtiyazlı vaziyeti ile, siyasî egemenliği elinde tutar. Devletin yasama fonksiyonunu devletin aslı ve birinci derecede organı olan belirli şahıslardan ibaret bu imtiyazlı sınıf bizzat yapar. Yürütme fonksiyonunu da, kendi adına yapılmak üzere, bir şahsa bırakır. Bu şah-sus, tabii bir hükümdar değildir. Çünkü kullandığı egemenlik aslında ve yalnız ömür boyunca kendisine ait değildir. Yürütme fonksiyonu ba-zan da bir heyete verilir veya imtiyazlı sınıf üyeleri arasında paylaşılır.

Aristokratik Devlet şekli toplumun yapısı ile sıkı bir surette ilgili olan bir Devlet şeklidir. Toplum, yukarda işaret ettiğimiz sebeplerle birbirine, *kast rejiminde* olduğu gibi, tamamen kapalı veya bir dere-ceye kadar açık birtakım sınıflara ayrıldığı içindir ki, egemenlik de bu sınıflar arasında en imtiyazlı olan sınıfın elindedir.

Zamanımızın hiçbir sınıfa hukukî imtiyaz tanımayan ileri toplum yapısına ve anlayışına aykırı düşen aristokrasi modern Devlette yeri olmıyan bir siyasî müessesedir. Bu itibarla, aristokratik Devlet şekli ancak tarihî ve teorik bakımdan zikredilmeğe değer.

Demokratik Devlet rejimlerinde de bazan aristokratik müesseselerin bir teamül şeklinde devam ettiği görülmektedir. İngilterede Lordlar Kamarası buna misaldir. Bazan ise, kanun toplum içinde aristokratik imtiyazlar ihdas etmektedir. Servete ve fikrî ehliyete dayanan seçim sistemlerinde bunu görüyoruz. Fakat böylece ayrılan vatandaşlar birbirine kapalı olan hakikî aristokratik zümreler teşkil etmektedirler. Ve zaten bunlar gittikçe tarihe karışan müesseseler ve usullerdir. Fikrî ehliyete dayanan seçim sistemi ancak okuyup yazma nisbetinin düşük olduğu memleketlerde tatbik edilebilir, hattâ lüzumlu görülebilir.

Demokrasi ise, kelimenin Yunanca mânası ile, halkın egemenliği demektir. Demokraside aristokraside olduğu gibi, egemenliği elinde tutan imtiyazlı muayyen bir zümre veya sınıf değil, bütün halk, veya millettir. Demokraside Millet, Devletin aslı ve birinci derecede organıdır.

Daha evvel, monarşik Devlet şekli ile demokratik Devlet şekli arasında hukukî bir çelişme bulunduğuna işaret etmiştik. Demokrasi, egemenliğin millet tarafından seçilen kimseler elinde bulunmasını icap ettirirken Devlet başkanı olan hükümdarın saltanat hakkını veraset yoluyla elde etmesi kabul edilemeyeceği için demokratik Devlet şekline en uygun olan sistem Devletin yasama organı gibi yürütme organının ve bilhassa bu organın ve Devletin başı olan şahsın da seçilmiş olmasıdır. Bu ise dar ve umumiyetle kullanılan mânadaki *cumhuriyet* şeklidir.

Demokrasiyi kabul etmiş olan Devletlerin birçoğunda, bilhassa Birinci ve İkinci Dünya savaşlarından sonra yapılan Anayasaların, bu dar mânadaki Cumhuriyet şeklini kabul etmiş olmaları bunun demokrasi ile ne derece sıkı bir alâkası bulunduğunu gösterir.

Bizim Anayasamızın birinci maddesi «Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir» diyor. 4 üncü maddesi de «egemenlik kayıtsız şartsız Türk milletininindir» demektedir. 9 uncu maddesi ise, Anayasanın Devletin şeklinin cumhuriyet olduğu hakkındaki hükmünün değiştirilemeyeceğini ve değiştirilmesinin teklif bile edilemeyeceğini açıklamaktadır. Bizde de böylece Atatürk Devrimi ile kurulan cumhuriyet ve onun dayandığı millet egemenliği prensibi ile Anayasa sistemimiz demokratik bir karakter kazanmış, monarşik Devlet şeklinde bulunmayan hukukî ahenk temin edilmiş bulunuyor.

Demokrasi ve bunun mahiyeti ileride, Siyasî rejimlerden bahsederken izah olunacağı için şimdilik bu kadarla yetiniyoruz.

II

EGEMENLİĞİN YAPISI BAKIMINDAN DEVLET ŞEKİLLERİ

Egemenliğin yapısı Devletin yapısı demektir. Çünkü Devlet müessesesinin kuruluşu, sırf hukukî bakımdan, egemenliğin kuruluşudur. Devlet yapısının şu veya bu şekilde oluşu, egemenliğin şu veya bu şekilde oluşu demektir.

Bu bakımdan, Devletler, *A. Basit Devlet*, *B. Mürekkep Devlet*, olmak üzere, başlıca iki şekil altında görünmektedir.

A. Basit Devlet : Bu Devlet şekli, egemenliğin, bir teklik, bir bütünlük gösterdiği Devlet şeklidir. Bu Devlette, ülke içinde mutlak bir hukuk ve kanun birliği vardır. Başka bir deyişle ülke içinde yasama, yürütme ve yargı organları tektir. Türkiye Devleti, diğer birçok Devletler gibi, basit bir Devlettir. En yaygın olan ve tarihî bakımdan da en eski Devlet şekli budur.

B. Mürekkep Devlet : Mürekkep Devlet ise, Devlet egemenliğinin teklik göstermediği, Devlet teşkilâtının bir tek bütün teşkil etmediği Devletlerdir. Bu Devlette, basit Devlette olduğu gibi, hukuk birliği yoktur. Bir *siyasî ademi merkezîyet* vardır. Yani ayrı yasama, yürütme ve yargı organları olan ayrı Devletler vardır. Mürekkep Devlet, bu ayrı Devletlerin az çok sıkı, kuvvetli bağılıklarla birleşmesinden meydana gelen bir bütündür.

Zamanımızda mürekkep Devlet şekli fevkalâde revaç bulmuş bir Devlet şeklidir. Bunun sebepleri modern Devletlerin çok geniş ülkeleri içine alması, tarihî şartlarının özelliği, iktisadî ve siyasî bünyelerinin taşıdığı özellikler ve nihayet egemenlik telâkkisindeki ve milletlerarası münasebetlerdeki gelişmedir.

Mürekkep Devletler *Devlet birlikleri* ve *Devlet toplulukları* olmak üzere, iki kategoriye ayrılmaktadır :

1. *Devlet Birlikleri* : İki ayrı Devletin ayrılıklarını az çok muhafaza etmek şartıyla, birleşmesinden meydana gelen Devlet şeklidir. *Şahsî birlik* ve *Hakikî birlik* olmak üzere iki çeşit altında görülen bu Devlet şekli, esas itibarıyla modası geçmiş bir Devlet şekli olduğu ve Devletler Hukuku derslerinizde tarihî açıdan izah edileceği için, burada üstünde durmaya lüzum görmüyoruz.

2. *Devlet Toplulukları* : Bunlar, ikiden fazla Devletlerin bir araya gelmesi ile kurulan mürekkep Devletlerdir. Devlet toplulukları *konfederasyon* ve *federasyon* olmak üzere, iki nev'e ayrılır.

1) *Konfederasyon* : Bu, bağımsız Devletler tarafından, egemenliklerini muhafaza etmek şartıyla ve ortak ve sınırlı menfaatlerini sağlamak gayesi ile bir antlaşma ile kurulan ve üyelerine diledikleri zaman topluluktan çıkma hakkı tanıyan bir Devlet topluluğu şeklindedir. Çağımızda modası geçmiştir. Yalnız çoğunlukla federasyonu hazırladığı için tarihî bir ehemmiyet taşır. Fakat daha ziyade milletlerarası hukuku ilgilendirdiği için, burada bahse lüzum görmüyoruz. Bu Devlet şeklinin Avrupadaki en tanınmış eski örnekleri 1291 den 1815 e ve 1815 den 1848 e kadar devam eden İsviçre Konfederasyonu ile, 1815 den 1870 tarihine kadar süren Cermen Konfederasyonudur.

2) *Federasyon* : Federasyon, klâsik tarifi ile, birçok Devletlerin ortak ve fakat sınırlı olmayan hayatî menfaatlerini sağlamak gayesiyle birleşmelerinden meydana gelen bir Devlet topluluğudur. Federasyon Devlet şekli, konfederasyon şeklinin ulaştığı son merhalelidir.

Çok kere, İsviçre, Almanya ve Birleşik Amerikada olduğu gibi, eski konfederasyon şeklinin yerini alan bu Devlet şekli, zamanımızda daha farklı şekillerde ortaya çıkan ve gittikçe geliştiği görülen, Anayasa hukuku yönünden çok önemli olan bir Devlet şekli olduğu için, üzerinde biraz fazla duracağız.

a. *Hukukî Esasları* : Federasyonda, konfederasyonun aksine olarak, federasyona giren Devletler arasında hukukî bağ akdî değil, kanunîdir. Çünkü bu bağın uzak kaynağı bazan bir antlaşma ise de doğrudan doğruya kaynağı bir Federal Anayasadır. Şu halde, federe Devletler arasındaki münasebet bir iç kamu hukuku münasebetidir. Anayasa kaidelerine tâbidir.

Federasyon, federe Devletlerden ayrı ve onların üstünde bir Devlet meydana getirir. Bu Devletin kendisine mahsus teşkilâtı vardır. Bu teşkilât, federasyona giren Devletlerin iradesinden ayrı bir iradeyi gerçekleştiren ve ifade eden teşkilâttır. Gerçi, federe Devletler, yani üye Devletler, bu teşkilâta katılmak suretiyle federe Devlet iradesinin meydana gelmesine yardım ederlerse de, bu katılma ve yardımları, konfederasyondaki Devletlerde olduğu gibi, akdî bir esasa göre ve ferdî mahiyette ve topluluğun bir üyesi sıfatıyla değil, bir Anayasaya dayanmak suretiyle ve üstün bir Devletin organları sıfatıyla vukua gelmektedir. Federasyonun diğer bazı organlarının kuruluşunda ise, federe Devletlerin hiçbir iştirak ve müdahalesi yoktur. Bu vaziyet federasyonun konfederasyon gibi sadece bir topluluktan ibaret olmayıp, kendisine mahsus organları ve iradesi ile başlı başına bir Devletin ortaya çıkmasını mümkün kılan hakikî bir kaynaşma olduğunu göstermektedir.

Federasyonun, federe Devletlerden ayrı, onların üstünde *federal* bir Devlet vücuda getirmesinden çıkan netice şudur ki, konfederasyondakinin aksine olarak, federal Devlet, federe Devletlerin aracılığına muhtaç olmaksızın onların ülkesi ve tab'aları üzerinde doğrudan doğruya egemenlik hak ve salâhiyetlerini kullanır. Federasyonda ülke ve insanlar aynı zamanda iki egemenliğe tâbidirler. Bir taraftan federal Devletin egemenliğine, diğer taraftan federe Devletlerin egemenliğine. Federal Devletin federal Anayasasının kendisine verdiği salâhiyet hudutları içinde kalmak şartıyla, alacağı kararlar federe Devletlerin ülkesi üzerinde derhal tesirini gösterebileceği gibi, federal Devlet, federal Anayasayı kendi organları vasıtasıyla ve federal Anayasanın öngördüğü bazı şartlarla tâdil edebilir ve egemenlik salâhiyetini arttırabilir.

Federasyonda, onu kuran federal Anayasanın tâyin ettiği hudutlar dahilinde, federasyona giren her Devletin iç egemenliği var ise de, dış egemenlik bakımından federasyonu temsil eden, federe Devletlerden ayrı ve üstün olan federal Devlettir, çünkü milletlerarası hukuk bakımından kişiliğe sahip olan yalnız odur. Bu sebeple federe Devletler hiçbir şekilde ve hiçbir nevi milletlerarası münasebette bulunamazlar. Kanada, Güney Afrika ve Avustralya federasyonlarında prensip budur.

Prensip bu olmakla beraber, bazı federal Anayasalar, federe Devletlere dış egemenlik, dış münasebetler bakımından bazı yetkiler tanımaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde üye Devletler ancak Kongreden izin almak şartıyla, bazı milletlerarası münasebetlere girişebilirler. (Anayasa, Mad. 1. Kasım 10). Sosyalist Sovyet Cumhuriyetleri Anayasası bu hususta klâsik kaidelerden ayrılmakta, üye Devletlere, milletlerarası kişilik tanımaktadır. Gerçekten bu Anayasaya göre (madde 18, 1944 tadili), «her federe Cumhuriyet yabancı Devletlerle doğrudan doğruya münasebetlere girmek, onlarla anlaşmalar yapmak ve karşılıklı temsilciler göndermek hakkına maliktir.» Fakat üye Devletlere tanıyan bu hak, gerçekte federasyona giren üye Devletlerden bazılarının Birleşmiş Milletler Teşkilâtında yer almasını sağlamak ve bu sayede Sovyet Rusya lehindeki oyların adedini arttırmak gayesiyle verilmiştir.

İsviçre Anayasasına göre de kantonlardan herbiri, istisnâ olarak ve federasyonla diğer kantonların haklarını ihlâl etmemek şartıyla, iktisadî mevzularla komşuluk, güvenlik ve asayiş münasebetleri ile ilgili antlaşmalar yapabilirler (madde 9). Arjantin Anayasası da üye Devletlere buna benzeyen bir hak tanımaktadır (madde 107). Batı Almanya Anayasası da üye Devletlere yasama yetkisi çerçevesi içinde ve fe-

deral hükümetin muvafakati ile yabancı Devletlerle antlaşmalar yapmak yetkisini tanımaktadır (madde 72).

Konfederasyonun aksine olarak, federasyonda üye Devletlere ayrılma hakkı tanınmamıştır. Kaide bu olmakla beraber, Sovyet Anayasası (madde 17), Sovyet federasyonundaki üye Devletlere federasyondan ayrılma hakkını tanımaktadır. Vaktiyle Ukrayna'nın gösterdiği ayrılma arzusunun nasıl karşılandığı ve nasıl kanlı bir şekilde cezalandırıldığı malumdur.

Federasyonlarda Anayasa ile bağlanmış olan üye Devletlere ayrılma hakkı tanınmadığı içindir ki, Birleşik Amerika federasyonunda köleliğin Anayasa tarafından yasak edilmesi üzerine köleliğin muhafazasına taraftan Güney Devletlerinin federasyondan ayrılmak istemelerinden dolayı bunlarla Kuzey Devletleri arasında 1861 — 1865 ayrılık savaşlarının yapıldığını ve bu kanlı savaşların Kuzeylilerin zaferi ile neticelendiğini biliyoruz.

b. Federasyonlarda Teşkilât ve Yetki Paylaşımı : Federasyonlar tarihi ve coğrafi şartların doğurduğu kültürel, siyasi ve iktisadi sebeplerle dayanışma zaruretini ve bunun için maddi ve manevi güçlerini birleştirmek ihtiyacını duyan siyasi toplumların bir Anayasa ile birleşmesinden meydana gelmektedir. Bu sebeple federasyonun teşkilâtı ve yetki paylaşımı hem ayrılığın, hem de birleşme ihtiyacının tesirlerini ifade etmektedir.

aa. Federal Teşkilâtın ve Yetki Paylaşımının Dayandığı Esaslar : Federasyonlar üç şekilde bulunmaktadır: Ya A.B.D.'nde ve Almanya'da görüldüğü gibi, evvelce bağımsız olan Devletler birleşmekte, ya Britanya İmparatorluğunda olduğu gibi, bir tek Devlet parçalanmakta ve bu parçalar yeni bağlarla birbirine bağlanmakta, ya da eski Rus Çarlığının parçalanıp yerine S.S.C.B. inin gelmesinde olduğu gibi, eski Devletin parçalanmasından meydana gelen Devletler birbirine daha sıkı bağlı yeni bir topluluk meydana getirmektedir. Federasyon bu üç şekilden hangisine göre kurulmuş olursa olsun, esas çeşitli siyasi toplumların kişilikleri ile ortak menfaatlerinin gerektirdiği birliğin bağdaştırılması, çokluk içinde tekliğin sağlanması olduğu için federal teşkilât ve yetki paylaşımına hâkim prensip üye Devletlerin bir taraftan üstün bir federal Devlet iradesinin teşekkülüne iştirak ederek federal birliği sağlamaları, diğer taraftan da bu üstün irade karşısında az çok *autonomiye* sahip olmalarıdır.

bb. Teşkilât : Gerçekten, her federasyonda iki kategori teşkilât görüyoruz. Bunlardan birincisi üye Devletlerin iştiraki ile meydana gelen birliği sağlayan federal teşkilâttir. İkincisi ise üye Devletlerin otonomisini sağlayan kendi teşkilâtlarıdır.

Birinci kategoride federal Devletin ana organları olan yürütme, yasama ve yargı organları yer alır. Yürütme organı da 1871 de kurulan ve ikinci dünya savaşı neticesinde sona eren eski Alman federasyonunda olduğu gibi, bir kırıldır veya, Birleşik Amerika'da olduğu gibi, halk tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanındır. Yahut da İsviçre'de ve Sovyet Rusya'da olduğu gibi, bir heyettir. Şekli ne olursa olsun yürütme organı geniş yetkilere sahiptir. Federasyonun birliği ve bütünlüğü için lüzumlu görülen bu geniş yetki bütün federasyonlarda, özellikle, siyasi ve iktisadi sebeplerle gittikçe daha genişlemektedir.

Yasama organı ise, federasyonun mahiyeti icabı olarak, daima iki meclisten meydana gelir. Bunlardan biri hem üye Devletlerin otonomisini, hem de federasyonun birliğini sağlayan ve üye Devletlerin, nüfusları ne olursa olsun, eşit adette temsilcilerinden meydana gelen meclistir. Diğer de yalnız federasyonun birliğini sağlayan ve federal Anayasa başka bir hüküm koymadığı takdirde, üye Devletlerin ayrılığı gözetilmeksizin doğrudan doğruya federal Devlet vatandaşlarının bütünü tarafından seçilen meclistir.

Yargı organı da umumiyetle bütün üye Devletlerin yargı organları tarafından verilen kararların son mercii olan, üye Devletlerle federal Devlet arasındaki ihtilâfları halleden ve bu sebeplerden dolayı hem otonomi, hem de birlik esasını sağlayan bir yüksek mahkemedir.

Üye Devletlerin otonomisini sağlayan teşkilâta gelince, bunlar iç egemenliğe sahip üye Devletlerden herbirinin Anayasası tarafından kurulan yürütme, yasama ve yargı organlarıdır. Üye Devletler Anayasaları ile teşkilâtlarını, Devletin şekli Cumhuriyet olmak şartıyla, istedikleri gibi kurabilirler, yani teşkilâatlanma otonomisine sahiptirler.

cc. Yetki Paylaşımı : Federal Devlet ile üye Devletler arasındaki yetki paylaşımı da, federasyonun teşkilâtı gibi, federasyonun birliği ile üye Devletlerin otonomisini bağdaştırmak esasına dayanmakla beraber, federasyonun kuruluşunda rol oynayan tarihi âmillere ve federasyonun işleyişi hakkındaki telâkkilerle ilgili olarak, her federasyonda bazı değişiklikler göstermektedir. Meselâ federasyon evvelce bağımsız olan Dev-

letlerin bir araya gelmesi ile kurulmuş ise üye Devletlerin otonomilerine daha fazla sahip olmak isteyecekleri ve kendilerine ayrılacak yetkilerin daha geniş olmasını sağlamağa çalışacakları tabiidir. Tersine federasyon bir Devletin parçalanmasından meydana gelmişse üye Devletlere ayrılan yetkilerin daha az geniş olması mümkündür. Fakat bu, kat'î değildir. Meselâ bugünkü Sovyet Federasyonu Çarlık Rusyasının parçalanmasından meydana geldiği halde üye Devletlere bırakılan yetki alanı hiç olmazsa teorik olarak, bir hayli geniştir.

Yetki paylaşımı meselesi daha ziyade federal Anayasasının halledeceği bir meseledir. Bazı Anayasalar üye Devletlerin yetkilerini saymaktadır. Bu takdirde sayılanların dışında kalan yetkiler federal Devlete aittir. (Kanada Anayasası; madde 91). Bazı Anayasalar ise federal Devletin yetkilerini saymakta veya üye Devletlerin hangi hususlarda yetkili olmadığını açıklamaktadır. Bu takdirde ise açıklanan yetkiler dışında kalanlar üye Devletlerin yetki alanına girer. Federal Anayasaların çoğunlukla kabul ettiği hal tarzı budur. Nitekim Birleşik Amerika (X uncu tadil), Batı Almanya (madde 50), Arjantin (madde 104), Meksika (madde 117), İsviçre (madde 3), Avustralya (madde 51), Yugoslavya (madde 44) ve Sovyet Rusya (madde 14) Anayasaları bu paylaşma kaidesini kabul etmişlerdir.

Bu paylaşma kaidesi ilk bakışta federal Devlet yetkilerinin sınırlı ve istisnai bir mahiyet taşıdığı, buna karşılık üye Devletlere bırakılan yetki alanının sınırsız olduğu intibamı uyandırmakta ise de hakikatte Anayasalar federal Devlete gayet geniş ve mühim yetkiler tanımakta ve böylece üye Devletlere, sınırlı olmasa da, talî ehemmiyetteki yetkiler kalmaktadır. Memleketin müdafaası, malî ve iktisadî konularla vergi, gümrük, ticaret rejimi, sosyal sigorta, para basılması, posta, telgraf ve telefon ve bunlara benzeyen mühim konular federal Devletin yetki alanına girer. Üye Devletlerin yetki alanına giren hususlarda dahi federal Devlet prensip koyma ve yön verme hakkına sahiptir. Bu mahiyetteki çerçeve - kanunlarla, üye Devletler kanunlarını tadil edebilir veya hükümsüz bırakabilir. Çünkü bilinen Almanca deyimle ve Batı Almanya Anayasasının da ifade ettiği gibi (madde 51) *Bundesrecht bricht Landesrecht*, yani *federal hukuk üye Devletler hukukuna üstündür*. Bu, federasyonun dayandığı Anayasa birliğinin, federal Devlet üstünlüğünün zarurî bir neticesidir.

Son olarak şunu da ilâve edelim ki, federal Devletle üye Devletler arasındaki yetki paylaşımı birçok yetkilerin ortak olarak kullanılmasına mâni değildir. Fakat, daha evvel belirttiğimiz gibi, federal Devletin yetki alanı üye Devletler aleyhine genişlemektedir.

c. *Milletlerarası Federalizmin Gelişmesi* : İç hukuk alanında idarî ademi merkezîyet esasına dayanan idarî teşkilât bir nevi federalizm vücade getirir. Bu itibarla geniş mânâsı ile federalizm siyasî toplumların kabul ettiği oldukça eski bir teşkilâtlanma sistemidir. Fakat klâsik mânâsı ile, yani asıl mânâsı ile federalizm, bir Devlet şekli olarak, hem milletlerarası hukuku, hem de Anayasa hukukunu aynı derecede ilgilendiren milletlerarası federalizmdir. Zamanımızda kazandığı ve daha fazla kazanacağı anlaşılan ehemmiyetinden dolayı üzerinde fazla durmakta fayda bulduğumuz milletlerarası federalizm, Birleşik Amerika Devletlerinin verdiği ilk örnekten sonra, 19 uncu asır ortalarında Avrupa'ya geçmiş ve bilhassa birinci ve ikinci dünya savaşlarından sonra daha yaygın bir hal almıştır.

Gerçekten, Kanada, Meksika, Venezuela, Arjantin, Güney Afrika, Avustralya, Yugoslavya, Batı Almanya, Doğu Almanya, Avusturya, Hindistan, Pakistan, Birmanya, Endonezya birer federasyondurlar. İstiklâllerine kavuşan Arap milletleri de federasyona doğru bir gelişme göstermektedirler. İngiliz milletleri topluluğu ve Fransız camiası da bir nevi federasyon telâkki edilebilir.

Asrımızın iktisadî, teknik ve kültürel gelişmeleri neticesinde millî birlik esasına dayanan Devletlerin yeni ihtiyaçları karşılamağa çok ke-re yetmemesi ve bunlar arasında karşılıklı bağılıkların artması ve kuvvetlenmesi ve nihayet yeni bir dünya savaşının ne büyük felâketlere mal olacağı düşüncesi dünya milletlerini bir federasyon hâlinde birleşmeğe ve teşkilâtlanmağa doğru zorlamakta, hiç olmazsa bir Avrupa federasyonunun kurulması fikrini kuvvetlendirmektedir. Avrupada kurulmuş olan bölge birlikleri ve çeşitli konularla ilgili ortak teşkilât bu yöndeki gelişmenin birer merhalesi telâkki edilebilir. Bu itibarla hiç olmazsa bir Avrupa federasyonunun gerçekleşeceğini ümit etmek aşırı bir iyimserlik sayılmaz.

İkinci Kısım

Siyasî İktidarın Statüsü ve Sınırlandırılması

Bu ikinci kısımda, bilhassa siyasî iktidar bakımından daha teknik meselelerin izahına girişeceğiz. Bunlar da *siyasî iktidarın hukukî ve siyasî statüsü* ile *siyasî iktidarın sınırlandırılması* meseleleridir.

Tarihî ve sosyal şartların meydana getirdiği millî bir topluluğun, muayyen bir ülke üzerinde siyasî olarak teşkilatlanmasını ifade eden ve diğer bütün toplulukları içine alan Devlet de, küçükü büyüklü bütün sosyal gruplar ve kuruluşlar gibi, kuruluşu ve işleyişi ile ilgili prensiplerin ve kaidelerin bütünü demek olan bir statüye sahiptir. Siyasî iktidar işte böyle bir statü içinde Devletin gayesini ve iradesini gerçekleştirir. Binaenaleyh, Devletin varlığı, siyasî iktidarın bir statüye bağlanması gerçeğinden ayrı değildir. Siyasî iktidarın *müesseseseleşmesi* derken de bundan kastedilen, iktidarın, ferdileşmiş siyasî iktidardan farklı olarak şahsa bağlı ve şahıs inhisarında olmaktan çıkıp bir statüye bağlanması, yani daima bir *hukukî iktidar* olarak kalmasını sağlamaktır.

Siyasî iktidarın bir statüye tabi olması aynı zamanda onun *sınırlı* bir iktidar olmasını ifade eder. Bizzat statüde bir sınırlama fikri ve gayesi vardır. Tek bir cümleyle ifade etmek istersek diyeceğiz ki, *siyasî iktidar «statülü» ve binaenaleyh «sınırlı» bir iktidardır.*

Birinci Bölüm

Siyasî İktidarın Hukukî ve Siyasi Statüsü

Siyasî iktidarın statüsü zamanımızda bilhassa bir *yazılı Anayasa* şeklinde görünmekte fakat *insan hakları beyannameleri ve milletlerara-*

sı hukuk da siyasî iktidarın ve Devletin kuruluş ve işleyişinde tesiri olan bir takım prensipleri ve kaideleri ihtiva ettikleri için Devletin esas itibariyle Anayasa ile kurulmuş olan statüsü üzerinde mühim bir rol oynamaktadır.

Bu itibarla bu bölümde önce Anayasayı inceliyeceğiz. Daha sonra da insan hakları beyannamelerinin ve milletlerarası hukukun siyasî iktidarın statüsü üzerindeki tesirlerini belirteceğiz.

§ 1. ANAYASA

I

ANAYASA KAVRAMI

Anayasa teriminden anlaşılan farklı manaların bütünü Anayasa kavramını meydana getirir. Bu farklı mânaları aşağıdaki iki bakımdan görüyoruz :

A. *Anakuruluş ve Anayasa* : Anakuruluş ve Anayasa birbirine bağlı ve fakat farklı mânaları ifade etmektedir. Batı dillerinde kullanılan «*Constitution*» terimi geniş mânada anakuruluş, dar mânada ise Anayasa demektir.

Geniş mânasıyla «*Constitution*» *bir topluluğun sosyolojik ve tarihi bakımından temel yapısını* ifade eder. Bu bakımdan aile, meslek kuruluşları, belediye v.s. gibi her topluluğun nasıl bir anakuruluşu ve düzeni varsa bunları kavrayan millî topluluğun da sosyal, iktisadî ve siyasî mahiyette bir anakuruluşu ve düzeni vardır.

Bu mânadaki anakuruluş toplumların ihtiyaçlarına göre daha ziyade *kendiliğinden* meydana gelir, değişen şartlara göre kendiliğinden değişir. İnsan aklının plânlı ve sistemli müdahalesine esas itibariyle tâbi olmıyan tabii bir varlığa sahiptir.

Bu birinci mânadaki anakuruluştan ayrı diğer bir anakuruluş daha vardır ki bu, daha ziyade *insan akıl ve iradesinin* plânlı ve sistemli bir şekilde kurduğu hukukî ve siyasî anakuruluştur. Birincisi Devletin *Sosyal anakuruluşunu* veya teşkilâtını = *Constitution sociale*'ini, ikincisi ise *hukukî ve siyasî anakuruluşunu Constitution juridique et politique*'ini veya dar mânasıyla *Constitution* veya *Loi fondamentale*'ini yani *Anayasasını* meydana getirir.

Bazı memleketler (İngiltere) ve bazı hukukçular (Hauriou) sos-

yal constitution'a siyasi constitution'dan daha fazla bir ehemmiyet vermektedirler. Hiç şüphe yok ki sosyal constitution daha *tabii* ve tarihî bakımdan daha *eski* olduğu için daha *devamlı* ve *tesirlidir*, siyasi anakuruluşun temelidir. Onun icablarını gözönünde tutmadan yapılan bir Anayasa realiteler dışında kalmaya tesirsiz olmaya ve zamanla yozlaşmaya mahkûmdur. Fakat sosyal anakuruluşun hukukî bir değer ve tesir kazanması da ancak siyasi anakuruluş vasıtası ile yani bir Anayasa ile hukukî bir statüye kavuşması sayesinde mümkündür. Her ikisi arasında, şekil ve muhteva olmaları bakımından, zarurî bir alâka vardır. Bir benzetme yapmak lâzımsa diyebiliriz ki, anakuruluşun sosyal olanı ağacın toprak içindeki kökü, siyasi ve hukukî olanı ise gövdesi ve dallarıdır.

Birinci Dünya Savaşından sonra yapılan Anayasalar eski Anayasalar gibi sadece Devlet teşkilâtının kuruluşu ve işleyişi ve bu teşkilâtın fertlerle olan münasebetleriyle ilgili kaideleri koymakla yetinmemişler, *toplumun iktisadi, sosyal ve kültürel* yapısının icapları olan diğer kuruluş ve işleyiş kaidelerine de ehemmiyetle yer vermişler, hattâ *ideolojik* bir karakter taşımaya başlamışlardır.

Bu suretle Anayasalarla toplumun sosyal, iktisadî ve hattâ ideolojik temel yapısı arasında uygunluk hasıl olmaya başlamış, geniş mânadaki Constitution ile dar mânadaki Constitution, yani Anayasa arasında evvelce yapılan ayırma ve bununla ilgili tartışmalar eski değerini kaybetmiştir.

Böyle olmakla beraber, dar anlamdaki Anayasalar daha ziyade insan akıl ve iradesinin müdahalesiyle meydana geldiği, sistemli bir bütün teşkil ettiği için sosyal anakuruluştan ayrılır. Her Anayasa az veya çok nisbette bir sosyal anakuruluştur, fakat her sosyal anakuruluş ancak bir hukukî sistem olarak ifadelendiği takdirde bir Anayasa mahiyetini kazanır.

B. Maddî Mânada Anayasa, Şekli Mânada Anayasa : 18. inci asır sonlarından itibaren yazılı Anayasa sistemine geçilmesi Anayasa kavramına yeni bir unsur ilâve etmiştir. Bu unsur Anayasa kavramının *maddî = matériel* ve *şekli = formel* bakımlardan gösterdiği farklılıktır.

Maddî mânada Anayasa, isminin de ifade ettiği gibi, *Devletin ve hükümetin kuruluşu ve işleyişi ve fertlerin hak ve hürriyetleri ile alâkalı temel kaidelerin bütünüdür*. Formel mânada Anayasa ise ihtiva ettiği kaidelerin mahiyeti ne olursa olsun *âdi kanunlardan farklı şekil ve usullere uyularak yapılan ve Anayasa ismini alan kanundur*.

Böyle bir ayırma teamüli Anayasa sisteminde ihtiyaç görülemeyeceği tabiidir. Çünkü teamüli Anayasa kaideleri ileride göreceğimiz gibi, hiçbir hususî şekil ve usule uymadan meydana gelmekte ve bu sistemi muhafaza eden memleketlerde, meselâ İngilterede, muhteva itibariyle gerçekten Anayasa kaidelerini koyan kanunlar da âdi kanunlardan farksız bir şekilde yapılmaktadır. Diğer bir deyişle, yazılı ve sistemli bir Anayasa yoktur ki onunla âdi kanunlar arasında şeklen bir fark gözetmek meselesi ortaya çıksın. Bu vaziyete, istisnaî olarak, yazılı Anayasa sistemini kabul etmiş olan bazı memleketlerde ve meselâ eskiden İtalya'da rastlanmakta idi.

Yazılı Anayasa sisteminde Anayasanın maddî ve şekli karakterine göre mânalandırılması esas itibariyle yanlış değildir. Çünkü umumiyetle görüyoruz ki Anayasalar maddî bakımdan ana kaideleri ihtiva etmektedir ve yine görüyoruz ki ana kaideleri ihtiva eden Anayasalar şekli bakımından âdi kanunlardan farklı usullere uyularak yapılmaktadır. Hasılı Anayasaların maddî ve şekli özellikleri umumiyetle bir arada bulunmaktadır.

Fakat Anayasalarda yer alan bir kaidenin maddî bir özelliği olmadığı, yani Anayasa kaidesi olmak vasfını her zaman taşımadığı görülüyor. Esasen Anayasada yer alması istenen bir kaidenin gerçekten bir Anayasa kaidesi olup olmadığını tayin için *kesin bir ölçü yoktur*. Anayasaya girmesi gereken kaidelerin tayini Anayasayı yapan veya değiştiren organın anlayışına ve memleketin içinde bulunduğu şartlara göre değişik olabilir. Meselâ herhangi bir memlekette sosyal haklarla veya iktisadî müesseselerle ilgili kaideler temel kaideler telâkki edilerek Anayasaya sokulabileceği gibi bunun aksi de yapılabilir, yani Anayasada sadece Devletin siyasi yapısı ile alâkalı hükümlere yer verilir. Bazan ise tersine, tamamen talî mahiyette olan âdi kanunlarla düzenlenmesi mümkün bulunan hükümlerin Anayasaya girdiği görülür. Meselâ Birleşik Amerika Anayasasında bir zamanlar içki kaçakçılığı ile ilgili hükümlerin yer alması veya 1875 tarihli Fransız III. Cumhuriyet Anayasasında 1926 da Devlet Borçları Amortisman Sandığına ve millî savunma bonolarına ait hükümler yer verilmesi Anayasanın maddî özelliğine uymayan hallerdir. Memleketimiz yönünden taşıdığı büyük önemden dolayı Anayasamıza konan ve ormanlarımızın korunması ile ilgili olan hüküm için de aynı şey söylenebilir (A. Y. M. 131). Bazan ise mahiyeti itibariyle Anayasada yer alması gereken hükümlerin Anayasadan daha sonra çıkarıldığı ve o konunun âdi kanunla düzenlendiği görülmektedir. Meselâ

1875 Fransız Anayasasında Senatonun kuruluşuna ait hükümler 1884 de Anayasadan çıkarılmış, adı bir kanunda yer almıştır.

Netice itibariyle diyebiliriz ki, Anayasaların maddî ve şekli özelliklikleri arasında umumiyetle bir uygunluk varsa da bazan bu uygunluğun bulunmadığı görülmektedir. Bu hâl bilhassa çok uzun ve teferruatlı olan yeni Anayasalarda daha fazla müşahede olunmaktadır. Bu sebeple Anayasaların şekli bakımından gösterdiği özelliği gözönünde tutmak daha hukukî bir ölçüyü kabul etmek olur. Yani Anayasada yer alan hükümlerin esaslı, temel hükümler olup olmaması değişik ölçülere bağlı olduğu için hukukî bir değer ifade etmez. *Hukuken değişmeyen esas, Anayasaların ihtiva ettiği hükümlerin mahiyeti ne olursa olsun adı kanunlardan farklı bir şekilde yapılması ve tadil edilmesidir.*

Tekrar edelim ki zamanımızda, hukukî ve siyasî anakuruluş, yani Anayasa ile, sosyal ve iktisadî anakuruluş arasında gittikçe artan uygunluk modern Anayasaların çok mufassal olması, eskiden teferruat sayılan hükümlerin de Anayasalarda yer alması neticesini doğurmuş ve bu suretle eskiden ehemmiyetli olan *maddî mânada Anayasa* ve *şekli mânada Anayasa* ayrımı da hukukî değerini daha ziyade kaybetmiş, Anayasaların şekli özellikleri, yani onları âdî kanunlardan ayıran özellikler maddî özelliklerine kıyasla daha fazla ehemmiyet kazanmıştır.

Bu çeşitli Anayasa kavramlarının izahından sonra sentetik bir Anayasa kavramına vararak diyebiliriz ki, *Anayasa, bir toplumun iktisadî ve sosyal yapıya ve bu yapıya hâkim ideolojiye temel normlarla siyasî iktidarın ve Devletin hukukî ve siyasî statüsü mahiyetini kazandıran ve umumiyetle adı kanunlardan farklı usullerle yapılabilen ve değiştirilebilen ana kanundur.*

II

ANAYASA NEVİLERİ

Anayasalar teamüli ve yazılı olmak üzere evvelâ iki büyük neve ayrılmakta, yazılı Anayasalar da tarihî ve siyasî köklerine, uzvî ve şekli mahiyetlerine göre bazı nevier göstermektedir.

A. *Teamüli Anayasa* : Teamüli Anayasa nevi, İngiltere müstesna olmak üzere, bütün memleketlerde eski değer ve yerini kayıp etmiş olmakla beraber, tarihî ehemmiyetinden ve Anayasa teamüllerinin yazılı

Anayasa sisteminin hakim hakim olduğu memleketlerde oynamakta devam ettiği rolden dolayı bu konu üzerinde çeşitli açılardan durmayı faydalı görüyoruz.

1. *Örf ve Âdet veya Teamülin Önemi ve Anayasa Hukukundaki Özelliği* : Umumî olarak örf ve âdet belirli sosyal münasebetleri düzenlemek için duyulan kollektif ihtiyaçların baskısı altında, Devletin müdahalesi olmaksızın kendiliğinden meydana gelen riayet edilmesi zorunlu sosyal kaidelerdir.

Örf ve âdet yazılı olmıyan hukuk kaynaklarından olduğu için hukuk kaynaklarının en eskilerindedir. Yazılı olmıyan hukuk sisteminden yazılı olan hukuk sistemine geçiş yönünde görülen tekâmül, bilhassa 19. asır iptidasında başlamış, yavaş yavaş umumileşmiştir. Yalnız İngiltere bu tekâmülün dışında kalmıştır. Çünkü orada örf ve âdet hukuku, yazılı hukuka nazaran hâlâ daha geniş bir yer tutmaktadır.

İngiltere müstesna olmak üzere, bütün memleketlerde yazılı hukuk lehine müşahede edilen bu gelişim yazılı olmıyan hukukun tamamen ortadan kalkması neticesini doğurmuş değildir. Eskisi kadar olmasa da, yazılı olmıyan hukuk, yani, örf ve âdet kaideleri birçok hukukî münasebetleri düzenlemeğe devam etmektedir. Bu, sosyal hayat münasebetlerinin gayet tabii bir neticesidir. Bu münasebetler çok çeşitlidir ve daima kendiliğinden değişir. Kanun koyucunun onları en küçük teferruatla düzenlemesine ve vukua gelmesi mümkün değişmeleri evvelden keşfetmesine imkân yoktur. Bunlara imkân olsa da sosyal münasebetleri önceden konmuş teferruatlı ve sert kaidelerle çemberlemek hukuk hayatının muhtaç olduğu kolaylığı ve rahatlığı bozar ve cemiyetin normal tekâmülünü aksatabilir.

Kamu Hukuku alanında, özel hukuk alanında olduğu gibi, bir *Kanunlaştırma* veya *Tedvin* = (*Codification*) hareketi, yani aynı kategori hukukî münasebetleri düzenleyen kanunların ahenkli ve sistemli bir bütün teşkil eden = (*Mecelle* = *Code*) üzere bir araya getirilmesi şeklinde bir hareket görülmemekte ise de bu alanda da yazılı hukukun örf ve âdet hukukunu ikinci plâna attığını, dağınık ve sistemsiz dahi olsa, birtakım kanunların yapıldığını, Anayasa Hukuku alanında yazılı Anayasaların ortaya çıktığını görmekteyiz.

Filhakika Anayasa Hukukunun konusuna giren Devletin anateşkilâtı, Devletin hâkimiyet fonksiyonları ve fertlerin ana hak ve hürriyet-

leri gibi hususlar 18. inci asır sonlarından evvel birtakım örf ve âdet kaideleri ile kurulmakta ve düzenlenmekte idi. Fermanlar ve muhadeler gibi Anayasa hükümlerini ihtiva eden bazı yazılı vesikalar vardı, fakat bunlar nadir ve istisnaî şeyler idi ve gerçek bir Anayasa mahiyetinde değildi. 18. inci asır sonlarından itibaren ki, evvelâ Birleşik Amerikada ve daha sonra Fransada, bugün anladığımız mânada, yazılı Anayasalar ortaya çıkmış ve bu akım, eskidenberi İngiltere ve zamanımızda İsrail Devleti müstesna, beş kıtanın hemen bütün memleketlerine yavaş yavaş yayılmıştır.

Fakat, yukarıda da işaret ettiğimiz üzere, yazılı hukuk sisteminin kamu hukuku ve Anayasa Hukuku alanlarındaki yaygın ve kesin gelişimi yazılı olmıyan hukuka bu alanlarda da son vermiş değildir. Yalnız şu noktayı açıklamak gerekir ki, kamu hukuku ve bilhassa Anayasa Hukuku alanındaki örf ve âdeti özel hukuktakinden farklı bir mânada anlamak lâzımdır. Bildiğimiz gibi, özel hukukta bir sosyal münasebet kaidesinin örf ve âdet kaidesi olabilmesi için yargı murakabesini gerektiren bir hukukî müeyyideyi harekete geçirmesi şarttır. Aksi takdirde alelâde bir âdet kaidesi bahis konusu olur, bunlarsa hukukî netice doğurmayan kaidelerdir. Halbuki Anayasa Hukukundaki örf ve âdet kavramı çok daha geniştir. Alelâde âdet kaidesi mahiyetindeki münasebet kaideleri de Anayasa Hukuku alanında hakikî bir örf ve âdet kaidesi değerini haizdirler. Yani Anayasa Hukuku alanında yazılı olmıyan bir kaidenin örf ve âdet kaidesi olabilmesi için mutlaka bir yargı müeyyidesini harekete geçirmesine lüzum yoktur. Esasen yazılı Anayasa kaideleri bile her zaman yargı murakabesine tâbi değildir.

Anayasalar tarafından düzenlenen birçok Devlet faaliyetleri vardır ki sadece muayyen Devlet organlarının veya halk efkârının siyasi murakabesine, siyasi müeyyidesine tâbidirler. Meselâ bakanların ve Bakanlar Kurulunun daha ziyade Büyük Millet Meclisine, Büyük Millet Meclisinin ise millete karşı siyasi mesuliyetleri bahis konusu edilebilir. *Siyasi mesuliyet ise itimadın kaybedilmesinden başka birşey değildir* ve böyle bir mesuliyet daha ziyade bir ahlâkî mesuliyetten ibarettir. Hasılı Anayasa Hukukunda, yasama ile yürütme, hükümetle siyasi partiler ve halk arasındaki münasebetlere hâkim esasların çoğu gerçek hukukî müeyyideli örf ve âdet kaideleri olmaktan ziyade halk efkârının çeşitli vasıtalarla kendini gösteren reaksiyonları ile müeyyidelenen birtakım *siyasi ahlâk prensipleri, siyasi usul ve teamüllerdir*. Diğer bir ifade ile, Anayasa Hukuku alanındaki teamüllere, özel hukuktakilerin aksine, bu niteliği kazandıran unsurlar, ne tekrarlanmadan

ibaret olan maddî unsur, ne de yargı murakabesini icap ettiren hukukî unsurdur. Anayasa Hukuku teamüllerinin teşekkülü için lâzım ve kâfi olan unsur, gerek Devlet organlarında, gerekse halk efkârında onlara riayet edilmesi hakkındaki kanaat, yani psikolojik unsurdur. Anayasa Hukuku alanında yazılı Anayasaların yanbaşında örf ve âdet kaidelerinin yeri olmadığını iddia eden bazı müellifler, bu alanlardaki örf ve âdetlerin işaret ettiğimiz özelliği gözden kaçıranlardır. Örf ve âdet kaidelerinin Anayasa Hukukunda taşıdığı bu geniş mânadan ötürü bunlara, özel hukuktaki gerçek örf ve âdet kaidelerinden ayırmış olmak için, *Anayasa Teamülleri = (Usages constitutionnels)* adını vermeyi biz de uygun bulmaktayız.

2. *İngilterede Anayasa Teamülleri* : Yazılı hukuk ve yazılı Anayasalar lehine kaydedilen tekâmülün aksine olarak, İngilterede Anayasa Hukuku, 18. yüzyıldan evvel olduğu gibi bugün de daha ziyade teamülî kaynaklara dayanmaktadır. Diğer bir deyişle başka memleketlerde Anayasa ile düzenlenen hususlar, İngilterede ya âdî kanunlar veya teamüller ile düzenlenmektedir. Bu memlekette özel hukuku ve kamu hukukunu alâkalandıran yazılı ve teamülî kaidelerin mahkeme içtihatları ile konmuş ve tanınmış olanlarına *Common Law* adı verilir. Common law'a giren teamül kaideleri arasında Anayasa Hukukunu ilgilendirenler de mühim bir yer işgal etmektedir.

Parlemanter demokrasinin vatani olan, bugünkü Anayasa Hukuku prensiplerinden birçoğunu daha asırlarca evvel tatbik eden İngilterenin umumiyetle anlaşılan mânada yazılı bir Anayasası yoktur. Fakat bu, İngilterede Anayasa metinleri değerinde, yani maddî mahiyetleri, ilgili oldukları konular itibariyle Anayasa kaideleri mahiyetinde kaideleri ihtiva eden birtakım metinlerin, yazılı vesikaların bulunmadığı mânasına anlaşılmamalıdır.

İngiliz Anayasa Hukukunun dağılık yazılı kaynaklarını teşkil eden bu metinler, *antlaşmalar, fermanlar* ve bazı *âdî kanunlar* olmak üzere üç katagoriye ayrılır : Antlaşmaların başlıcaları 1707 de İskoçyanın ve 1800 de ise İrlandanın İngiltere ile birleşmesini temin ve münasebetlerini tanzim eden muahedelerdir. Fermanlar İngiliz kırıllarının saltanat haklarını sınırhyan vesikalar olup bunların en eskisi kırıllın haklarını sınırlaması itibariyle İngiliz kamu hürriyetlerinin ilk kaynağı telâkki edilen ve İngiliz baronları tarafından Kırıl Jean'a kabul ettirilen 15 Haziran 1215 tarihli *Magna Carta = Büyük ferman*dır. Bun-

dan başka III. üncü Henri'nin 1255 tarihli büyük fermanı, I inci Edouard'ın 1297 fermanı ile 1628 de Lordlar ve Avam Kamaraları tarafından kabul edilen ve İngilizlerin siyasî hak ve hürriyetlerini teyideden *Petition of Rigths* ve 1689 da kabul olunan ve yine kiralhğın kanunların tatbiki, vergi koyma ve barış zamanında ordunun silâh altında tutulması hususlarındaki salâhiyetlerini sınırlıyan *Bill of Rigths* ve nihayet Hanovra hanedanının İngiltere tahtına bazı kayıt ve şartlarla davetini temin eden *Act of Settlement* zikredilebilir. *Statutes*'lere yani adî kanunlara gelince, bunlar her iki meclisin yasama ve malî salâhiyetlerini tâyin eden 1911 tarihli *Parliament Act* ve kirallık niyabet meclisinin teşekkül tarzını tesbit eden 1937 tarihli *Regency Bill* gibi adî kanunlardır. Seçimle ilgili bütün kanunlar da bu kategoriye girer.

İngilterede Cromwel zamanında, 1653 de, *Instrument of government* adı ile 42 maddelik cumhuriyetçi bir Anayasa meydana getirilmiş ve İngiltere böylece dünyaya çok eski bir yazılı Anayasa örneğini vermiş ise de o devrin anormal şartlarının mahsulü olan bu Anayasa 1660 da II. nci Charles'in tahta çıkması ile ortadan kalkmış ve İngiliz milleti tekrar teamülî Anayasa sistemine dönmüştür.

Diğer memleketlerde olduğu gibi İngilterede de Anayasa Hukukunu ilgilendiren örf ve âdet kaideleri geniş bir mânada anlaşılmalıdır. Gerçekten, bu kaidelerden bir kısmı yukarıda işaret ettiğimiz Common Law'a dahildir ki bu kısma giren Anayasa teamülleri özel hukuktaki örf ve âdet kaideleri gibi tam mânasiyle birer hukuk kaidesi, bir *lex perfecta* mahiyetindedir. Çünkü ihlâl edildikleri takdirde gereken müeyyide mahkemeler tarafından tâyin edilmektedir. Kirallığa mahsus veraset kaideleri, «Kiral fenalık yapmaz» kaidesi, Kiral hiçbir kimseyi kanunî müeyyidelerden müstesna tutamaz.» kaidesi, Bakanların hukukî ve cezaî mesuliyet, parlâmentonun egemenliği ile ilgili prensipler, vatandaşların kamu hak ve hürriyetlerini teminat altına alan bütün kaideler bu birinci kategori teamüllerdendir.

Anayasa Hukukunu ilgilendiren ve yargı murakabesine tâbi olmayan ikinci kategori teamül kaideleri ise alelâde Anayasa teamülleridir ki, bunlara *Anayasa Konvansiyonları* denilmektedir. Bu nevi teamüller İngilterede eskidenberi temsili ve parlâmanter hükümet sisteminin yerleşmesini, kirallığa ve Lordlar Kamarasına ait selâhiyetlerin devamlı olarak sınırlanmasını, hasılı demokratik bir Devlet rejiminin kurulmasını temin eden teamüllerdir. Bunlar daha ziyade *siyasî ahlâk prensipleridir*. Bu itibarla yargı müeyyidesinden mahrum olmalarına

karşılık ihlâlleri halk efkârında şiddetli reaksiyonlarla karşılaşır. Parlâmentonun her sene toplantıya çağırılması, Avam Kamarasının itimadını kaybeden kabinenin istifa mecburiyetinde olması, Kiralın kanunlar hakkında haiz olduğu Veto selâhiyetini kullanmaması, Lordlar Kamarasının malî kanunlar bakımından teklif hakkından mahrum bulunması, Lordlar Kamarasının Yüce Divan olarak yalnız hukukçulardan kurulu olması gibi kaideler bu ikinci kısım teamüller arasındadır.

Bu bahse son vermeden şu ciheti açıklıyalım ki, İngiltere prensip itibariyle teamülî Anayasa sistemine hâlâ sadık kalmakla beraber, gerek şekli, gerekse maddî bakımdan adî kanunlardan üstün yazılı bir Anayasadan mahrum bulunmakla beraber, maddî bakımdan Anayasa da yer alması icap eden hususların bu gelenekler ve teamüller memleketinde de yazılı kanunlarla düzenlenmesi Devlet müdahalesine gittikçe daha fazla lüzum gösteren yeni ekonomik ve sosyal şartların baskısı ile gittikçe kuvvetlenen bir usûl olarak göze çarpmaktadır.

Yazılı Anayasaların bütün dünyada gördüğü rağbet Anayasa teamüllerinin kaynak olmak değerini ortadan kaldırmış değildir. Teamüllerin, Anayasa Hukuku alanında, eskisi kadar olmasa bile, kaynaklık rolünü muhafaza edebilmesinin başlıca iki sebebi vardır : Birinci sebep, yazılı Anayasaların Devletin ana teşkilât ve fonksiyonları ile ilgili kaideleri teferruatıyla koymaya imkân bulamıyarak sadece en esaslı hükümlere yer vermesi ve bu sebeple bazı vuzuhsuzlukları ve boşlukları ihtiva etmesidir. İkinci sebep, Devletin, Anayasa ile kurulmuş olan hukukî ve siyasî düzen kaidelerinin lâfzına ve ruhuna sadık kalmakla beraber, toplumun siyasî, iktisadî ve fikrî ihtiyaçlarının daima değişmiye maruz icaplarını gözönünde bulundurmak, teşkilâtını ve faaliyetlerini bunlara uydurmak zorunda olmasıdır. Ancak bunun yazılı Anayasanın ruhuna ve memleketin demokratik gelişme temayüllerine uygun bir şekilde olmak şartıyla, adî kanunlar veya teamüller vasıtasıyla temini lüzumludur ve daha tabiidir.

Hasılı bir taraftan Anayasa tekniği, diğer taraftan daima değişen ve evvelden tahmini imkânsız olan hayat şartlarına intibak zarureti, yazılı Anayasanın varlığına rağmen, birtakım Anayasa teamüllerinin teşekkülünü ve müdahalesini lüzumlu kılmaktadır. Yalnız şu noktayı ilâve edelim ki, Anayasa teamüllerinin teşekkülleri ve tatbikleri itibariyle hukukî tekâmül âmili olabilmesi toplumun ve onun mukadderatını elinde bulunduran şahısların ve heyetlerin seviyesine, bilgi, tecrübe ve zihniyetine bağlıdır.

Yazılı Anayasa sistemini kabul etmiş olan memleketlerdeki Anayasa teamülleri ya Anayasa metnindeki bir vuzuhsuzluğu gidermek, yahut bir boşluğu doldurmak suretiyle onu tamamlarlar veyahut Anayasanın sarıh bir hükmünü değiştirmek veya ilga etmek suretiyle onu tadil eder.

Fransada 1875 tarihli üçüncü Cumhuriyet Anayasası çok kısa ve bu sebeple boşluklarla dolu olduğu için bu söylediğimiz şekiller altında yerleşen Anayasa teamüllerine sık sık rastlanmakta idi. Bugünkü 1958 Anayasası için de aynı şey söylenebilir.

4. *Anayasa Teamüllerinin Hukukî Değeri* : Anayasanın sarıh hükümlerinden farklı ve hattâ onlara aykırı olan teamüllerin, Anayasa karşısında hukukî bir değer taşıyıp taşımadıkları ve bu değer ne olduğu meselesi teori alanında münakaşa edilmektedir.

1) *Anayasa Teamüllerine Hukukî Değer Tanıyanlar* : Anayasa teamüllerinin yazılı Anayasa kaidelerinden farksız bir hukukî değer taşıdığı kanaatinde bulunan hukukçular (meselâ Duguit, R. Capitant) hukukun kaynağının yalnız Devlet iradesi mahsulü olan yazılı hukuk kaidelerinin ibaret olabileceği fikrini kabul etmeyen, yani hukukî pozitivizme karşı olan ve Anayasaların maddî mahiyetine formel mahiyetinden fazla değer veren hukukçulardır. Bunlardan bilhassa Duguit bir kaidenin gerçekten hukuk kaidesi olabilmesi için sosyal çevre tarafından böyle bilinmesinin ve riayet edilmediği takdirde bir sosyal tepki ile karşılanmasının kâfi bulunduğuna inanmaktadır. Böyle olunca Devlet organları tarafından istenen ve tatbik edilen ve halk efkârı tarafından tasvib olunan bir kaidenin (bu kaide fiilî bir şekilde yerleşebileceği gibi adî kanunlar vasıtası ile de yerleşebilir), Anayasanın, Anayasa kaideleri için koyduğu usul ve merasime göre konmamış olması sebebi ile bir hüküm ifade edemeyeceğini söylemek ve buna karşılık tatbik kabiliyetinden mahrum, realite ile alâkası kesilmiş yazılı bir Anayasa hükmünü yürürlükte ve muteber görmekte ısrar etmek yanlışır.

2) *Anayasa Teamüllerine Hukukî Değer Tanımayanlar* : Bunlar (meselâ Carré de Malberg, Laferrrière) daha ziyade hukukî pozitivizme bağlı olan, Anayasanın formel mahiyetini maddî mahiyetinden daha ehemmiyetli görenlerdir. Bunlara göre yazılı ve katı bir Anayasa sisteminde Anayasanın değiştirilmesi için riayet edilmesi gereken usul

ve merasim tayin edilmiş olduğundan bu usul ve merasim dışında meydana gelen ve Anayasayı değiştiren veya onun bir hükmünü kaldıran teamülî kaidelerin, yani tatbikatın Anayasa karşısında Anayasa kaideleri değerinde olacaklarını iddiaya imkân yoktur. Bunlara göre hukuka ve kanuna aykırı (*Contra legem*) teamül olamaz.

Yazılı Anayasaya aykırı teamül kaidesi olamayacağı için bu mahiyette telâkki edilen kaideler hakikatte Anayasanın aslî karakterini bozan tatbikattan = (*Faussements de la Constitution*) başka bir şey değildir. Yazılı Anayasa kaidesini fiilen değiştirmiş veya kaldırmış görünen bu tatbikat hukuken böyle bir tesire malik olamayacağı için, fiilen değiştirildiği veya kaldırıldığı iddia olunan yazılı kaidenin tatbiki, muteber bir hukukî tasarruftur.

Hasılı bu hukukçular da Anayasaya aykırı uygulamaların siyasi ehemmiyetini ve tesirlerini inkâr etmemekle beraber, Anayasa karşısında gerçek bir hukukî tesire sahip olabileceklerini kabul etmemektedirler. Binaenaleyh onlara göre yazılı ve katı bir Anayasa sisteminde Anayasayı değiştiren veya onun bir hükmünü kaldıran teamüller herhangi bir hukukî değerden mahrumdur. Bu müellifler ancak Anayasayı yorumlamak veya bir boşluğunu doldurmak suretiyle tamamlayan teamül kaidelerini hukuken muteber görmektedirler.

Şahsî kanaatimize gelince; yazılı ve katı Anayasa sisteminde teamüllerin Anayasa hükümlerini tadil veya ilga edebilecek bir tesire malik olduğunu, Anayasanın yazılı bir hükmü ile eşit bir hukukî değer taşıyabileceklerini biz de kabul etmiyoruz. Bize göre de bir yazılı Anayasa kaidesi ancak kendisi tarafından konan usul ve merasime göre değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Binaenaleyh Anayasaya aykırı olan teamüller ister fiilen, isterse adî kanunlar yolu ile yerleşmiş olsun hukuken Anayasaya aykırı kaideler vasfını taşırlar ve bu sebeple gerçek hukuk kaideleri olmak değerinden mahrumdurlar.

Böyle olmakla beraber, yazılı Anayasa sisteminde, evvelce de izah ettiğimiz gibi, özel hukuk alanındaki örf ve âdetlerden farklı mahiyette olan ve Anayasaya aykırı bulunan teamüllerin meydana geldiği ve bunların Anayasa müesseselerinin tekâmülünde büyük rol oynadığı inkâr edilemez. Bu itibarla yazılı anayasaya aykırı teamül olamayacağı hakkındaki haklı hukukî mülâhaza ile olayları bağdaştırmak lâzımdır. Bu, Anayasanın yazılı hükümlerine aykırı teamüllerin bu hükümleri değiştirdiği veya ortadan kaldırdığı iddiasını kabul etmemekle ve teamülle-

rin bu hükümleri ancak yürürlükten alıkoyduğunu (*tatil ettiğini*) ileri sürmekle mümkündür. O hâlde yazılı hükümler teamüllerle geçici olarak yürürlükten kaldırılabilir ve bu teamüle uyulmamağa başlandığı takdirde otomatikman yürürlüğe girecektir. Yalnız şu kadar var ki Anayasa hükümlerini *tatil* edebilecek teamüller Anayasanın ruhuna ve ona hâkim prensiplere uygun olan teamüllerdir. Bir Anayasanın demokratik ruhuna ve demokrasinin umumî ve müşterek prensiplerine veya hukuk prensiplerine aykırı tatbikat şu veya bu tesirle halk efkârı tarafından tasvib edilse, hattâ milletin ittifakla kabulüne mazhar olsa bile bu şekilde yerleşen teamül hukukî değerden ve netice itibarıyla Anayasa hükümlerinin yürürlükten alıkoymak kudretinden mahrumdur. Meselâ bir memlekette yerleşmek istidadını gösteren diktatoryal tatbikat umumî bir tasvibe karşılansa dahi hukukî değerden mahrumdur.

Bu mülâhazalardan dolayıdır ki sakıt iktidar zamanında Büyük Millet Meclisinin 25.6.1968 tarihli oturumunda ara seçimlerinin yapılmaması hakkında verilen kararın, o oturumda iddia olunduğu gibi, bu seçimlerin sekiz seneden beri yapılmaması suretiyle yerleşen bir teamülün icabı olduğunu ve böylece gerek Birinci Cumhuriyet Anayasasının 29, gerekse o zamanki seçim kanununun 36. maddesi hükümlerini yürürlükten alıkoyduğunu iddiaya imkân yoktu. Zira seçim muamelesi gibi demokrasinin temeli olan bir muamelenin yapılmasını felce uğratan böyle bir teamül antidemokratik ve bu sebeple hukukî değerden mahrumdu. Büyük Millet Meclisinin 26.7.1958 tarihli toplantısında Irak hadiseleri dolayısıyla hükümetten muhalefetçe istenen izahat üzerine alâkah Vekilin beyanatından sonra muhalefete söz verilmemesi ve bu hususta bir teamülün mevcut olduğu iddiası da sakattı. Çünkü memleketin dış güvenliğini alâkalandıran meseleler üzerinde muhalefetin ve dolayısıyla meclisin mürakabe hakkını felce uğratacak bir teamülden bahs olunmazdı. Çünkü böyle bir teamül de antidemokratiktir.

Anayasa teamülleri, yukarıda da söylediğimiz gibi, âdî kanunlar vasıtasıyla de tesis edilebileceği cihetle Anayasanın ruhuna ve demokrasi prensiplerine aykırı kanunlarla yerleşmek eğilimini gösteren teamüller de hukukî değerden mahrumdur. Çok partili demokratik rejime geçmiş olmamıza rağmen, 1950 den sonra bilhassa 1954 den 27 Mayıs 1960 a kadar kabul edilen ve çeşitli demokratik hürriyetleri köstekliyen veya ortadan kaldıran kanunlara bu gözle bakmak zorundayız.

Bu izahatımız bize memleketimiz gibi demokrasi hayatına yeni girmeye başlayan bir memlekette B.M. Meclisi, Hükümet ve siyasî partiler

ve partilerin Meclis Grupları gibi Anayasa organlarının demokrasimizi geliştirmeye yarıyacak teamüllerin yerleşmesine çalışmakla mükellef olduklarını, demokrasimizi engelleyen teamüllerin yerleşmesine meydan veren Devlet adamlarımızın ve parti liderlerinin yükledikleri tarihî vebalin ne derecede ağır olduğunu göstermektedir.

B. *Yazılı Anayasa ve neveleri* : Hukuka bağlı Devlet fikri ve demokrasi geliştikçe memleketin en üstün kanunu olan Anayasanın yazılı olması ve böylece gerek fertlerin ve gerekse Devletin kat'î ve sarîh metinlerle bağlanması *kanunilik = légalité prensibinin* teminat altına alınması için zarurî görülmüştür.

Yazılı Anayasalar tarihî ve siyasî köklerine, uzvî ve şeklî mahiyetlerine göre şu neveleri göstermektedir :

1. *Tarihî ve Siyasî Köklerine Göre* : Yazılı Anayasalar tarihî ve siyasî köklerine göre *Monarşik* ve *Demokratik* olmak üzere iki nevidir.

1) *Monarşik Anayasalar* : Bu Anayasalar bir hükümdarın iradesi mahsulü olan, egemenliğin aslî ve tek sahibinin hükümdar olduğu hukukî esasına dayanan Anayasalardır. Bu Anayasalar iki çeşit altında görünmektedir : *Ferman* ve *Misak*.

a. *Ferman* : Ferman mahiyetindeki Anayasalar hukukan kaynağını hükümdarın iradesinden alan Anayasalardır. Hükümdar *Ferman* adı verilen bir yazılı Anayasa ile yalnız şahsın ait olan egemenlik hakkına, kendi arzu ve iradesi ile, bazı sınırlar koymaktadır. Bu Anayasalar, Alman müelliflerinin kullandığı bir tâbirle *kendi kendini bağlama = (autolimitation)* mahiyetinde olan bir tasarrufa dayanırlar.

Sosyolojik ve tarihî bakımdan fermanın hakikî kaynağını, yani hükümdarın kendi haklarını sınırlamak zorunda kalmasını, sosyal ve siyasî çevrede aramak lâzımdır. Fakat tamamen hukukî ve şeklî bakımdan ferman yalnız hükümdarın iradesi mahsulüdür. Bu sebeple fermanın bir hukukî varlığa sahip olması, hukukî neticeler doğurabilmesi hükümdarın iradesinin mahsulü olması ile mümkündür. O halde fermanın çıkarılması gibi tâdili ve kaldırılması da hükümdarın iradesine bağlıdır.

Ferman şeklindeki Anayasalara mutlakiyet rejiminden meşrutiyet rejimine geçme yolu üzerinde olan memleketlerde bu geçişi temin eden tarihî vesikalar olarak rastlıyoruz. Meselâ Fransa'da Napolyon'un düşmesinden sonra 1789 Devrimi ile kurulan rejime karşı hasım bir vaziyet alan ve eski monarşiyi tekrar kurmak isteyen XVIII inci Louis'nin tahta çıkışında ilân edilen 1814 fermanı (Charte) ve 1815 Viyana

Muahedesi neticesinde kurulan Cermen Konfederasyonuna giren Alman Devletlerinin Anayasaları bu mahiyette idi. 14 Mart 1848 tarihli İtalyan Anayasasının kökünü teşkil eden Sardunya Kırallı Charles Albert tarafından ilân edilen Anayasa da aynı mahiyette idi. 1911 tarihli Monaco, 1889 tarihli Japon ve 1931 tarihli Habeşistan Anayasaları da birer fermandı.

Bizde ise, kanaatimizce bir Anayasa olmaktan ziyade bir «İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi» karakterlerini taşımakla beraber 1839 tarihli Tanzimat Fermanı da aynı mahiyettedir. Şekil bakımından modern bir Anayasa karakterini taşıyan 1876 Anayasası (1293 Kanunu Esasisi) de daha ziyade tek taraflı bir tasarruftu, bir fermandı.

b. Misak : Misak mahiyetindeki Anayasalar da esas itibarıyla bir hükümdarın iradesi mahsulü olan, hâkimiyetin tek ve asli sahibinin hükümdar olduğu esasına dayanan Anayasalardır. Fakat burada hükümdar, fermanda olduğu gibi, sadece kendi kendini bağlamamakta, dışardan gelen, fakat yalnız sosyal ve siyasî olmakla kalmıyarak, hukukî bir karakter alan bir tesirle bağlanmaktadır. Kendisini hukukî bir varlık halinde tanıtmak isteyen bir heyetin veya bütün milletin temsilcisi niteliğini taşıyan veyahut taşıdığını iddia eden bir Meclisin iradesi ile bağlanmaktadır. Şu halde burada egemenliğin subjektif değil, objektif bir sınırlanması bahis konusudur. Ve bu sınırlanma daha ziyade vicdanî olmaktan çıkarak hukukî bir mahiyet almaktadır. Diğer bir deyişle, burada tek taraflı ve hükümdarın dilediği gibi tâdil ve iptal edebileceği bir tasarruf değil, iki taraflı bir tasarruf, tâdil ve iptali tarafların rıza ve muvafakati ile mümkün olabilen bir akit mevcuttur.

Misak mahiyetindeki Anayasalar, monarşik rejimlerin yalnız mutlakiyetten meşrutiyete geçişini değil, onların eskisine kıyasla daha ziyade zayıflamaya yüz tuttuğunu, milletin hükümdar karşısında bir siyasî ve hukukî varlık kazanmaya başladığını gösteren Anayasalardır. Fakat millet henüz üstün bir durumda değildir. Hükümdarla onun arasında, çok defa hükümdar tarafına ağır basan bir kuvvet dengesi kurulmamış bulunmaktadır. Misak veya «Senedi ittifak» dediğimiz Anayasa bu kuvvet dengesine hukukî ve siyasî bir hüviyet veren belgedir.

İngiltere'de topraksız Jean'a İngiliz Baronları tarafından kabul ettirilen 15 Haziran 1215 tarihli «Büyük ferman = (Magna Carta), Fransa'da Kurucular Meclisi tarafından hazırlanıp XVI'ncı Louis'ye kabul ettirilen 1791 Anayasası ile XVIII'inci Louis'nin 1814 tarihli fermanını değiştiren Mebuslar Meclisi tarafından Kırallı Louis Philippe'e kabul

ettirilen 14 Ağustos 1830 fermanı birer misak mahiyetinde idi. 1850 tarihli Prusya Anayasası ve Alman Devletlerinden bazılarının Anayasaları da bu mahiyette idi. Osmanlı İmparatorluğundan ayrılan Balkan Devletlerinin yabancı hanedanlara mensup kiralara kabul ettirilen Anayasaları, Yunanistan'ın 1844, Romanya'nın 1864, Bulgaristan'ın 1879 tarihli Anayasaları, kiralarla millet meclisleri arasında yapılan misaklardan başka bir şey değildi.

Bizde bu neviden ilk tarihî belge, İkinci Mahmut zamanında, başlarında Alemdar Mustafa Paşanın bulunduğu Anadolu ve Rumeli Ayanı ile padişah arasında 1808 tarihinde yapılan «Senedi İttifak» dır. Bu senetle Padişah, beylere emniyet, beyler de Padişaha sadakat vait ve taahhüt ediyorlardı. Senedin, sonra her Sadrazam ve Şeyhülislâm değıştikçe yeni Sadrazam ve Şeyhülislâm tarafından imzalanması ve Padişah tarafından Senedin hükümlerine riayet edilmesinin devamlı surette sağlanması lâzım geldiği kaydedilmekteydi. Bu senedi kabul eden İkinci Mahmut, daha sonra bazı saray erkânının tesiri ile, imzadan istinkâf ettiği için, Senedi İttifak hukukî değerini kaybetmişti.

Daha ziyade bir misak hamiyetini gösteren Anayasa olarak 1876 Kanunu Esasisinin tâdil edilmiş bir şekli olan 1909 Kanunu Esasisini de zikredebiliriz. Çünkü İkinci Meşrutiyet Devrimi ile Abdülhamit tarafından tekrar yürürlüğe konan 1876 Anayasası, Abdülhamid'in tahttan indirilerek yerine Beşinci Mehmet Reşad'ın geçmesinden sonra yasama meclisi tarafından bazı ehemmiyetli tâdillere tâbi tutularak padişaha kabul ettirilmişti. Saltanat makamı ile yasama meclisi arasında bir denge kurulduğu için bu Anayasada bir misak mahiyetini görmek lâzım gelir.

2) Demokratik Anayasalar : Demokratik Anayasalar, monarşik Anayasaların aksine olarak, millet iradesinin eseri olduğu kabul edilen egemenliğin asıl ve tek sahibinin halk veya millet olduğu esasına dayanan Anayasalardır. Demokratik Anayasalar, ya hususî surette kurulan *Kurucu Meclis*'ler veya âdi yasama meclisleri tarafından farklı usullere göre yapılırlar ve bazan ayrıca referanduma da sunulurlar, yani kaynakları itibarıyla de demokratik olan Anayasalardır. Zira halk veya millet iradesinin üstünlüğünü gerçekleştirecek teminata yer verirler.

18. asır sonlarından itibaren Birleşik Amerika'da görülmiye başlanan demokratik Anayasalar, bilhassa 1789 Fransız Devriminin ideolojik tesirleri altında, bütün 19 uncu yüzyıl boyunca, demokrasi pren-

siplerinin gelişmesine bağlı olmak üzere, yavaş yavaş monarşik Anayasaların yerini almıştır. Bu tekâmül Birinci Dünya Savaşından sonra daha ziyade kuvvetlenmiş ve hızlanmıştır. Bizim 20 Ocak 1921 ve 20 Nisan 1924 tarihli Anayasalarımız ve bugünkü Anayasamız, demokratik Anayasa örnekleridir.

2. *Uzvi ve Şekli Mahiyetlerine Göre* : Yazılı Anayasalar, onları yapan veya tâdil eden Devlet organlarının mahiyetine, yapılmalarında ve tâdillerinde tâkip edilen usul ve şekillere göre *Yumuşak* = (*Souple*) ve *Katı* = (*Rigide*) olmak üzere iki nev'e ayrılır.

Anayasaların uzvi ve şekli mahiyetlerine, yani onları yapan organlara ve yapılış şekillerine göre ayrılması, maddî mahiyetlerinin, yani ihtiva ettikleri kuralların değeri yönünden, âdi kanunlara üstün olmalarının neticesidir. Bu sebeple bir toplumun hayatında çok önemli yeri olan Anayasaların devamlı olması lâzımdır. Lâkin, toplumların hayatında devamlı kalabilecek hiçbir esas ve prensip tasavvur edilemeyeceğine göre, Anayasaların da âdi kanunlar gibi ve fakat daha seyrek ve daha itinalı bir şekilde değiştirilerek hal ve şartların icaplarına uyduurulması zarurîdir.

Anayasaların üstünlüğü ve buna bağlı olarak sâbit ve devamlı olması lüzumu ile değişen hal ve şartlara göre ayarlanması zaruretinin telifi, onların yeniden yapılmalarında veya tâdillerinde salâhiyeti, organlar ve takip edilecek usul ve şekil itibariyle âdi kanunlardan ayrı kaidelere tâbi tutulmalarını gerektirir. Umumiyetle kabul edilmiş olan esas bu olmakla beraber, bazan ve istisna olarak bu kaideye riayet edilmemektedir. İşte bu bakımdan âdi kanunlardan farklı tutulup tutulmadıklarına göre Anayasalar, yumuşak ve katı olmak üzere iki nev'e ayrılmaktadır.

1) *Yumuşak Anayasalar* : Yumuşak Anayasalar, âdi kanunları yeniden yapan ve tâdil eden yasama meclisleri tarafından farklı bir usul ve merasime tâbi tutulmaksızın yapılabilen ve tâdil edilebilen Anayasalardır. Diğer bir deyişle, maddî bakımdan âdi kanundan üstün olmalarına rağmen, âdi bir kanun gibi yapılabilen, veya âdi bir kanunla değiştirilebilen, tâdil edilebilen Anayasalardır.

Yazılı Anayasa sistemini kabul etmiş olmalarına rağmen Anayasalarını âdi kanunlardan farksız gören, yumuşak Anayasa sistemini tercih eden memleketler istisna teşkil etmektedir. Bu memleketler arasında bir zamanlar İtalya bulunuyordu. Gerçekte 4 mart 1848 tarihli İtalyan Anayasası, yumuşak bir Anayasa idi. Bu sayededir ki, Faşist re-

jim bazı Anayasa müesseselerini ve bu arada Mebusan Meclisini lâğvedip yerine Korporasyonlar Meclisini koymak gibi büyük Anayasa değişikliklerini, âdi kanunların tâbi olduğu usullerle kolayca gerçekleştirebilmişti. 1918 tarihli *Sovyet*, 1909 tarihli *Güney Afrika* ve 1922 tarihli *İrlanda* Anayasaları da yumuşak Anayasalardı. Yumuşak yazılı Anayasalar, Anayasaların üstünlüğünün icap ettirdiği teminattan mahrum buldukları cihetle hukukla bağlı Devlet fikrine ve demokrasi prensiplerine aykırıdır. Bu sebeple gittikçe rağbetten düşmektedir.

2) *Katı Anayasalar* : Katı Anayasalar, âdi kanunları yapan heyetlerden ayrı heyetler tarafından yapılan veya tâdil edilen veyahut âdi kanunlardan farklı usul ve merasime uyularak tâdil olunabilen kanunlardır. Diğer bir ifade ile, âdi kanunla tâdil edilmesi mümkün olmayan Anayasalardır. Katı Anayasaların katılıkları, çeşitli şekil ve dereceler gösterir veya aşağıdaki çeşitli şekillerde sağlanır :

a. Anayasanın katılımı bazan onun âdi yasama meclisi tarafından değil, hususî surette seçilmiş veya kurulmuş ayrı bir meclis tarafından yapılması veya tâdil edilmesi şeklinde sağlanır. *Kurucu Meclis* = (*Assemblée constituante*) veya (*Convention*) adı verilen böyle meclislere daha ziyade yeni baştan bir Anayasa yapılmasına lüzum görüldüğü zaman ve ekseriya ihtilâllerden sonra rastlanmaktadır. Fransa'da 1791, 1793, 1848, 1871 ve 1946 tarihlerinde, bizde yeni Anayasamızın hazırlanmasında görüldüğü gibi.. A.B.D. de bu şekil esastır.

b. Anayasaların katılımı bazan kabulü veya tâdili için halk oyuna baş vurulması şeklinde temin edilir. Bu usule *referandum* veya *plebisit* denir. Amerika Birleşik Devletlerinde, İsviçre'de ve Fransa'da hâlen bu usul tatbik olunmaktadır. Son Anayasamız da referanduma sunulmuştur.

c. Anayasanın katılımı bazan ise ancak belirli bir süre geçtikten sonra tâdil edilebilmesi şartını koymak suretiyle sağlanır. Meselâ tâdil teklifinin iki seçim dönemi (teşri devresi)nden sonra müzakere olunabileceği kabul edilir. 1791 Fransız Anayasasında olduğu gibi..

d. Anayasanın katılımı bazan da gerek tâdil edilmesi hakkındaki teklifin yapılması, gerekse tâdilin kabulü için âdi kanunlar için aranan çoğunluktan daha kuvvetli bir çoğunluğa lüzum görülmesi suretiyle sağlanır. Bu, katılımı sağlayan usullerin en yaygın olanıdır. Meselâ Anayasamızın 155 inci maddesine göre, «Anayasanın değiştirilmesi, T.B.M.M. si üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazı ile teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle

görüülemez. Değiştirme tekliflerinin kabulü, meclislerin ayrı ayrı üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkündür.» 1876 ve 1909 «Kanunu Esası» lerinde tâdil teklifinin kabulü ve tâdilin icrası için «mürettep adedin» yani tam sayının üçte iki çoğunluğu lâzımdı. 1924 Anayasasına göre de Meclis tam sayısının üçte birinin teklifi, üçte ikisinin kabulü lâzımdı.

e. Nihayet bazan da Anayasanın bazı maddelerinin asla değiştirilemeyeceği kaydı konularak o maddeler hakkında mutlak bir katılık sağlanır. Meselâ Anayasamızın 9 uncu maddesine göre Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez. 1948 tarihli İtalyan ve 1958 tarihli Fransız Anayasalarına göre de Devletin Cumhuriyet şekli değiştirilemez.

Bu izahlarımızdan anlıyoruz ki, bizim Anayasamız da, yazılı Anayasa sistemini kabul etmiş olan memleketlerin çoğunda olduğu gibi, katı Anayasa nev'indedir. Fakat bu katılık az bir ölçüdedir.

Yazılı Anayasaların katılığını sağlamaya yarayan bu çeşitli usul ve şekillerden hepsi bir arada bulunabileceği gibi bunlardan biri veya birkaçı ile de yetinilebilir. Korunması gereken esas, katı Anayasanın uzvî veya şekli bakımdan veyahut her iki bakımdan âdi kanunlardan farklı bir şekilde yapılması veya değiştirilmesidir.

§ 2. ANAYASANIN ÜSTÜNLÜĞÜ

Anayasaların bir toplumun ana kuruluşu ile ilgili olması, insan hak ve hürriyetlerini tanınması ve teminat altına alması, siyasî iktidarın ve Devletin hukukî ve siyasî statüsünü teşkil etmesi *maddî* ve *şekli* bakımlardan üstün olmasını, yani iç hukuk nizamını meydana getiren hukuk normları hierarşisinde en yüksek sırada yer almasını ve farklı usul ve şekillere uyularak konması ve tâdil edilmesini gerektirir.

Bundan dolayıdır ki, Anayasalara, *âdi kanunlardan* farklı ve onlara üstün olduğunu belirtmek üzere, *temel kanun* = (*loi fondamentale*) da denilmektedir. Bizim kullandığımız *Anayasa* terimi bu temel kanunun üstünlüğünü iyi ifade etmektedir.

Yazılı ve katı olan Anayasa sistemleri Anayasa üstünlüğünün hem bir neticesi, hem de teminatıdır. Bu üstünlüğün iki mühim neticesi ve teminatı daha vardır ki, bunlardan biri *kurucu iktidar* = (*pouvoir constituant*) ile, *kurulmuş iktidar* = (*pouvoir constitué*) ayrılığının ortaya çıkması, diğeri ise *her nevi Devlet tasarruflarının ve bilhas-*

sa kanunların Anayasa uygunluğunun kontrolüdür. Bu iki önemli neticeyi inceleyeceğiz.

I

KURUCU VE KURULMUŞ İKTİDAR AYIRIMI

Biliyoruz ki, toplumların kendiliğinden meydana gelen tabii olan sosyal ana kuruluşlarından ayrı, ona dayanan ve onu ifade eden, insan aklının ve iradesinin plânlı ve sistemli eseri olan hukukî ve siyasî bir anakuruluşu, yani *Anayasası* vardır.

İşte bu Anayasayı yapan, başka bir deyimle, Devleti hukukî ve siyasî bir müessese olarak kuran iktidar, *kurucu iktidardır*. Kurucu iktidar tarafından yapılan Anayasa ile hukukî ve siyasî statüleri tesbit edilen Devlet organları da *kurulmuş iktidardır*. Meselâ, ikinci Cumhuriyet Anayasamızı yapan *kurucu meclis* bir kurucu iktidar olduğu halde kuruluş tarzı ve yetkileri bu Anayasa tarafından düzenlenen Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, birer kurulmuş iktidar veya organdırlar.

Kurulmuş organların yetkilerinin ne olduğu, bu yetkilerin nasıl kullanılacağı, kurucu iktidarın yaptığı Anayasa tarafından tâyin edilmiştir. Hiçbir kurulmuş organ, kurucu iktidarın kendisine Anayasa ile vermiş olduğu yetkileri Anayasanın açık izni olmadan başka bir kurulmuş organa devredemez, çünkü bu yetkiler bir hakkın kullanılması değil, bir fonksiyonun ifasıdır. Bu sebeple, devir ederse Anayasayı ve kurucu iktidarın üstünlüğü prensibini çiğnemiş olur. Yeni Anayasamız 5 inci maddesinde «yasama yetkisi Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.» demekle bu prensibi ifade etmiştir.

Kurucu ve kurulmuş iktidar ayrımı fonksiyonel bakımdan, yâni organların faaliyet ve yetkileri bakımından, *Anayasa* ve *âdi kanun* ayrımını doğurmaktadır. Çünkü Anayasa, prensip itibariyle, kurucu iktidar tarafından, Anayasanın koyduğu usullere göre, yapılan bir yasama tasarrufu ile meydana gelen en üstün normaler sistemi olduğu halde, âdi kanun, kurulmuş bir organ olan yasama meclisi tarafından yapılan âdi bir yasama tasarrufu ile meydana getirilen ve Anayasaya uygun olması gereken ikinci derecedeki normaler sistemidir.

Kurucu iktidar kökleri ve yetkilerinin şümulü yönünden *Asli kurucu iktidar* = (*Pouvoir Constituant originaire*) ve *Tali kurucu iktidar*

= (*Pouvoir constituant derivé*) veya *tâdil iktidarı* = (*Pouvoir de révision*) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

A. *Asli Kurucu İktidar* : Bu nevi kurucu iktidar Devleti kuran, onun ilk hukukî ve siyasi statüsünü meydana getiren veya Anayasasını yeni baştan yapan, hiçbir iç pozitif hukuk norması ile sınırlı olmayan, otonom, yani özerk, bağımsız kurucu iktidardır.

Yalnız tarihi, sosyolojik tesirlerle, belirli bir dünya görüşünün ifadesi olan hak ve adalet prensipleri ile ve ideolojik ilkelerle bağlı olan, pozitif hukukun, iç hukuk yönünden, ilk kaynağı olan bu nevi kurucu iktidar ya yeni bir Devletin kurulması halinde (Zamanımızda yeni kurulan Arap Devletleri, Afrikanın yeni Devletleri gibi) veya mevcut bir Devletin yabancı istilâsı ile ortadan kalkmasından sonra yeniden kurulması halinde (Birinci Dünya Savaşı sonunda Polonya ve Türkiye'de olduğu gibi), veyahut bir rejimin dayandığı Anayasanın bir ihtilâl ile ortadan kaldırılması halinde (1793 ve 1848 de Fransa'da, 1921 ile 1923 de ve 27 Mayıs 1960 da Türkiye'de olduğu gibi) ortaya çıkmaktadır.

1. *Asli Kurucu İktidarın Nevileri* : Yukarda işaret ettiğimiz üç sebepten biri ile ortaya çıkan asli kurucu iktidar *monokratik* ve *demokratik* olmak üzere iki nevi altında görülmektedir.

1) *Monokratik Asli Kurucu İktidar* : Bu, kaynağını bir tek şahsın iradesinden alan kurucu iktidardır, klâsik örneğini monarşik kurucu iktidar vermektedir. Bundan monarşik Anayasaları anlatırken bahsettiğimiz için, tekrara lüzum görmüyoruz.

Monokratik kurucu iktidarının bir örneğini de *Diktatörlükler* vermektedir. Zira, diktatörlüklerde kurucu iktidar, hiç değilse fiilen, yalnız diktatöre aittir.

2) *Demokratik Asli Kurucu İktidar* : Bu, egemenliğin kaynağının bir şahsın iradesi değil, milletin veya halkın iradesi olduğu esasına dayanan kurucu iktidardır. Asli kuruculuk hakkının sahibi halk veya millettir.

Demokratik asli kurucu iktidarın dayandığı eski ana fikir Anayasaların tabii haklara sahip fertler arasında yapılan bir *sosyal mukavele* mahiyetinde olduğu veya siyasi toplumu kuran sosyal mukavelenin tekrarlanmasından başka bir şey olmadığı fikridir. Bu sebeple Anayasaların milletin oy birliği ile yapılması icap edeceği, fakat oy birliğinin imkânsızlığından dolayı milletin çoğunluğunun reyleri ile yetinmek gerektiği, mukaveleye katılmayanların siyasi toplum dışında kalacakları

ileri sürülmüştür (Vattel). Halbuki demokratik kurucu iktidarı sosyal mukavele esasına bağlamak gerçeğe uymayan, teorik kalmağa mahkûm bir anlayıştır.

Yeni çağda tabii hukuk mektebinin ve J. J. Rousseau'nun tesirlerini taşıyan bu anlayış birer İngiliz sömürgesi iken bağımsızlıklarını elde eden ve A.B.D. yi kuran ilk 13 Devletin Anayasalarını yapanlara hâkim olmuştur. 1789 Fransız Devriminden sonra da aynı anlayışın bir müddet Fransa'da da itibar gördüğünü müşahede ediyoruz. Fakat gerek A.B.D. nin 1787 tarihli federal Anayasası, gerekse 1791 tarihli Fransız Anayasası, çok taraflı iradelerin değil, egemenliğin sahibi halkın veya millet iradesinin tek taraflı ifadesi olan bir *kanun* mahiyetinde ortaya çıkmış, gerçeklere uymayan eski mukavele esaslı teorik kalarak onun yerini teoride ve tatbikatta *temel kanun* fikri almıştır.

Fakat Amerika Federasyonuna giren Devletlerde eski mukavele fikri ve halka ait egemenliğin doğrudan doğruya halk tarafından kullanılması esasına dayanan *halk egemenliği prensibi* kuvvetle benimsenmiş olduğu için, asli kurucu iktidarı kullanmak üzere ayrı bir meclisin, bir *convention*'un seçilmesi ile yetinilmemiş, bu meclisler tarafından hazırlanan Anayasa tasarılarının bir *referandumla* mutlaka halk oyuna sunulması ihtiyacı duyulmuş ve tatbikat öteden beri bu şekilde olmuştur.

Fransa'da ise, millete ait egemenliğin bir temsilciler meclisine kayıtsız şartsız devri esasına dayanan *milli egemenlik prensibi* kabul edildiği için kurucu meclisler tarafından hazırlanan Anayasa tasarılarının referanduma sunulmasına son yıllara kadar lüzum görülmemiştir. Yalnız 1793 ve III senesi Anayasaları halk egemenliği telâkkisinin revaçta olduğu bir devirde yapıldıkları için referanduma sunulmuşlardır.

Muhakkak olan şu ki, demokrasi asli kurucu iktidarın kabil olduğu nisbette halkın iştiraki ile kullanılmasını gerektirmektedir. Bunun için şu veya bu sebeple yeni baştan bir Anayasa yapılmasına lüzum duyulduğu zaman umumiyetle âdi yasama meclislerinden ayrı bir *kurucu meclis* seçilmekte ve bununla da yetinilmiyerek bazan kurucu meclisin hazırladığı Anayasa tasarısı referanduma da sunulmaktadır. A.B.D. de ve İsviçre'de Anayasaların yapılmasında ve tâdilinde bu iki usule bir arada baş vurulmaktadır. Birinci ve bilhassa İkinci Dünya Savaşlarından sonra birçok memleketler de yeni Anayasalarını yaparken hem hususî surette seçilmiş kurucu meclislere, hem de referanduma ihtiyaç

görmüşlerdir. Bizde de İkinci Cumhuriyet Anayasasının yapılmasında ilk defa bu usuller tatbik olunmuştur.

2. *Asli Kurucu İktidarın Hukukî Mahiyeti* : Bir siyasî toplumun ilk defa bir Devlet halinde teşkilatlanması veya mevcut bir Devletin, herhangi bir tarihî sebeple yıkılması ile veya bir ihtilâl neticesinde yeniden teşkilâtlandırılması ihtiyacı ile ortaya çıkan ve gerçekten aslı olan kurucu bir *fiilî iktidardır*. Çünkü bir Anayasaya dayanarak, mevcut bir Anayasanın koyduğu usul ve şekillere uyarak kurulmamıştır. Tersine, ihtilâllerde olduğu gibi, daha evvel mevcut bir Anayasanın koyduğu usul ve kaideler dışında kurulmuş olan ve mevcut Anayasayı kısmen veya tamamen ortadan kaldıran bir iktidardır.

Bilhassa hükümet darbelerinden ve ihtilâllerden sonra ortaya çıkan ve görünüşte fiilî bir mahiyet arzeden aslı kurucu iktidarların hukukî mahiyeti meselesi münakaşalıdır. *Hukukî pozitivizm* taraftarlarına, yani hukukun kaynağını yalnız Devlet iradesinde, mevzuu hukukta görenlere göre, fiilî bir mahiyet taşıyan aslı kurucu iktidarın kuruluşu ve tasarrufları daha evvel mevcut bir Anayasaya dayanmadığı için hukukî bir değer taşımaz. Bu iktidar hukukî bir iktidar değildir. Böyle olunca, onun tarafından yapılan yeni Anayasanın hiçbir hukukî değeri yoktur, çünkü ihtilâl veya hükümet darbesi hukukî temelden mahrum bir kuvvet olayıdır.

Fakat, hukukî pozitivizmin, ihtilâli sadece bir kuvvet olayı telâkki etmesi, ihtilâlden doğan aslı kurucu iktidarı hukukîlikten mahrum görmesi, *kanuniliği* ve *meşruluğu* birbirinden ayırmamasından ileri gelmektedir. Bir ihtilâl hareketi Anayasa dışında, onu çiğneyerek yapılmış bir hareket olduğu için kanunilikten mahrum ise de kanunların ve Anayasanın üstünde yer alan bir hak ve adalet fikrine dayandığı taktirde meşrudur. Ve bu sebeple *başarı ile neticelenmesinden* müstakil olarak *kendiliğinden bir hukukî değere* sahiptir.

Gerçekten, ihtilâl ister direnme hakkının kullanılması halinde olduğu gibi, mevcut Anayasa düzenini hukuk ve ahlâk prensiplerini hiçe sayarak çiğneyen ve bu sebeple meşruluğunu yitiren bir iktidarı devirmek, yani zâhiren Anayasaya dayanan ve fakat hakikatte hukukiliğini ve meşruluğunu kaybetmiş olan bir iktidarı ortadan kaldırmak için yapılmış bir *hükümet darbesi* olsun, ister eski bir dünya görüşünün ifadesi olan hukuk düzeni yerine yeni bir dünya görüşünü gerçekleştirmek, yeni bir toplum ve hukuk düzenini kurmak maksadile yapıl-

mış olsun, yani gerçekten bir devrim karakterini taşıyın, nihayet her iki maksadı bir arada sağlamak için yapılmış olsun, daima saikında, mevzuunda ve gayesinde şahsî olmayan, objektif olan *kamunun iyiliğini ve ahlâk ve hukukun egemenliğini gerçekleştirmeği hedef tutan* bir harekettir. Görünüşte kanunilikten mahrum olmakla beraber aslında *hukukî ve ahlâkîdir*, hukukî ve ahlâkî olduğu için de *meşrudur*.

Bu sebeple ihtilâllerden doğan aslı kurucu iktidar görünüşte *fiilî* olmasına rağmen hakikatte hukukî olan veya hukukiliği hakkında kuvvetli *karine* bulunan bir iktidardır. Bu karinenin ihtilâle hasım kuvvetler tarafından ihtilâl hareketinin bastırılması suretiyle çürütülmesi ihtilâlin hukukiliğini ve meşruluğunu ortadan kaldırmaz, sadece kanuna aykırılığını müeyyidelenmiştir olur.

İşte, 27 Mayıs ihtilâlinde olduğu gibi, başarı ile neticelenen, milletçe tasvip edilerek hukukilik karinesi teyit olunan bir ihtilâlin ilk devresindeki kuruculuk iktidarı görünüşte fiilî, fakat hakikatte hukukî olan, gerçekten aslı olan, yani kuruculuk hakkını kamunun iyiliği, ahlâk ve hukukun egemenliği fikrinden alan bir iktidardır.

Yeni bir Anayasanın, yeni demokratik bir hukuk düzeninin kaynağı olan ihtilâlcî ve aslı kurucu iktidarlar, işaret ettiğimiz gibi, umumiyetle milletin tasvibi ile fiilen de demokratik bir mahiyet kazanmakta, yalnız *maddî* bakımdan değil, *formel* bakımından da hukukileşmekte, yani kanunilik de kazanmakta ve böylece zaten var olan hukukiliği, kanunilik ile tamamlanmaktadır.

Bir ihtilâlden doğan aslı kurucu iktidarın gösterdiği bu doğuş ve gelişme süresinin, başka memleketlerdeki örneklerine uygun ve en güzel misalini 27 Mayıs İhtilâli vermektedir. Millî Birlik Komitesi ihtilâlin aslı ve görünüşte fiilî kurucu iktidarı olarak 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı kanunla kurucu iktidarı olarak 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı kanunla birinci Cumhuriyet Anayasasını kısmen kaldırarak geçici Anayasayı koymuş ve 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı kanunla aslı kuruculuk iktidarını *Kurucu Meclise* devretmiş ve 6 Ocak 1961 de toplanan Kurucu Meclis de İkinci Cumhuriyet Anayasasını hazırlamış, 27 Mayıs 1961 de kabul edilmiş ve Anayasa 9 Temmuz 1961 de yapılan referandumla halk tarafından kabul olunmuştur. Böylece hem ihtilâlin hukukiliği ve meşruluğu karinesi milletçe teyit olunmuş, hem de ihtilâlden doğan aslı kurucu iktidarın hukukiliği kanunilikle de desteklenerek demokratik yöndeki gelişme tamamlanmıştır.

B. Talî Kurucu İktidar : Bu ikinci nevi kurucu iktidar, daha evvel işaret ettiğimiz üzere, *tadil iktidarı* adı verilen, mevcut bir Anayasayı onun tesbit ettiği usul ve şekillere uyararak, tādil yetkisini kullanan kurucu iktidardır. Talî kurucu iktidar, aslî kurucu iktidar gibi, doğuşu itibariyle tarihi hâdiselerin yarattığı *fiilî* bir iktidar olmayıp kaynağını Anayasadan alan *kanunî* bir iktidardır. Hem aslî kurucu iktidar tarafından kurulmuş olan bir Devlet organıdır, hem de Devletin diğer organları üzerinde kuruculuk yetkisine sahip aslî ve birinci derecede bir organdır. Bu itibarla aslî kurucu organa nazaran talî, Devletin diğer organlarına nazaran ise aslî bir hukukî statüye sahiptir.

1. Talî Kurucu İktidarın Sınırları : Aslî kurucu iktidar, bildiğimiz gibi, hiçbir pozitif hukuk norması ile, daha evvel mevcut bir Anayasa ile sınırlanmamış olan otonom, bağımsız bir kuruculuk hakkına sahiptir. Buna karşılık talî kurucu iktidar aslî kurucu iktidar tarafından yapılmış olan Anayasa ile, onun lâfzı ve ruhu ile bağlıdır. Kuruculuk yetkisi mutlak olmayıp sınırlıdır. Böyle olması tabiidir. Çünkü aksi halde aslî kurucu iktidar ile talî kurucu iktidar arasında hukukî yönden hiçbir fark kalmayacağı gibi siyasî yönden Anayasa ile kurulmuş olan Devlet statüsü talî kurucu organın tehlikeli tesirlerine açık tutulmuş olur. Bu sebeple talî kuruculuk iktidarı mevcut Anayasanın şekli ve maddî yönlerden koyduğu hukukî sınırlarla sınırlanmıştır.

1) Şekli Yönden : Biliyoruz ki, Anayasaların maddî üstünlüğünün neticelerinden biri olan katı Anayasa sisteminde Anayasalar belirli usul ve kaidelere uyularak değiştirilebilir.

Talî kurucu iktidarın Anayasanın herhangi bir maddesini değiştirirken bu şekil şartlarına uyması lâzımdır. Bu hukukî mecburiyet, üzerinde tereddüt edilmeyecek kadar açıktır. Çünkü Anayasa üstünlüğünün, Anayasanın katılığı, Anayasa ve adı kanun ayırımı prensiplerinin tatbikini sağlayan, Anayasanın *emredici hükmüne* dayanan mutlak bir mecburiyettir. Bu mecburiyete uyulmuyarak yapılan tādil tasarrufu hukuken yoklukla malul sayılmak gerekir. Halbuki aslî kurucu iktidar için böyle bir mecburiyet yoktur. Uygulayacağı usul ve şekli serbestçe tayin eder.

2) Maddî Yönden : Mevcut Anayasanın talî kurucu iktidarı şekli yönden bağlaması hiçbir suretle münakaşa konusu olmadığı halde,

maddî yönden, yani muhteva bakımından da bağlayıp, bağlamıyacağı meselesi hukukçular arasında öteden beri çok ciddi anlaşmazlıklar konusudur.

Bazı hukukçulara göre, talî kurucu iktidar da, aslî kurucu iktidar gibi, serbesttir. Anayasayı dilediği gibi değiştirebilir veya yepyeni bir Anayasa yapabilir. Talî kurucu organ Anayasanın muhtevası bakımından hiçbir hukukî sınırlamaya tâbi değildir, onu ancak bazı siyasî ve fiilî tesirler sınırlayabilir. Bunlara göre bazı Anayasalarda görülen açık tadil yasakları (meselâ bizim Anayasamızda (M. 9) Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkında hükmün, Batı Almanya Anayasasında federal Devlet şeklinin ve liberal demokrasi ideolojisine bağlılığı ifade eden 1. ve 2. inci maddelerinin değiştirilme yasağı gibi) sadece bir takım siyasî temennilerden ibarettir.

Bu fikirde olanlar, aslî kurucu iktidara hukukî bir değer tanımayan ve bu sebeple aslî ve talî kurucu iktidar ayırımını kabul etmeyen hukukçulardır. Bunlara göre talî kurucu organ millete ait olan kuruculuk iktidarını, milletin temsilcisi olarak, dilediği gibi kullanma hakkına sahiptir. Bundan dolayıdır ki, onun kuruculuk iktidarını sınırlamak kuruculuğun mahiyetine uymaz ve hiçbir hukukî değer ifade etmez, olsa olsa siyasî ve fiilî bir mâna taşır.

Aksi kanaatte olanlara göre ise, talî kurucu iktidar için Anayasanın muhtevası da, koyduğu şekil şartları gibi, yalnız siyasî ve fiilî yönden değil, hukukî yönden de bağlayıcıdır. Çünkü bu bağlayıcılık aslî ve talî kurucu iktidar ayırımının zarurî bir neticesidir. Millete ait kuruculuk iktidarını kayıtsız ve şartsız kullanan aslî kurucu iktidar talî kurucu iktidarın yetkilerini, yaptığı Anayasa ile hukuken sınırlamıştır. Talî kurucu iktidarı Anayasanın lâfzı ile ve ruhu ile hukuken de bağlamıştır. Aksi hâlde talî kurucu iktidar kendisini kuran Anayasayı, onun dayandığı temelleri yıkmak imkânını elde etmiş olur. Bu ise akla ve mantığa uymaz. Kaldı ki, talî kurucu iktidarın Anayasanın muhtevası bakımından da hukuken bağlı olduğunu kabul etmemek Anayasanın istikrarı prensibine de aykırıdır.

Anayasanın istikrarı prensibi, Anayasanın maddî üstünlüğünün diğer bir neticesidir. Anayasa bir toplumun temel kuruluşu ile ilgili olduğu, Devletin hukukî ve siyasî statüsünü teşkil ettiği için istikrarlı olma-

si, yani ikide bir ve ulu orta değiştirilmemesi gerekir. Fakat bu istikrar mutlak olamaz. Çünkü siyasî toplumun ihtiyaçları, hattâ kuruluşu ve bu ihtiyaca ve kuruluşa tesir eden fikirler, telâkkiler ve inanışlar zamanla değiştiği için Anayasanın da bu değişikliklere uydurulması icab eder. Aksi hâlde içi boş bir kalıp haline gelmeye ve tesirsiz kalmaya mahkûmdur. Bu itibarla Anayasanın devamlılığı ile değişme ihtiyacını bağdaştırmak gerekir. Bu da ona *nisbî bir istikrar* sağlamakla mümkündür. Nisbî istikrar ise talî kurucu iktidarın yetkisini yalnız tâdil prosedürü bakımından değil, Anayasanın muhtevası bakımından da, yani bu muhtevayı ifade eden ve çerçeveleyen lâfzı ve ruhu ile de sınırlamayı gerektirir.

Bizim kanaatimize göre de, Anayasanın muhtevası ile ilgili olan ve onun nisbî istikrarını sağlayan bağlayıcılığı yalnız fiilî ve siyasî değil, aynı zamanda hukukî bir değer taşır. Talî kurucu iktidarın hukuken sırsız olduğunu ileri süren pozitivist hukukçular çelişmeye düşmektedirler. Zira hukukî pozitivizme yani yürürlükteki hukuka bağlı oldukları halde talî kurucu iktidarı mevcut Anayasa ile hukuken bağlı görmemeleri, yalnız fiilî ve siyasî yönden, bağlı olduğunu ileri sürmeleri kendi görüşlerine aykırı düşer.

Talî kurucu iktidarın Anayasanın tadili hakkındaki yasaklayıcı hükümleri ile lâfzen bağlı olduğu şüphe götürmez. Bazı Anayasada talî kurucu iktidarın bunu aksine bir yorumda bulunarak evvelâ yasaklayıcı hükmü bir tâdille ortadan kaldırıp sonra asıl tadile gitmesini önlemek için yasaklayıcı hükmün değiştirilmesini de yasaklamıştır. (Batı Almanya Federasyonuna dahil bazı üye Devletlerin Anayasalarında olduğu gibi.)

Bize göre talî kurucu iktidar mevcut Anayasanın yalnız açıkça yasaklar koyan lâfzı ile değil ruhu ile de bağlıdır. Bu, Anayasa belirli bir maddesinin veya bir kısım maddelerinin değiştirilemeyeceği hakkında açık bir hükmü ihtiva etmediği halde bahis konusu olur. Her Anayasa objektif bir hukuk fikrinin ve bu fikrin dayandığı belirli bir dünya görüşünün sembolüdür. Her Anayasanın hedefi bu fikri ve bu dünya görüşünü Devletin siyasî ve hukukî statüsünün temeli yapmaktır. Bilhassa İkinci Dünya Savaşından sonraki Anayasaların çok göze çarpan karakteri, evvelce de belirttiğimiz gibi, temel kuruluşla ilgili birtakım teknik kaideler sisteminden ibaret kalmayarak aynı zamanda belirli bir ideolo-

jinin ifadesi ve kalkanı olmalarıdır. Anayasanın ruhu dediğimiz zaman Anayasanın özü olan bu ideolojiyi anlarız. Doğu ve Batı demokrasilerinde Anayasalar *demokrasi* umumî etiketi altında farklı ideolojilere dayanmakta, farklı bir ruh taşımaktadırlar.

Birinci Cumhuriyet Anayasamızın ikinci maddesi ona hâkim ruhu ifade etmekte idi. İkinci Cumhuriyet Anayasamızın ikinci maddesi de «Türkiye Cumhuriyeti İnsan Haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan millî, demokratik, lâyık ve sosyal bir hukuk Devletidir» derken kendisine hâkim ruhu ifade etmektedir. Anayasamızın başlangıcından ve çeşitli maddelerinden anlıyoruz ki, İkinci Cumhuriyet Anayasasına hâkim ruh diğer Batı Anayasaları ile ortak olan ve ikinci maddesinde ifadesini bulan ilkelerden başka, Türkiyemize mahsus olmak üzere, Atatürk ve 27 Mayıs inkılâplarını da içine almaktadır.

Nasıl Büyük Millet Meclisi kanunları yaparken Anayasanın sözüne ve ruhuna uymak mecburiyetinde ise, 155 inci maddenin verdiği yetkiye dayanarak talî bir kurucu organ sıfatına Anayasada herhangi bir değişiklik yaparken de Anayasanın yalnız yukarıda işaret ettiğimiz sarıh yasakları ile değil, aynı zamanda ruhu ile de bağlıdır. Büyük Millet Meclisi hak ve hürriyetleri kanunla düzenlerken bir hak ve hürriyetin nasıl özüne dokunamazsa, Anayasayı değiştirirken de onun özüne, yani ruhuna dokunamaz. Bu, üzerinde tereddüt mümkün olmayacak derecede açık bir gerçektir. Aksi halde Büyük Millet Meclisi Anayasanın dayandığı dünya görüşünden farklı bir dünya görüşünü Devletin hukukî ve siyasî statüsüne temel yapmak isteyen bir ihtilâlcî meclis, bir aslî kurucu iktidar gibi hareket etmiş olur veya fiilen o mahiyeti almış olur.

Anayasa Mahkemesi, T.C.K. Md. 141 - 142 ile ilgili E. 1963/173 sayılı kararında da, 155. Md. deki tadil yetkisinin sırf «Anayasanın ruhuna uygun değişmelere imkân sağlamak maksadıyla kabul edilmiş olduğu» na karar vermiştir. (An. Mahk. Kar. Derg. Sayı 4. S. 269).

Büyük Millet Meclisi bir talî kurucu organ olarak meselâ iki meclis sistemi yerine tek meclis sistemini kabul ettiği veya sadece tabii senatörlüğü kaldırdığı, bugünkü seçim kanunumuzun dayandığı nisbî seçim usulü yerine çoğunluk usulüne bir Anayasa müessesesi mahiyetini verdiği Anayasa Mahkemesinin kuruluş tarzını ve yetkilerini değiştirdiği takdirde Anayasanın ruhuna aykırı olmayan değişiklikler yapmış sayılır. Fa-

kat, meselâ Cumhurbaşkanına Büyük Millet Meclisinin kanun yapma yetkisini kayıtlayıcı yetkiler tanıyan, kadınları seçmenlik haklarından mahrum eden, çok parti sistemi yerine tek parti sistemini koyan, müslüman dinini resmî din haline sokan, mülkiyet hakkını kaldıran veya Anayasaya «Türkiye Devleti sosyalist bir halk cumhuriyetidir» şeklinde bir hüküm koyan, Atatürk ve 27 Mayıs devrimlerini koruyucu hükümleri kaldıran bir değişiklik yapamaz. Yaptığı takdirde Anayasanın ruhu na tecavüz etmiş, Anayasanın benimsediği ideoloji ile zımnen koyduğu yasağı çiğnemiş, talî kurucu iktidar hüviyetinden sıyrılarak kendisine fiili ve aslî bir kurucu iktidar hüviyetini vermiş olur.

Bu halde ise mevcut Anayasanın demokratik ideolojisine aykırı ve Atatürk ve 27 Mayıs devrimlerini inkâr edici bir ideolojiyi benimseyen bir *karşı-ihtilâl* yapmış demektir. Böyle bir tutumun müeyyidesi çiğnenen temel hukuk fikrini ve ideolojiyi korumak hedefini güden *yeni bir ihtilâldir*.

Anayasa Mahkemesi de TCK. Md. 141-142 ile ilgili kararında «Türk toplumunu geriletici, temel hak ve hürriyetleri, hukuk devleti ilkesini yok edici..» değişikliklerin yapılamayacağını ifade etmiştir. (An. Mahk. Kar. Derg. Sayı 4, S. 269).

Görülüyor ki, talî kurucu iktidar, Anayasayı değiştirmek yetkisini haizdir, fakat bu yetki asla kuruculuk yetkisi gibi mutlak değildir. Talî kurucu iktidar tadil yetkisini ancak kendisine meşruluk kazandıran Anayasanın lâfzı ve ruhu ile hukuken bağlı olmak şartıyla kullanabilir. Anayasanın ruhunun ne zaman ihlâl edilmiş sayılacağına takdiri ise mevcut Anayasanın koruyucusu olan aydın kamu oyunun, aydın ve canlı sosyal kuvvetlerin bir ihtilâle kadar varabilecek reaksiyonunun tarzına ve şiddetine tâbidir.

2. *Anayasaların Tadilinde Takip Edilen Usul* : Yukarda belirttiğimiz gibi, talî kurucu iktidar haiz olduğu tadil yetkisini kullanırken Anayasa tarafından tadil için konmuş olan bazı şekil şartlarının bütünü, tadil usulünü meydana getirmektedir. Memleketlere göre çok değişiklikler gösteren bu usul umumiyetle aşağıdaki üç safhadan geçmektedir :

1) *Tadil teklifinin yapılması* : Bu hususta üç usul görüyoruz :

a. Teklif yalnız hükümet veya Devlet Başkanı tarafından yapılır. Bu usule daha ziyade monarşilerde raslanır. (1852 Fransız ve 1946 Japon Anayasalarında olduğu gibi).

b. Yalnız Yasama Meclisi tarafından yapılır : (Federasyonlarda ve bizde Birinci Cumhuriyet döneminde ve şimdi olduğu gibi).

c. Yasama ile yürütme, yasama ile halk ya da her üçü tarafından ortaklaşa yapılır. En yaygın olan birinci şeklidir (şimdi Fransa, Belçika, Hollanda ve Batı Almanya'da, 1876 ve 1909 Anayasalarımızda olduğu gibi). Yasama ile halkın ortaklaşa teklifte bulunması ileri derecede demokratik bir usul olarak İsviçre'de ve A.B.D. de uygulanmaktadır.

2) *Tadil teklifinin kabulü* : Teklifin yapılması ile tādilin yapıp kesinleşmesi arasına giren ve tādile lüzum olup olmadığının kararlaştırılması ile ilgili olan bu usul iki şekilde uygulanmaktadır :

a. Bu kararı ya yasama organı verir, yaygın olan usul budur (A.B.D. de, birçok Avrupa Devletlerinde Sovyet Rusya'da ve peyklerinde olduğu gibi).

b. Ya da halk verir (İsviçrede olduğu gibi).

3) *Tadilin yapılması* : Burada da üç sistem görüyoruz :

a. Birinci sistemde, tādili yapan adi yasama organıdır (Batı ve Doğu Demokrasilerinde ve bizde olduğu gibi). Eğer yasama organı iki meclisli ise, tādilin yapılabilmesi için her iki meclisin bir arada toplanması lâzımdır. (1875 ve 1958 Fransız Anayasalarıyla Şili Anayasasında ve bizde olduğu gibi). Ya da tādilin yapılmasının lüzumlu olduğuna karar veren meclis, tādili yapmağa yetkili görülmiyerek bu iş daha sonraki seçimlerle gelecek meclise bırakılmaktadır (İsveç ve Norveçte olduğu gibi). Ya da tādili uygun gören meclis bu karardan sonra kendiliğinden dağılmış sayılmakta ve tādili yeni seçilen meclis yapmaktadır (Hollanda, Belçika ve Danimarkada olduğu gibi).

b. İkinci sistemde adi yasama meclisinin tādil tasarısı referandumla sunulmaktadır (A.B.D. de ve bazı şartlarla İsviçrede olduğu gibi).

c. Üçüncü sistemde tādili kabul eden ve yapan organ, âdi yasama organından farklı olarak ve sırf Anayasayı tādil etmek için kurulan *Ku-*

ruca Meclis dir. A.B.D. de eskiden beri uygulanan usul budur. Gerçekten, Üye Devletlerin âdi yasama meclislerinin 3/4'ü istediği takdirde Anayasanın ancak bir Kurucu Meclis (= Convention) tarafından tâdil edilmesi gerekir. Üye Devletlerden bir çoğu da Anayasalarının baştan başa tâdil edileceği hallerde Kurucu Meclise lüzum görmektedirler. Federal Anayasanın tâdilinde, tâdil tasarısı ister Kongre, ister Konvansiyon tarafından hazırlanmış olsun Üye Devletlerin Yasama Meclislerinin veya bunların kuracağı Konvansiyonların 3/4'ünün kabulü ile kesinleşir.

II

KANUNLARIN ANAYASAYA UYGUNLUĞUNUN KONTROLÜ

Anayasalar iç hukuk düzenini meydana getiren çeşitli kaidelere kıyasla en üstün ve en soyut kaideleri ihtiva ettikleri için iç hukuk kaideleri hiyerarşisinin en üstünde yer alırlar. Bu sebeble, kanun yapma şeklindeki yasama tasarrufları da dahil olmak üzere, gerek fert ve gerek Devlet tarafından yapılan tasarrufların Anayasaya uygun olması lâzımdır. Aksi halde Anayasanın üstünlüğü boş bir kelimedenden, hukukî müeyyideden mahrum bir formülden ibaret kalır. Bu halde hukuk Devletin den bahsolunamayacağı tabiidir. Anayasamız 8. inci maddesi ile Anayasanın üstünlüğü prensibini gayet açık bir şekilde kabul etmiştir.

Bu prensip ileride anlatacağımız halde, istisnaî olarak, uygulanmamaktadır. Bunlardan birincisi *sıkı yönetim* hali, ikincisi zulme karşı *direnme* halidir. Birincisinde Anayasanın üstünlüğü prensibi kısmen ikincisinde işe tamamen ortadan kalkmaktadır. Çünkü birincisinde Devlet, ikincisinde ise Toplum hayatının korunması için *meşru müdafaa hakkının* kullanılması söz konusudur.

A. *Anayasaya Uygunluk Kontrolünün Şekilleri ve Nevileri* : Anayasanın üstünlüğü prensibinin korunmuş olması için kanunların Anayasaya uygun olup olmadığının kontrolü, uygun değilse gerekli müeyyidenin tayini, yani ya kanunların iptali ya da belirli bir dâvada uygulanmaması lâzımdır.

Fakat Devlet organları arasında mümtaz bir yeri olan yasama meclisi gibi siyasi organ tarafından ve egemenliğin en karakteristik bir ifade vasıtası ve millet iradesinin sembolü telâkki edilen kanunların yasama organından ayrı herhangi bir organ tarafından mürakebesinin caiz

olup olmayacağı, caizse bu mürakebenin hangi merciler tarafından ve ne şekilde yapılacağı, mürakebe neticesinde Anayasaya aykırı kanuna tatbik edilecek müeyyidenin ne olacağı meseleleri doktrin ve mevzuat tarafından çeşitli tarzlarda hallolunmuştur. Bu hal tarzlarını burada yalnız umumî hatlariyle göstermeğe çalışacağız.

Daha evvel şu noktayı açıklayalım ki, bir kanunun Anayasaya *şekil* bakımından aykırı olup olmadığını yani, Anayasanın gösterdiği usul ve şekillere göre teklif, müzakere, kabul, neşir ve ilân olunup olunmadığı hususunun kontrolü doktrinde ve mevzuatta hiçbir zorlukla karşılaşmamıştır.

Kanunların *şekli mürakebesi* veya *dış mürakebesi* denilen bu mürakebenin bütün mahkemeler tarafından yapılabileceği, bazı talî farklarla, istisnasız bütün memleketlerin doktrini, mevzuatı ve mahkeme içtihatları tarafından kabul edilmektedir. Çünkü Mecliste usulüne göre oya konup kabul edilmemiş veya Devlet Başkanı tarafından hiç neşir ve ilân edilmemiş, yahut usulüne göre neşir ve ilân olunmamış bir kanun yok demektir. Mahkemeler bir hukukî tasarrufun mevcut olup olmadığını araştırmak ve tesbit etmek selâhiyetine tereddüde imkân vermiyecek bir surette sahiptirler.

Çeşitli hal tarzlarına yol açan, ihtilâflı olan mürakabe, kanunların Anayasaya uygunluğunun maddî yönden mürakabesi, yani muhtevasının Anayasaya uygun olup olmadığının tetkik ve tesbitidir. *Maddî mürakebe* veya *iç mürakebe* adı verilen bu kontrol bu selâhiyeti kullanan organa kanunun esasını incelemek, onun Anayasa karşısındaki hukukî değerini ölçmek, gerekiyorsa onu ya mutlak veya nisbi olarak terssiz bir hale getirmek kudretini tanımaktadır.

Anayasalar kanunların Anayasaya maddî bakımdan uygunluğunu sağlamak için *aykırılığı* önleyici tedbirler almaktadır. «Anayasanın milletin yurtsever bekçiliğine emanet edilmesi» (1791 Fransız ve 1911 Yunan Anayasalarında ve bugünkü Türk Anayasasında olduğu gibi), Anayasaya aykırı olarak kullanılacak zora karşı direnmenin herkes için bir hak ve vazife mahiyetinde kabul edilmesi (29 Ekim 1946 tarihli Hesse-Nassau Anayasasında olduğu gibi), Devlet Başkanı tarafından Anayasaya sadık kalma yemini (1948 İtalyan Anayasasında ve Anayasamızın 96. inci maddesinde olduğu gibi) veya Devlet Başkanının Anayasanın bekçisi olduğunun açıklanması (1958 tarihli Fransız Anayasasında ve Anayasamızın yine 96. inci maddesinde olduğu gibi), iki meclis usulü,

kanunların referandumla konması, kanun teklif ve projelerinin meclis komisyonlarının tetkikinden geçmesi, Anayasaya aykırı tekliflerin meclis başkanı tarafından oya konmaması (1809 tarihli İsveç Anayasasında olduğu gibi), Devlet Başkanının veto yetkisi veya kanunları görüşülme üzere gerekçe göstererek meclise geri çevirmesi (Anayasamızın 93 üncü maddesinde olduğu gibi), kanunların mecliste iki defa müzakere si ve nihayet bazı iştişarî ve mütehassıs organlardan istifade (Anayasamızın 140 ıncı maddesine göre kanun tasarılarının Danıştayın tetkikinden geçirilmesi gibi) tedbirler önleyici mahiyetteki tedbirler sayılmak gerekir.

Fakat itiraf etmek lâzımdır ki, Anayasaya aykırı kanunların çıkarılmaması için alınan bu gibi tedbirler her memlekette ve her zaman beklenen neticeyi verememektedir. Memleketimizde sakıt iktidar devrinde çıkarılan Anayasaya aykırı kanunlar bunun açık bir misalidir. Bu sebeple kanunların maddî bakımdan Anayasaya uygunluğunun kontrolü sistemi Anayasanın üstünlüğü prensibinin ve dolayısıyla hak ve hürriyetlerin korunması için daha teminatlı görünmektedir.

Anayasaların maddî bakımdan kontrolü yetkisi ile teçhiz edilecek organların mahiyetine göre bu kontrol iki şekil altında yapılmaktadır. Bunlardan birincisi *siyasi kontrol*, ikincisi ise *yargı kontrolüdür*.

1. Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasî Bir Organ Tarafından Kontrolü: Eski olan bu kontrol şeklinin dayandığı gerekçe, yukarıda işaret ettiğimiz üzere, kanunların yasama organı gibi mümtaz bir organ tarafından yapılması ve egemenliğin en mühim bir ifadesi ve millet iradesinin sembolü farz edilmesinden dolayı Anayasaya uygunluk bakımından kontrolün ancak siyasî ve temsili karakter taşıyan bir organ tarafından yapılması gerektiğidir. Gerçi yapılacak kontrol hukukî bir kontrol ise de bu yetkiyi yargı organına tanımak kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı olduğu gibi yasama meclislerinin prestijini ve kanunların otoritesini de zedeleyici olur, denmektedir.

Siyasî ve temsili mahiyeti haiz bir kontrol organının ihdası fikri ilk defa Fransanın tanınmış siyaset ve fikir adamlarından ve 1789 inkilâbı sırasında Kurucu Meclis ve Convention meclisi üyelerinden olan Sieyès tarafından ortaya atılmıştır. Fakat Sieyès'in «Anayasa Jürisi» adı altında böyle bir kontrol organının kurulması için III (1795) senesinde yaptığı teklif «Anayasanın bekçisi olması istenen bu organın Anayasayı da-

ha kolay koruyabilmek için kamu kudretini elinde tutan organları zincire vuracağı» mülâhazasıyla reddedilmiştir.

Sieyès fikrini VIII (1800) senesinde Napolyon'a kabul ettirmiş ve bu tarihte «Koruyucu senato = Sénat Conservateur» adı ile bir kontrol organı teşkil edilmiştir. 1852 de Kral Louis Napoléon tarafından hazırlanan Anayasa bu birinci tecrübeyi tekrarladı. Bu senato, birincisinden farklı olarak, yalnız hükümet tarafından gönderilen kanunları değil, Anayasaya aykırılığı iddia edilen her nevi Devlet kararlarını da iptal etmek selâhiyetine sahipti.

Her iki Senato da kendilerinden beklenen işi yapmamış, birinci ve üçüncü Napolyon'un diktatörlük rejimlerini kurmaya yarayan kanun ve kararları müsamaha ile karşılamaktan başka bir şeye yaramamışlardır.

27 Ekim 1846 tarihli eski Fransız Anayasası da Cumhurbaşkanının başkanlığı altında yasama meclisi başkanı ve başbakanla meclis üyesi dışından ve meclis tarafından bir sene için seçilen yedi üyeden mürekkep bir *Anayasa Komitesi* kurmuştu. Son Fransız Anayasası da aynı isim altında 9 sene için seçilmiş 9 üyeden kurulu bir kontrol organı tahsis etmiştir.

Siyasî bir organ tarafından yapılan kontrol şekli bilhassa doğu demokrasilerinde tatbik edilen bir şekildir. Sovyet Rusya'da kanunların Anayasaya uygunluğunu inceleme yetkisi Yüksek Sovyet Şûrası'nın Başkanlık Divanı'na aittir. Arnavutlukta da kabul edilen şekil budur. Bulgaristanda bu yetki doğrudan doğruya Millet Meclisine aittir. Doğu Almanya'da ise bu kontrolü Millet Meclisi tarafından seçilmiş bir Anayasa Komisyonu yapar. 31 Ocak 1946 tarihli Anayasanın yerini alan 7 Nisan 1963 tarihli Yugoslav Anayasası ise bu yetkiyi Batı örneği bir Anayasa Mahkemesine vermekle siyasî kontrol sisteminden ayrılmıştır. Fakat komünist rejimlerde genellikle yürütme ile yasama, hattâ yargı ile yasama arasında ayrılık prensibi kabul edilmediği, adı yasama iktidarı ile kurucu iktidar arasında fark gözetmediği ve bütün Devlet iktidarları, hiç değilse teorik olarak, yasama meclisinde toplandığı için, Anayasaya uygunluğun kontrolü, gerçekte, fert hak ve hürriyetlerini değil, yasama organının yetkilerini diğer Devlet organlarına karşı korumak için kabul edilmiştir.

Görülüyor ki, kanunların Anayasaya uygunluğunun siyasî bir organ tarafından kontrolü ya klâsik, şekilci ve bu sebeple hatalı bir demokrasi anlayışı ile, yasama meclislerini millet egemenliğinin sembolü görmek

ve bu sebeple her türlü kontrolün dışında tutmak isteğinden, ya da otoriter bir Devlet anlayışından doğmaktadır.

Birinci Cumhuriyet Anayasamız klâsik ve şekilci bir demokrasi anlayışı ile, yani Millet egemenliğinin Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz ettiği hipotezine bağlanarak kanunların Anayasaya uygun olup olmadığının takdirini siyasî bir organ olan Büyük Millet Meclisine bırakmakta ve böylece meclisi kendi kendisinin kontrolcüsü yapmak gibi tuhaf bir neticeye varmakta idi. (1924 Anayasası, mad. 103).

2. *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Bir Yargı Organı (Kazâî Organ) Tarafından Kontrolü*: Kanunların Anayasaya uygunluğunun bir yargı organı tarafından kontrolü, kanunların Anayasa hükümleri karşısında faydalı veya zararlı, iyi veya kötü olduğunun, hal ve zamana uygun düşüp düşmediğinin, yani *Opportunitésinin* tetkiki demek değildir. Bu kontrol alt kademedeki bir hukuk kaidesinin onun üstündeki bir hukuk kaidesine uygun olup olmadığının, başka bir deyimle, Anayasa kaidesinin kanun tarafından ihlâl edilip edilmediğinin tetkiki, ihlâl edilmişse müeyyidesinin tayinidir. Bu sebeple bu kontrol tamamen hukukî bir meselenin hallini hedef tutmaktadır. Bu mahiyette bir meselenin hallini hedef tutan her tasarruf, tasarrufu yapan organ hangi organ olursa olsun bir yargı tasarrufudur.

Hiç şüphe yok ki, bir kanunun Anayasasının bir hükmüne aykırı olup olmadığını araştıran hâkim, Anayasanın ve kanunun alâkalı hükümlerine verdiği mânânın, Anayasanın ruhu hakkındaki anlayışının tesiri altında kalacaktır. Bu anlayış da bilgisine, sosyal, dinî, ahlâkî, siyasî ve iktisadî kanaatlerine göre değişebilecektir. Meselâ temel hak ve hürriyetlerden birini düzenleyen bir kanunun Anayasaya aykırı olup olmadığı hakkında vereceği hüküm Anayasamızın 10 uncu ve 11 inci maddelerinde temel hak ve hürriyetlerin sınırları ve özü hakkında konan esaslarla ilgili anlayışına ve ikinci maddede gösterilen ilkelerle alâkalı telâkkisine göre farklı şekillerde tecelli edebilecektir. Bunu önlemeğe imkân yoktur.

Amerika Birleşik Devletlerindeki tatbikat, sosyal ve iktisadî reform yapmak isteyen kanunların muhafazakâr akideli hâkimler tarafından Anayasaya aykırılık hükmü ile nasıl kösteklendiğini dikkate değer bir şekilde göstermiştir. Böyle olmasına rağmen, yargı kontrolü en teminatlı kontrol şeklidir.

Yargı kontrolü gerek teminatı, gerekse hâkimin oynayacağı rolün ehemmiyeti itibarile, bilhassa memleketimiz gibi, ilerici reformlar içinde gelişme halindeki ve gelişme ihtiyacındaki memleketler için bambaşka bir değer taşır. Fakat böyle bir rolün memleketin gerçek ihtiyaçlarına uygun bir şekilde oynanabilmesi için bu kontrolü yapacak hâkimlerin geniş hukuk kültürüne olduğu kadar geniş umumî kültüre de sahip olması, ilerici bir dünya görüşünü benimsemiş bulunması ve devrimlerimizin koruyucusu olduklarını asla unutmaması lâzımdır.

Yargı kontrolü *davâ* ve *defi* olmak üzere iki yolla yapılmaktadır.

1) *Dâva Yolu ile Kontrol*: Bir kontrol şahıslar veya topluluklar veyahut kamu otoriteleri tarafından Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile bir kanun aleyhine bir yargı mercii yani mahkeme nezdinde açılan dâva veya yapılan müracaat üzerine icra edilen kontroldür.

Bu kontrol yolunun Anayasa tarafından açıkça kabul edilmesi şarttır. Hiçbir mahkeme Anayasa tarafından kendisine açıkça yetki verilmedikçe böyle bir dâva veya müracaatı kabul edemez ve herhangi bir karar veremez. Hakkında Anayasaya aykırılık kararı verilen kanun iptal edilir ve hiçbir zaman mevcut olmamış telâkki olunur. Bu sebeple o kanuna dayanılarak, kazanılmış haklar müstesna olmak üzere kanunun iptali geçmiş zamana şamildir. Yalnız şu noktayı açıklayalım ki, kanunun sadece muayyen bir veya birkaç hükmü Anayasaya aykırı görülmüş ise Anayasada aksine bir açıklama yoksa prensip yalnız o hükümlerin iptal edilmesidir. İptal kararı, *herkese karşı* bir tesire maliktir, yani Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlar. Bu, iptalin hukukî neticesinin dâvayı açmayanlara da tesir etmesi demektir ki, böyle bir netice iptal dâvasının *objektif mahiyette* bir dâva olduğunu gösterir.

Dâva yoluyla kontrol bunu yapacak yargı merciiinin mahiyeti itibarile iki şekil göstermektedir :

Bazı memleketlerde bu kontrol yetkisi adli yargı teşkilâtının en yüksek kademesindeki mahkemeye, Federal Mahkemeye veya Yargıtay'a verilmiştir. İsviçre Federal Mahkemesi bu yetkiyi yalnız kantonlar tarafından çıkarılan kanunlar hakkında olmak üzere 1874 den beri kullanmaktadır.

Dâva yoluyla kontrolün en yüksek adli yargı mercii tarafından yapılması şekli İsviçreden başka Küba (1934 A.Y.), Kolombia (1886 A.Y.),

Haiti (1918 A.Y.), Venezuela (1931 ve 1947 A.Y.) ve Romanya (1923 A.Y.) olmak üzere bazı memleketlerde tatbik edilmiştir veya edilmektedir. Bu memleketlerde bu kontrolü yapan yargı mercii yargıtaıdır.

Diğer bazı memleketlerde ise, bu kontrol bu maksatla kurulmuş olan ve kuruluşu memleketlere göre bazı değişiklikler gösteren özel mahkemeler yani, *Anayasa Mahkemeleri* tarafından yapılmaktadır. Bu şekil bilhassa Birinci Dünya Savaşından sonraki Anayasaların kabul ettiği şekildedir. Yeni Anayasamızın da kabul ettiği kontrol şekli budur.

İkinci Dünya Savaşından sonraki İtalyan ve Federal Almanya Anayasaları, kurdukları Anayasa Mahkemeleri ile, dâva yoluyla kontrol sistemini kabul etmişlerdir. Federal Almanya Anayasa Mahkemesi Anayasaya aykırı kanunlardan başka, «hür ve demokratik düzeni ihlâl» veya «federâl cumhuriyetin varlığını tehlikeye sokma» gayelerini güden siyasî partilerin temelli kapatılması hakkında da karar verebilmek selâhiyetini haizdir. Nitekim, Alman Anayasa Mahkemesi, bu hükümlere dayanarak, 1952 de neo-nazi partisini ve 1956 da komünist partisini temelli kapatmıştır.

Dâva yoluyla ve bir özel mahkeme tarafından kontrol şekli gelişmektedir ve bu şekil Hukuk Devleti prensibine daha uygun ve daha teminatlıdır.

2) *Defi Yoluyla Kontrol*: Bu kontrol, adli veya idarî bir mahkemede görülmekte olan bir dâva sırasında taraflardan birinin kendisine tatbik edilmek istenen bir kanunun Anayasaya aykırı olması sebebiyle tatbik edilmemesi gerektiğini iddia ederek ileri sürdüğü *defi* üzerine yapılan kontroldur.

a. *Bu kontrolün Hukukî Dayanağı ve Mahiyeti*: Burada, dâva yolu ile kontrolde olduğu gibi, kanun aleyhine doğrudan doğruya açılmış bir dâva yoktur. Hâkim ancak bir dâva görülürken ileri sürülen *Anayasaya aykırılık defi* üzerine mesele ile alâkalanmaktadır. Hâkim bu defi yerinde görürse kanunu birinci şekilde olduğu gibi, iptal etmez, sadece o dâva ile alâkalı hâdiseye ve şahsa tatbik etmez. Hâkimin kanun Anayasaya aykırılığı hakkında verdiği karar *muhkem kaziyenin nisbîliği* kaidesine tâbidir, yani bu karar benzer durumlarda başka mahkemeleri bağlamıyacağı gibi kararı veren hâkimi de bağlamaz, hâkim başka bir dâvada aksine karar verebilir.

Mahkemeler defi yoluyla kontrol yetkisini tabii olarak haizdirler. Hattâ, Anayasa da açıkca men edici bir hüküm yoksa, hâkim bu kont-

rolü yapmakla mükelleftir. Çünkü hâkim kendisine arzolunan ihtilâfi hal için gereken hukuk kaidelerini tatbikle vazifelidir. Tatbik edilmek üzere önünde bulunan kanunla Anayasa arasında bir çatışma varsa, ikisini birden tatbik imkân olamayacağına göre, adî kanunu ihmal ederek daha kuvvetli, daha üstün kanunu, yani Anayasayı tatbik etmeğe mecburdur. Zira katı Anayasa adî bir kanunla tâdil edilemeyeceği için yürürlükte olan Anayasa hükmü ile kanun hükmü çatıştığı takdirde, Anayasayı tercih edip kanunu bir tarafa bırakmaktan başka bir çare yoktur. Herhalde bir karar vermek mecburiyetinde olan, aksi halde hakkı yerine getirmekten çekinmiş duruma düşecek olan hâkim kanunu Anayasaya aykırılığını gördüğü halde Anayasayı ihmal edip ona aykırı kanunu tatbik edemez. Böyle bir hareket hukuk mantığına uymaz. Aksi halde hâkim hukukî değerden mahrum bir kanunu tatbik etmiş olmakla adaletle aykırı bir iş görmüş olur.

Bu mülâhazalardan dolayıdır ki, yabancı doktrinde nadir istisnalarla, hâkim olan kanaat Anayasaların defi yoluyla mürakabesinin mahkemeler için tabii olduğu, bunun için Anayasanın herhangi bir müsaadesine lüzum bulunmadığı, Anayasada, mahkemeleri bu kontrolden men edici bir hüküm bulunmadıkça mahkemelerin Anayasaya aykırılık defilerini kabul etmek ve bu mevzuda bir karar vermek mecburiyetinde bulduklarıdır. Yabancı memleketlerdeki tatbikat da bu görüşü teyit etmektedir.

Defi yoluyla kontrol şekline yapılan ve ehemmiyetli görülen tenkit bu kontrolün kanunlar hakkındaki itimadı sarsacağı, Anayasaya uygun olmadığına mahkemelerce karar verilen bir kanunun muteber ve yürürlükte olup olmadığı hususunda şüphe ve tereddüt uyandıracağıdır. Fakat kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla mürakabesi esas olarak kabul edilince böyle bir mahzuru göze almak gerekir. Anayasaya aykırı olduğu görülen bir kanun hakkında bir şüphe ve tereddüt uyanması kadar tabii bir şey olamaz. Kaldı ki dâva yoluyla kontrolde Anayasaya aykırılık sebebi ile iptal edilen kanun hukuken nasıl ortadan kalkıyorsa, defi yoluyla kontrolde da Anayasaya aykırılığına bir çok defalar karar verilen bir kanun hakkındaki içtihatların istikrarlı bir mahiyet alması halinde bu içtihatlar diğer mahkemeleri de bağlayacağından kanun içtihat yoluyla ortadan kalkmış olur ve bu sebeple muteber ve yürürlükte olup olmadığı hususunda herhangi bir tereddüt bahis mevzuu olamaz.

Bu nevi kontrolde, 19 uncu yüzyılın başından beri yani Yüksek Federal Mahkeme Başkanı Marshall'ın *Marbury - Madison* dâvası dolayısı ile 1803 de verdiği meşhur karar ile ilk çığırı açan ve başka memleketlere örnek olan A.B.D. dir. Bunda bu memleketin bir federasyon olması sebebiyle federal Anayasa ile federal kanunlar ve federal Anayasa ile üye Devletler Anayasaları ve kanunları arasında çatışmalar olmasının ve Anglo -Sakson hukukundaki geleneksel hukuk ve kanun egemenliği = (rule of law) telâkkisinin büyük payı vardır.

Defi yoluyla kontrolün diğer memleketlerde de geliştiğini görüyoruz. Bazı Anayasalar bu kontrol yetkisini mahkemelere açıkça vermiştir. Meselâ 1933 Portekiz, 1923 ve 1938 Romanya, 1937 İrlanda, 1953 Arjantin ve 1891 Brezilya Anayasaları ile diğer bazı güney Amerika Anayasaları bunlar arasındadır. Anayasaların bazıları ise bu kontrol yetkisini adli yargının en yüksek merciine tanımaktadır. Norveç, Yunanistan, Eski Estonya ve Litvanya ile Avusturalya, Kanada ve Güney Afrikada bu yetki, Anayasada hiçbir sarahat olmamasına rağmen, mahkemelerin normal yetkileri arasında görülmektedir. Bazı Anayasalar ise bu çeşit kontrol yetkisini yalnız Anayasa mahkemesine tanımaktadır. Bizim Anayasamız bunlardandır.

B. Memleketimizde Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kontrolü : Bu mevzuu memleketimiz bakımından ikinci Cumhuriyet Anayasasından evvel ve sonra olmak üzere iki devirde tetkik etmek gerekir.

İkinci Cumhuriyet Anayasasından Evvelki Devirde yargı kontrolünden bahsetmeğe imkân yoktur. Olsa olsa gayet çekingen ve mahdut *yargı kontrolü teşebbüslerinden* bahsedilebilir. Çünkü bu devirde kabul edilen kontrol sistemi iyi işlemiyen *siyasî kontrol sistemi* idi.

1876 Kanunu Esasisi, 115 inci maddesinde «Kanunu Esasının hiçbir sebep ve bahane ile tatil ve icradan ıskat edilemeyeceği» ni açıklıyordu. 116 ıncı maddesi ile de Kanunu Esasının tâdilini adî kanunların yapılmasındaki usüllerden farklı usüllere bağlıyordu. Bu suretle katı Anayasa ve Anayasanın üstünlüğü prensibini kabul etmekte idi. Fakat buna rağmen kanunların Anayasaya uygunluğunun siyasî kontrolle veya yargı kontrolü ile yetkili hususî bir organ kurmamıştı. 1909 da bu Anayasada yapılan tâdil ile de bu bakımdan bir değişiklik getirilmemişti. Cumhuriyetten evvelki devirde Anayasa üstünlüğünün başlıca teminatı bir taraftan ikinci bir yasama meclisi olan Ayan Meclisinin kontrolünden, öte yandan Padişahın vetosundan ibaretti. 1909 tâdili

bunlara Padişahın vetosundan ibaretti. 1909 tâdili bunlara Padişahın Anayasaya sadakat yeminini ilâve etmişti.

1921 Anayasası Anayasanın kanunlara üstünlüğü ve katılığı hakkında hiç bir hüküm ihtiva etmediği cihetle bu Anayasaya göre herhangi bir kontrol bahis konusu olamazdı. Anayasa sadece 1909 tarihli Anayasanın 18 inci maddesindeki bir hükmü tekrarlıyarak, kanunların fıkıh hükümlerine yani, şeriat esaslarına uygun olması gerektiğini açıklıyor, böylelikle yalnız dinî hukuka kanunlar üstünde bir değer tanıyor. Fakat bu üstünlüğün de ne gibi bir müeyyide ile sağlanacağı belli değildi. Bu devirlerde bu meselenin doktrin ve içtihatlarımızda da yer almadığı görülüyor.

20 Nisan 1924 tarihli birinci Cumhuriyet Anayasamız ise, bildiğimiz gibi, katı bir Anayasa idi. 103 üncü maddesinde «Teşkilâtı Esasiye Kanununun hiçbir maddesi hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tatil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilâtı Esasiye kanununa münafi olamaz.» diyerek üstünlük prensibini daha açık bir şekilde kabul etmiş, fakat bu üstünlüğün neticesi olan kontrolü siyasî veya yargı kontrolü olsun, hususî teşkilâta vermemiş ve herhangi bir esasa bağlamamıştı.

Bu sistemde Anayasa üstünlüğünün başlıca teminatı meclis tarafından yapılan kontrolü. Bu kontrolün tesirli olması evvelâ millet vekillerinin şahsan gösterecekleri dikkat ve itinaya, sonra da Devlet Başkanının tarafsızlığına bağlıydı. Anayasaya ve meclis iç tüzüğüne göre, Anayasa üstünlüğünün resmî teminat vasıtaları Millet Vekillerinin ve Cumhuriyet Başkanının yemini, Cumhurbaşkanının kanunların ikinci bir defa daha müzakeresini istemek yetkisi, meclis komisyonlarının ve nihayet meclis umumî heyetinin müzakereleri idi. Muhalefet partisinin ve halk efkârının siyasî ve fiili mürakabesini de bu vasıtalara eklemek gerekir. Nihayet sonuncu bir vasıta da Danıştay'ın istişarî mahiyetteki mütalâaları olabilirdi. Çünkü Anayasaya göre hükümet meclise sunmak üzere hazırladığı kanun projeleri hakkında isterse Danıştay'ın mütalâasını sorabilirdi.

Lâkin olaylar bu kontrol vasıtalarından hiçbirinin 27 Mayıs 1960 a kadar işlemediğini göstermiştir. Cumhurbaşkanının kanunların ikinci defa müzakeresini istemek yetkisini kullanmaması bu halin dikkati çeken bir misalidir. Cumhurbaşkanlarımızın bir taraftan millet egemenliğinin tek sembolü bilinen Meclise karşı duydukları saygı, diğer taraf-

tan gayri mesul ve mutlak surette tarafsız bir makamı işgal etmelerine rağmen, partilerinin bazen resmî liderliği sıfatını da taşımaları ve umumiyetle kendilerini onun manevî lideri görmek hissinden kurtulamamaları, mensup oldukları parti çoğunluğunun kabul ettiği bir kanunu, Anayasaya aykırı da olsa, Meclise iadeden kendilerini alıkoymakta ve bu yüzden çok tesirli olabilecek bir murakebe mekanizması maalesef işlemez bir hale gelmiş bulunmakta idi.

Diğer vasıtalar ise beklenen kontrolü temin edememekte idi. Gerçekten Meclis İktüzüğünün 35 inci maddesi «Encümenler kendilerine havale edilen lâyiha veya tekliflerin ilk önce Teşkilâtı Esasiye kanununun metin ve ruhuna mugayir olup olmadığını tetkik etmekte mükelleftirler.» demektedir. Bu parti disiplininin yanlış anlaşılması yüzünden bu kontrol tesirli bir şekilde işlememekte idi. Kanunların Meclis umumî heyetindeki müzakeresinin temin edebileceği kontrol da aynı sebeple umulan neticeyi vermemekte idi. Muhalefet partileri ve umumî efkâr tarafından yapılmaya çalışılan kontrolün da, bilinen sebeplerden dolayı, tesirsiz kalması yüzünden Anayasaya aykırı kanunların çıkması kaçınılmaz imkânsız bir netice olarak ortaya çıkmakta idi. Sâkıt iktidarın son yıllarında çıkarılan bazı kanunlar bu müessif halin delilleri ve 27 Mayıs ihtilâlini meşru kılan sebeplerin başlıcasıdır.

Böyle olduğuna göre, kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı mürakabesi memleketimiz için zarurî görülmekte idi. Fakat buna mevzuatımızın müsait olup olmadığı tereddüt ve münakaşa konusu olmaktaydı. Evvelâ muhakkak olan dâva yoluyla kontrolün asla mümkün olmayacağı idi. Çünkü Anayasanın 51 inci ve 3546 sayılı Danıştay Kanununun 23 üncü maddelerine göre, iptal dâvası ancak idarî tasarruflar aleyhine açılabilir. Yasama tasarrufları aleyhine böyle bir dâva açmak kabil değildi. Muhtevaları itibarile idarî mahiyet taşıyan Büyük Millet Meclisi kararları aleyhine de iptal dâvası açılmıyacağı kanaati hâkimdi. Buna karşılık, mahkemelerin kanunların Anayasaya uygunluğunu defî yoluyla mürakabe etmeleri hukuk mantığı ve adalet bakımından tabîi görülmek lâzımdı. Fakat bu hususta doktrinde ihtilâf olduğu gibi mahkeme içtihatlarında da vuzuh ve istikrar yoktu. Bu hususta bilhassa Yargıtay ve Danıştayımız, —bir iki karar müstesna—, açık ve cesur bir yol tutmuşlar, vatandaşların Anayasanın üstünlüğünün tabîi neticesi olmak gereken defî yoluyla kontrol mekanizmasından faydalanmasını sağlayamamışlardır. Bunda hâkimlerimizin gereken hukukî anlayışa sahip olmadıklarının tesiri düşünülebileceği gibi, memleketimizin siyasî şartlarının

büyük tesiri olduğu muhakkaktı. Maamafih, bu devrede hâkimlerin Anayasaya aykırı bir kantunu tatbikten imtina edebilecekleri tezini zımnen veya açıkça benimseyen kararlar da mevcuttur. Sayıları çok az olan bu kararlar arasında en dikkate değeni Akşehir Hukuk Hâkimi Refik Gür tarafından 1950 yılında verilen bir karardır ki tarihî bir kıymeti haizdir. Refik Gür, sonradan Yargıtayca bozulan bu kararında, çok takdire değen bir hukuk anlayışı ile hâkimlerin Anayasaya aykırı bir kanunu tatbikten imtina hakkına sahip olduklarını bizim de eskiden beri savduğumuz gibi, pek açık ve kesin bir dille ifade etmişti (Bakınız : Hukukî İctihatlar Dergisi, Eylül - Ekim 1950, Sayı 29).

Yeni Anayasamız bir Anayasa Mahkemesi kurmak suretiyle yargı kontrolü sistemini memleketimize ilk defa olmak üzere getirmiş bulunuyor. Bu konu Türk Anayasa Hukukuna ayrılan derslerde tafsilâtı ile anlatılacağından burada üzerinde durmaya lüzum görmüyoruz.

§ 3. İNSAN HAKLARI BİLDİRİLERİ VE ANAYASALARDA İFADELENMESİ

Anayasalara hâkim olan ve dolayısıyla siyasî iktidarın statüsü üzerinde tesir yapan prensipleri açıklıyan metinlere *İnsan Hakları Bildirileri* adı verilmektedir. Gerçekten, bu bildirilerde siyasî iktidarın varlık sebebini, gayesini ve sınırlarını gösteren ve bilimli bir dünya görüşünün ifadesi olan ve bu karakteri ile mutlak bir değere sahip olmak iddiasında bulunan birtakım prensiplere yer verildiğini görüyoruz. Bu itibarla büyük bir ehemmiyet taşıyan bu beyannamelerin tarihî kökleri, şekilleri ve hukukî mahiyetleri üzerinde durmak lâzımdır.

I

İNSAN HAKLARI BİLDİRİLERİNİN TARİHİ KÖKLERİ

İnsan hakları beyannamelerinin ilk örneklerini Amerikan Birleşik Devletlerinde görüyoruz. Amerikadaki İngiliz kolonilerinde, daha 18 inci asırdan itibaren koloni halkının İngiliz idaresine karşı korunması maksadiyle düzenlenen ve bazı teminatı ihtiva eden beyanname şeklindeki vesikalara rastlanmaktadır.

Umumî karakterde olması, Devlet ile fert münasebetlerine temel teşkil etmek üzere düzenlenmiş bulunması itibarile gerçek mânada İn-

san Hakları Beyannamesi örneğini ilk defa Virginia Devletinin 12 Haziran 1776 Anayasası ile Massachusetts Devletinin 15 Haziran 1780 tarihli Anayasasında ve bu tarihten sonra diğer üye Devletler Anayasalarında buluyoruz. Bu teamül 17 Eylül 1787 tarihli Federal Anayasaya 1789 dan itibaren yapılan on tâdil ile girmiş ve devam ettirilmiştir.

Hak Beyannameleri teamülü, 1789 Devrimi ile de Fransaya geçmiş tir. Gerçekten, Fransız Devrimi sırasında Millî Kurucu Meclis tarafından kabul ve ilân edilen ve daha sonra 3 Eylül tarihli Fransız Anayasasının başına konmuş olan 26 Ağustos 1789 tarihli *İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi* bu nevi beyannamelerin en tanınmış olanı ve en fazla iz bırakanıdır.

İngiliz ve Amerikan siyasî akideleri ile Luther'in reforma hareketinden ve Fransız rasyonalizminden gelen çeşitli tesirlerin birbiri ile kaynaştığı 18. yüzyıl hukukî ve siyasî tefekkürünün müşterek mahsulü olan bu Beyanname, Devrimi yapanlara göre, hukukla bağlı ve şahıs idaresinden kurtulmuş bir Devlet için hukukî ve siyasî temeller olarak, millî hâkimiyet, kuvvetler ayrılığı ve kamu otoritelerinin Devlet idaresinden dolayı mesuliyeti prensiplerini koyuyor ve hürriyet, eşitlik, mülkiyet, güvenlik, zulme karşı direnme gibi fertçi ve Liberal bir dünya görüşüne bağlı olan, dünya çapında bir mahiyet taşıyan, ferdi Devlete karşı koruyan temel hakları koyuyor ve ilân ediyordu.

Fransada birinci Cumhuriyetin ilânından sonraki 24 Haziran 1793 Anayasasının başında da vatandaşların diğer hakları arasında iş, öğrenim ve sosyal yardım haklarından da bahsedildiği için toplumcu, hattâ sosyalist bir dünya görüşünü benimsiyen bir başka beyanname yer almış ve beyanname geleneğine, çeşitli şekiller altında, daha sonraki Fransız Anayasaları umumiyetle sadık kalmışlardır. Bunlardan özellikle 1848 Beyannamesi toplumcu karakteri ile dikkate değer.

Zikrettiğimiz Amerikan ve Fransız İnsan Hakları Beyannamelerine hâkim olan hukuk ve siyaset anlayışının müşterek karakteri *fertçi ve liberal* olmaktadır; fakat, Fransız İnsan Hakları Beyannamelerinin ve bunlardan bilhassa 26 Ağustos 1789 Beyannamesinin ayırıcı vasfı İnsan Haklarını her memleket, her insan ve her zaman için muteber görmesi, yani onlara bütün Dünyada tatbik edilebilen prensipler olarak soyut ve dogmatik bir karakter tanınmasıdır. Bu, Anglo - Sakson ampirizmine ve realizmine karışık Fransız rasyonalizminin ve spiritüalizminin tabii bir neticesidir.

Zamanımız Anayasalarında da muhtelif şekiller altında yer aldığını gördüğümüz İnsan Hakları Beyannameleri, eski aşırı fertçi ve liberal beyannamelerden farklı olarak, klâsik fert hakları yanında Devlete ve vatandaşlara kişiler ve çeşitli sosyal teşekküller yararına mükellefiyetler yükleyen sosyal haklara da yer vermektedir. Birinci Dünya Savaşından sonra kendini bariz bir şekilde göstermeğe başlayan bu gelişme klâsik demokrasinin ve siyasî iktidar statüsünün, yeni sosyal ve iktisadî şartların baskısı altında sosyalleşmesi neticesidir. Bu gelişme ikinci dünya savaşından sonra daha da hızlanmıştır.

II

İNSAN HAKLARI BİLDİRİLERİNİN ŞEKİLLERİ

Siyasî iktidarın varlık sebebini, gayesini ve sınırlarını gösteren ve belirli bir dünya görüşünün ifadesi olan prensipleri açıklama şekillerinin zamana ve Anayasa hakkındaki telâkkiye göre değişmiş olduğunu görüyoruz. Bu şekiller şunlardır :

A. *Anayasadan ayrı Beyanname Şekli*: En eski şekil bu prensiplere *Anayasadan ayrı, gerçekten bir beyanname* içinde yer verilmesidir. 26 Ağustos 1789 *İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi* bu şeklin en tipik ve klâsik örneğidir. Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, bu Beyanname daha sonra 1791 Anayasasının başına konmuştur. 24 Haziran 1793 Anayasası ile III. senesi Anayasasının başında da bu şekildeki beyannameler yer almakta idi.

Fransada, Amerikada daha evvel ortaya çıkan tatbikattan farklı olarak, daha teorik ve alemşümül bir karakter taşımakta beraber, Anayasa içinde yer alabilecek derecede somut, kesin ve bu sebeple tatbiki mümkün hukuk prensiplerine Anayasaya konularak ayrı bir beyanname içinde yer verilmiş olmasının sebebi Anayasa hakkında o devirdeki telâkkidir.

Gerçekten, Anayasadan tamamen ayrı veya onun başına konmuş bir beyanname şeklinin tercihinde Anayasanın, Devletin yalnız kuruluşu ve işleyişi ile ilgili teknik hukuk kaidelerini ihtiva etmesi, temel prensiplere yer vermemesi lâzım geldiği şeklindeki hatalı görüşün büyük payı vardır.

Kanaatimizce, Anayasadan ayrı bir haklar beyannamesi şeklinin tercihinde tarihî ve siyasî şartların da tesiri olmuştur. Dikkat edilecek olursa görülür ki, Anayasadan ayrı olarak hazırlanan ve umumiyetle Anayasanın baş tarafına âdeta bir başlangıç şeklinde yerleştirilen ve ideolojik heyecn ve ilhamlarla dolu olan beyannameler daha ziyade demokratik ihtilâllerden sonra yıkılan eski rejime karşı direnişi ve muzaffer olan yeni ideolojiyi savunan, onun prensiplerini açıklayan beyannamelerdir. Bunun en canlı msiallerini 1789 ve 1793 Fransız beyannameleri vermektedir.

Modern Anayada kişi hak ve hürriyetleri ile sosyal haklara metinleri içinde yer vardıkları için Beyannâme şekli sadece tarihî bir değer taşımaktadır. Yalnız Fransa bu gelişmenin dışında kalmış, ferdiî ve sosyal hak ve hürriyetlere Anayasasında yer vermemeye devam etmiştir. Bundan dolayı 1958 tarihlidir. Fransız Anayasası başlangıç kısmında 1789 Beyannamesine atıfta bulunmayı yeterli görmüştür.

B. *Başlangıç = (Préambule) Şeklindeki Beyanname*: Haklar beyannamelerinin ikinci şekli Anayasanın *başlangıcı = (Préambule)* ü şeklinde olmaktadır. Fakat bu takdirde, bilhassa 1789 İnsan ve Yurttaş hakları beyannamesinde gördüğümüzden farklı olarak, tatbik kabiliyetini taşıyan hukuk kaidelerinden ziyade siyasî iktidar statüsünün kuruluş sebeplerinin ve umumî hedeflerinin veya siyasî iktidara hâkim çok umumî fve soyut ideolojik prensiplerin açıklanması bahis konusudur. Bu, artık bir haklar beyannamesi değil, siyasî iktidarın gerçekleştirmek istediği bir nevi programdır. Bu nevi beyanname şekline yeni kurulmuş veya bir ihtilâlden, yahut da harbin sebep olduğu büyük buhranlardan sonra yeni ve esaslı bir düzene ihtiyaç duymuş olan memleketlerin yeni Anayasalarında rastlamaktayız. Birinci dünya savaşından sonraki 19 Eylül 1919 tarihli Weimar Anayasası, bağımsızlıklarına kavuşan Estonya, Polonya ve Çekoslovakyanın Anayasaları bu mahiyette başlangıçları ihtiva etmekte idi 1918 ve 1923 tarihli Sovyet Anayasaları da ideolojik mahiyette başlangıçlara yer vermişti. Sovyet blokuna dahil Doğu Almanya, Polonya ve Çekoslovakya Anayasaları aynı mahiyetteki başlangıçlara yer vermiş bulunmaktadır. Yugoslavyanın 7 Nisan 1963 tarihli yeni Anayasasında da başlangıç kısmı bulunmaktadır.

Almanya ve Fransa gibi Batı demokrasilerine men sup bazı memleketlerin ikinci dünya savaşından sonra yapılan yeni Anayasalarında başlangıç kısmı bulunduğu gibi, Japonya, Hindistan, Pakistan Anaya-

salarında, yeni Afrika Devletlerinin ve Arap Memleketlerinden bazıların Anayasalarında başlangıç kısmı bulunmaktadır. Bugünkü Anayamız da bir başlangıç kısmına yer vermiş bulunmaktadır.

III

İNSAN HAKLARI BİLDİRİLERİNİN HUKUKİ DEĞERİ

A. *Anayasa Başlangıçlarının Hukukî Değeri* : Başlangıçlar, daha evvel söylediğimiz gibi, doğrudan doğruya tatbik kabiliyetini haiz hukuk kaidelerinden ve prensiplerinden ziyade siyasî iktidarın gayesini ve dayandığı ve gerçekleştireceği temel prensipleri gösteren *program beyannameler* olduğu için Anayasanın içindeki hükümler gibi teknik mânada bağlayıcılığa sahip ve doğrudan doğruya tatbik kabiliyetini haiz değildirler. Anayasa içindeki hükümlerin yorumunda ışık tutar, Anayasaya hâkim ruhu belirtirler. Başlangıçların öz hukukî değeri bu olmakla beraber içinde yeteri derecede açık, uygulanması kabil bir hukuk kuralı mahiyetinde olan kurallar varsa bunlara Anayasa içindeki kurallara eşit bir hukukî değer tanımak gerekir. Meselâ 1958 Fransa Anayasasının başlangıcındaki erkek - kadın eşitliği böyle bir değer taşıdığı için kadın ile erkek arasındaki hak eşitliğine aykırı bir kanun Anayasaya aykırı bir kanun sayılmak gerekir. Tanınmış Fransız hukukçusu Prof. G. Vedel haklı olarak bu kanaattedir. Fransız Anayasasının, bildiğiniz gibi, kişi hak ve hürriyetleri ile ilgili kurallara asıl metni içinde yer vermemiş olması böyle bir değerlendirmeyi zarurî ve haklı kılmaktadır.

Bizim Anayasamızdaki başlangıcın öz karakteri de, umumiyetle yabancı Anayasalarda da görüldüğü gibi, Anayasanın yorumuna ışık tutucu ve Anayasaya hâkim ruhu belirtici olmaktan ibarettir.

Anayasamız 156 ıncı maddesinde «Bu Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, Anayasa metnine dahildir.» hükmünü koymakla başlangıcın işaret ettiğimiz değeri ve rolü hakkında duyulması muhtemel tereddütleri kaldırmış, hattâ ona Anayasanın 8 inci maddesinin 2 inci fıkrasının açıkladığı gibi, Anayasanın diğer bütün hükümlerinin tefsiri yönünden, «Yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan» temel bir direktif değerini kazandırmıştır.

Bu, Atatürk devrimlerinin değeri ve bilhassa yeni Anayasamızın temelinde yatan 27 Mayıs devriminin ve dolayısıyla yeni Anayasa nizamımızın meşruluğu yönünden çok ehemmiyetlidir. Çünkü başlangıç «Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışları ile meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı direnme hakkını kullanarak 27 Mayıs 1960 devrimini yapan Türk Milleti...» demekle 27 Mayıs devriminin meşruluğunu ilân etmekte ve onun Anayasanın temeli olduğunu açıklamaktadır. Bu sebeple 27 Mayıs devrimini koruyucu kanunların da başlangıçtaki bu esastan dolayı Atatürk Devrim kanunları gibi Anayasaya aykırı olduğu şeklinde yorumlanmasının mümkün olmaması gerekir.

Anayasalardaki başlangıç kısmının, bilhassa bizim Anayasamızın işaret ettiğimiz 156 ncı maddesi hükmü gözönünde tutulduğu zaman, Anayasanın tefsiri bakımından taşıdığı bağlayıcı mâna ve değer, tereddüt ve münakaşa konusu olmaktan çıkar.

Nitekim Anayasa Mahkememiz E 1963/193 (R. G. 11. Haziran 1964 - 11725) ve E 1965/30 sayılı kararlarında, Anayasaya uygunluklarını incelediği kanun hükümlerini yalnız Anayasanın metni açısından değil, Başlangıçtaki ilkelere uyarlıkları yönünden de denetlemiştir.

B. Anayasadan Ayrı Beyannamelerin Hukukî Değeri : Asıl Anayasa metni karşısındaki mâna ve değeri üzerinde tereddüt ve münakaşalara yol açan beyannameler, Anayasanın metni içine sokulmadıkları halde İnsan Hak ve hürriyetleri ile ilgili olan ve teknik mânasile tatbik kabiliyetini haiz bulunan bir takım hukuk kaidelerine ve prensiplerine yer veren beyannamelerdir. Bu mahiyetteki beyannamelerin en tipik örneğini, bildiğimiz gibi, 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi vermektedir.

Bu konu üzerindeki münakaşalara Fransada üçüncü Cumhuriyet devrinde raslamaktayız. Bunun sebebi, bu devirdeki 1875 Anayasasında Fert hakları teminatı ile ilgili tek bir maddenin bulunmaması ve 26 Ağustos 1789 Beyannamesine bu Anayasada herhangi bir atıfın da bulunmamasıdır. Bu, 1789 Beyannamesindeki fert hak ve hürriyetleri ile ilgili kaide ve prensiplerin Anayasadaki boşluğu doldurabilecek bir hukukî değer taşıyıp taşımadığı meselesini ister istemez ortaya çıkarmıştır.

Bazı Fransız hukukçuları ve bunlardan bilhassa Duguit 26 Ağustos 1789 Beyannamesinin bu boşluğu doldurduğunu iddia etmiştir. Çünkü

bu hukukçuya göre, bu beyanname hükümleri hakikî mânada kanun hükümleridir, zira kanun yapmakla vazifeli Milli Meclis tarafından kabul edilmiştir. Duguit 1789 beyannamesinin Anayasa üstü hukukî değerini 1789 Devriminden beri muhafaza etmekte olduğu kanaatinde idi. Bu itibarla bu Beyanname hükümlerine aykırı bir kanun Anayasaya aykırı görülmek gerekirdi. Hattâ bu Beyanname kurucu meclisleri de bağlayabilecek derecede üstün bir hukukî değere sahipti.

Duguit mektebine mensup Gaston Jèze 1789 Beyannamesi hükümlerinin kurucu meclisi, hattâ adı yasama organını, bağlayabilecek derecede kuvvetli bir hukukî değer ve tesir taşıdığını kabul etmemekle beraber, bu hükümlerin birer pozitif hukuk kaidesi olduğunu, bu itibarla yasama organı için değilse de icra ve idare organı için riayeti mecburî kaideler olduğu kanaatini ileri sürmüştür. Fransız Danıştayının bazı idarî kararların kanuna aykırılık sebebiyle iptalinde 1789 Beyannamesinde yer alan prensipleri göz önünde tutması bu görüşü desteklemiştir.

Diğer bazı Fransız hukukçuları ise, 1789 beyannamesi hükümlerini pozitif hukuk kaideleri telâkki etmemişlerdir. Bunlardan Esmein'e göre bu beyanname hükümleri «Kanunî ve hâkim bir otoriteye sahip Kurucu Meclisten çıkmış olmakla beraber, sarîh ve icraî mahiyette kanun maddeleri değildir. Sadece prensip beyanlarından ibarettir.» Siyasî değer ve ehemmiyetleri çok büyük ise de hukukî değerleri yoktur.

1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi hükümlerinin teamülî veya yazılı mahiyette hukuk kaideleri değerini taşıyıp taşımadıkları konusu etrafında evvelce yapılmış olan bu münakaşalar, Beyanname hükümlerinin 1946 ve 1958 Fransız Anayasaları tarafından atıf yapılmak suretile benimsenmiş olmasından dolayı bugün kıymetini kaybetmiştir.

Şahsî kanaatimize göre, bu Beyanname hükümlerinin Anayasa tarafından atıf yapılmamış olsa ve onlara gerçek bir hukuk kaidesi değeri tanınmasa dahi, fertçi ve liberal bir hukuk ve siyaset anlayışına bağlı bir rejimde Anayasaya hâkim birer hukuk prensibi mahiyetini taşıdıklarında ve bu sebeple Anayasanın ruhuna hâkim olduklarında şüphe yoktur.

§ 4. MİLLETLERARASI HUKUK VE DEVLET STATÜSÜ

Milletlerarası hukuk, *teamüli ve ahdi* şekilleri ile, zamanımızda Devletin hukukî ve siyasî statüsü üzerinde tesir yapan çok mühim bir unsur haline gelmiştir. Bu itibarla, Devletin hukukî ve siyasî statüsünü teşkil eden Anayasalardan ve İnsan haklarından sonra milletlerarası hukuk üzerinde de durmak, milletlerarası hukukun Devlet statüsü üzerinde ne derecede ve ne şekilde tesir yaptığını, kısaca da olsa, aydınlatmak gerekir.

I

MİLLETLERARASI HUKUK VE ANAYASALAR

Milletlerarası hukukun iç hukuk ve dolayısıyla Devletin iç münasebet ve faaliyetleri, yani Devlet statüsü üzerindeki tesirlerini ve bu tesirlerin Anayasa tarafından kabulünü ve düzenlenmesini milletlerarası hukukun *teamüli* veya *ahdi* kaynaklardan gelip gelmediklerine göre bir ayırım yaparak tetkik etmek gerekir. Çünkü milletlerarası hukukun millî hukuk üzerindeki tesir derece ve şekilleri buna göre değişmektedir.

A. *Teamüli Milletlerarası Hukuk ve Devletin İç Faaliyet ve Münasebetleri* : Milletlerarası hukukun asli kaynaklarından olan milletlerarası örf ve âdet kurallarından meydana gelen *teamüli* milletlerarası hukukun Devletin iç faaliyet ve münasebetleri yönünden etki şekli ve derecesi aşağıdaki üç sisteme göre değişmektedir :

1. *Teamüli Milletlerarası Hukukun İç Hukuka Otomatik Şekilde Etkisini Kabul Eden Sistem* : Bu sistem, eskiden beri İngiltere'de ve bütün Anglo Şakson memleketlerinde benimsenen, «International Law is part of the law of the land = (milletlerarası hukuk memleket hukukunun parçasıdır.)» telâkisine dayanmaktadır. Fakat bu telâkki, milletlerarası hukukun millî hukuka üstünlüğü mânasını değil, milletlerarası hukukun millî hukuk tarafından otomatik bir şekilde uygulanması ile alâkalı bir usulü ifade eder. Böyle olmasından çıkan netice şudur ki, bu sistemde *teamüli* milletlerarası hukuk kanun koyucuyu hukuken bağlamaz, fakat mahkemeleri bağlar.

Sistemin hususiyeti de buradadır. Ne var ki; *teamüli* milletlerarası hukukun mahkemeler için bağlayıcı olması, ihtilâfa tatbik edecekleri

kanunun milletlerarası bir *teamüli* kaideye açıkça aykırı bir hüküm ihtiva etmemesi şartına bağlıdır. Ancak kanunda bu mahiyette bir hüküm bulunmadığı takdirdedir ki, hâkim milletlerarası hukuka giren *teamüli* kaideye Devletin uyduğunu farz ve kabul etmek mecburiyetinde ve *teamüli* kaideyi uygulamak mükellefiyetindedir. Zira hâkim milletlerarası *teamüli* kaideyi tatbik ederken hakikatte Devletin zımnî iradesine uygun bir hüküm ve karar vermiş olmaktadır. «Milletlerarası hukuk memleket hukukunun bir parçasıdır.» kaidesi Anglo Amerikan sisteminde ancak bu mânada bir Anayasa prensibidir.

Kara Avrupası memleketlerinde olduğu gibi bütün medenî memleketlerde, İngilterede eskiden beri kabul edilen yukarıdaki formüle benzeyen bir formüle dayanmamakla beraber, görülen tatbikat başka türlü değildir. Çünkü *teamüli* milletlerarası hukuk mahiyeti icabı Devlet tarafından sarîh bir kabule müsait olmadığı için, kanun *teamüli* milletlerarası hukuk kaidesine aykırı bir hüküm ihtiva etmedikçe, Devletin bu kaideyi zimmen kabul etmiş olduğu şeklinde tefsir edilecek, böyle olunca da mahkemeler tarafından ihtilâflara tatbiki icab edecektir. Nitekim mahkemelerin umumiyetle yabancıların statüleri ve diplomatik muafiyetlerle ilgili ihtilâflarda, kanun sarîh surette menedici bir hükmü ihtiva etmedikçe, sarîh bir kanunî müsaadeye ihtiyaç duymadan, *teamüli* milletlerarası hukuk kaidelerini otomatik bir şekilde tatbik ettikleri görülmektedir.

2. *Teamüli Milletlerarası Hukukun İç Hukuka Anayasa Vasıtasıyla Etkisini Sağlayan Sistem* : Birinci dünya savaşından sonraki Anayasalarda *teamüli* milletlerarası hukukun iç hukukun parçası olduğunu açıkça ifade eden hükümlere yer verilmeğe başlandığını görüyoruz. Meselâ 8 Kasım 1919 tarihli Alman Anayasası (Weimar Anayasası) 4. üncü maddesinde «Umumiyetle tanınmış olan milletlerarası hukuk kaideleri Alman Devleti hukukunun tamamlayıcı bir cüzü olarak telâkki edilmiştir.» denmekte idi. 1 Ekim 1920 tarihli Avusturya Federal Anayasasının 9 uncu, 24 Şubat 1918 tarihli Estonya Anayasasının 4 üncü ve 1931 tarihli Cumhuriyetçi İspanya Anayasasının 7 inci maddeleri de aynı hükmü hemen hemen aynı ifadelerle tekrarlamakta idi. Aynı sistemin 1948 tarihli İtalyan Anayasasının 10 uncu maddesi tarafından da, biraz farklı bir ifade ile, kabul edildiğini görüyoruz. Çünkü bu maddede «İtalyan hukuk düzeni milletlerarası hukukun umumiyetle kabul edilmiş olan kaidelerine uyar.» denmektedir. 27

Ekim 1946 tarihli Fransız Anayasasının Başlangıç kısmında da aynı esas yer almıştır.

Bu sistem ile ilgili hâkim kanaat bu gibi hükümlerin teamülî milletlerarası hukuka millî hukuk karşısında üstünlük veren hükümler değil, mahkeme içtihatları ile esasen yerleşmiş olan tatbikatı otomatik olmaktan çıkararak sarîh bir Anayasa sistemi şeklinde teyit eyliyen hükümlerden ibaret olduğudur. Zira, bu hükümler kanun koyucuyu bağlayıcı bir tesire sahip bulunmamaktadır. Nitekim İtalyan hukukçularından T. Terassi ve Belçikalı hukukçu Paul de Vasscher'e göre de bu nevi Anayasa hükümleri teamülî milletlerarası hukuk kaidelerinin millî hukuka üstünlüğünü değil, bu hukuk alanında doğrudan doğruya tatbik kabiliyetini haiz olduğunu ifadeden başka birşey yapmamaktadır. Böyle olunca milletlerarası teamülî bir kaideye aykırı olan bir kanun mahkemeler tarafından Anayasaya aykırılık sebeble iptal edilemez. Çünkü, söylediğimiz gibi, Anayasadaki hüküm kanun koyucu için hukuken bağlayıcı değildir, ona verilen umumî bir direktiften ibarettir. Böyle kanunlar olsa olsa siyasî bir müeyyide ile karşılaşabilir.

3. *Teamülî Milletlerarası Hukuka Millî Hukuk Karşısında Açıkça Üstünlük Tanyan Sistem* : Bu sistem teamülî milletlerarası hukukun millî hukuka üstünlüğünü bir hükmü ile açık ve kesin olarak sağlayan sistemdir.

Bu sistemin en meşhur örneğini 23 Mayıs 1949 tarihli Batı Almanya Federal Anayasasının (Bonn Anayasası) 25 inci maddesi vermektedir. Aynı sistem Doğu Almanya Anayasasının 5 inci maddesi ile de benimsenmiştir.

Batı Almanya Federal Anayasasının 25 inci maddesi milletlerarası hukuka millî hukuk karşısında üstünlük tanıyan *monist* = (tekçi) veya *Enternasyonalist* doktrine tam mânasile pozitif hukuk değerini kazandırmaktadır. Zira bu madde ikinci sistemi ifade eden hükmünden sonra teamülî milletlerarası hukukun millî hukuka üstünlüğünü de gayet açık şekilde kabul etmektedir. Gerçekten, bu maddeye göre «Milletlerarası hukukun umumî kaideleri (teamülî kaideler denmek isteniyor) federal hukukun tamamlayıcı parçalarıdır. Bu kaideler kanunlara üstündür ve federal ülke üzerinde oturanlar için doğrudan doğruya haklar ve vecibeler doğurur.» Federal Almanya Anayasasının 100 üncü maddesinin ikinci fıkrası, 25 inci maddenin kabul ettiği bu sistemin tabîî neticesi olarak, mahkemelere ve dolayısıyla Anayasa mah-

kemesine kanunların teamülî milletlerarası hukuk kaidesine uygunluğunu kontrol yetkisini tanımaktadır. Bu sayede Batı Almanya hâkimleri, Anayasanın 25 inci ve 100/2 inci maddesine dayanarak, bir Anayasa hükmü değerini taşıyan teamülî milletlerarası hukuk kaidelerine aykırı bir kanunu tatbikten imtina ve meseleyi Anayasa mahkemesine sevk etmek mecburiyetindedirler.

Böylece teamülî milletlerarası hukuk kaideleri hem yasama, hem de yargı organlarını bağlamak suretiyle Devlet statüsü üzerinde tam ve kuvvetli bir tesir yapan ve yargı müeyyidesi ile desteklenen bir Anayasa kaidesi haline getirilmiş olmaktadır.

B. *Ahdî Milletlerarası Hukuk = (Droit International Conventionnel) ve Devlet Statüsü* : Milletlerarası hukukun milletlerarası örf ve âdetlerden veya teamüllerden sonra en mühim kaynağı antlaşmalar veya anlaşmalardır. Bu itibarla bu kaynaklardan doğan milletlerarası hukukun Devlet statüsü üzerindeki tesirlerini de belirtmemiz gerekir. Antlaşmaların Devlet statüsü üzerindeki etkileri *fevkalâde* ve *normal* olmak üzere iki şekilde görülmektedir. Bu iki şekil etki ana hatlariyle şöyle olmaktadır :

1. *Milletlerarası Antlaşmaların Devlet Statüsü Üzerindeki Fevkalâde Etkileri* : Daha ziyade tarihî bir ehemmiyet taşıyan, yani aktüel değerini yitiren bu nevi etkiler Devletin çeşitli şekiller altında ve normal şartlar dışında doğuşunu sağlamak veya şeklini tâyin etmek, yahut da egemenliğini normal ölçüler dışında sınırlamak suretiyle kendisini göstermektedir. Bu etkiler mürekkep ve basit Devlet şekillerinde göze çarpmaktadır.

Mürekkep Devletlerde Devletin, bir antlaşma ile kurulduğunu görüyoruz. Gerçekten Devlet birliklerini ve Devlet topluluklarını kuran milletlerarası antlaşmalardır. Yalnız Federasyon şeklindeki Devlet topluluklarında antlaşma Devletin uzak kaynağıdır. Çünkü federasyon daha sonra bir Anayasa dayanmaktadır.

Basit Devletlerde ise, antlaşmaların yaptığı fevkalâde etkiler çeşitli şekillerde görülmektedir. Gerçekten, bir antlaşma bazan Devleti kurmakta, bazan onu bir Devlet şeklini kabule mecbur tutmakta, bazan bir Devletin Anayasa müesseselerinin normal bir şekilde çalışması için bazı teminat koymakta, ve nihayet bazan bir Devletin iç ve dış egemenliğini

anormal bir ölçüde kayıtlamaktadır. Bunların artık tarihe mal olmuş örneklerini Devletler Hukuku derslerinizde göreceksiniz.

2. *Milletlerarası Antlaşmaların Devlet Statüsü Üzerindeki Normal Etkileri* : Bu nevi milletlerarası hukuk kaidelerinin Devletin iç faaliyet ve münasebetleri üzerindeki etkileri Devletlerin irade beyanlarına, yani kendi iradeleriyle kendilerini bağlamaları esasına dayandığı için, temüli milletlerarası hukukun etkilerinden farklı olarak, büyük nisbette Devletlerin tutumuna ve Anayasalarındaki hükümlere göre farklı şekiller ve dereceler göstermektedir.

1) *Antlaşmaların Devletin İç Faaliyet ve Münasebetleri Üzerindeki Tesir Derecesi ve Şekilleri* : Anayasanın koyduğu usüllere göre yetkili Devlet organları tarafından müzakere ve imza edilip tavsip veya tasdik olunduktan sonra neşir ve ilân edilerek iç hukuka mal edilen antlaşmalar Devletin irade beyanları olduğu için yürürlüğe girdikleri andan itibaren *ahde vefa* = (*pacta sunt servanda*) prensibi gereğince Devleti dış münasebetlerinde, milletlerarası hukuk bakımından, bağlar. Antlaşma ile kabul ettiği taahhüdü yerine getiremeyen Devlet milletlerarası mesuliyetle karşılaşır. Fakat burada bizi ilgilendiren mesele Devletin antlaşma ile iç hukuk bakımından nasıl ve ne derecede bağlı olduğu meselesidir. Bu meseleyi yasama ve yargı yetkileri yönünden aydınlatalım.

a. *Antlaşmalar ve Yasama Yetkisi* : Antlaşmalar bir akit olduğuna, Devleti bağladığına göre, yasama organının ya kabul ettiği antlaşmaya aykırı bir kanunu değiştirmesi veya kaldırması, yahut da, mevcut bir antlaşmaya aykırı bir kanun yapmaması lâzımdır. Aksi halde Devlet bu tasarrufun dış münasebetlerine tesiri halinde, *pacta sunt servanda* prensibine saygısızlık göstermiş, bu saygısızlığın neticelerini, milletlerarası hukuk yönünden, göze almış olur. Antlaşmaların yasama yetkisini bağlaması milletlerarası hukuk açısından bir kaidedir ve bu kaidenin ihlâli milletlerarası müeyyidelerle maruzdur.

Bu genel esasların doğurduğu bağlayıcı neticeleri kuvvetlendirmek üzere antlaşmalar tarafından ayrıca tedbirler alındığı görülmektedir. Gerçekten bazı antlaşmaların Devletin antlaşma hükümlerini ihlâl etmemesi için bir takım *önleyici* veya *zorlayıcı* müeyyideleri bizzat koyduğu görülmektedir. Daha ziyade Devletler hukukunu ilgilendirdiği için bunlar üzerinde durmıyacağız.

Fakat klâsik telâkki ve tatbikata göre, Devleti bir antlaşmaya aykırı kanun koymaktan men edici hukukî mânada bir iç hukuk müeyyidesi yoktur. Çünkü klâsik anlayışlar için antlaşma ve kanun hem birbirinden ayrı, hem de eşit kuvvet ve değerdedirler. Klâsik *ikinci* = (*dualiste*) doktrine uygun olan bu görüşü tatbikat da teyit etmekte ise de pozitif hukuk ve tatbikat bu hususta bazı farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkları aşağıdaki üç ayrı sistem halinde göstermek kabildir.

Birinci Sistem : Bu, antlaşma ile kanunu aynı seviyede, yani antlaşmayı kanun kuvvetinde gören sistemdir. *İkinci* doktrinin anlayışına yani iç ve dış hukukun birbirinden ayrı ve eşit değerde olduğuna inanan görüşe uygun olan bu sistem Birleşik Amerika Federal Anayasasının kabul ettiği klâsik sistemdir. Bu Anayasanın VI. cı maddesinin ikinci fıkrasına göre «Bu Anayasa ve Federal kanunlar ve Birleşmiş Devletler hükümeti tarafından akdedilmiş ve edilecek olan antlaşmalar memleketin yüksek hukukunu (kanunlarını) teşkil ederler.»

Birleşik Devletler mahkemelerinin içtihatları da Federal hükümet tarafından yapılan antlaşmaları üye Devletlerin kanunlarına eşit değer ve kuvvette görmekte, buna karşılık federal kanunları antlaşmalara üstün tutmakta ve antlaşmaları federal kanunlara uygun bir şekilde tefsir etmektedir. Bu sistemde, iç hukuk yönünden doğuracağı siyasî mahzurları ve milletlerarası hukuk yönünden bahis konusu olabilecek sorumluluğu göze alan bir Devletin daha evvel kabul ettiği bir andlaşmaya aykırı bir kanun çıkarmasına iç hukuk yönünden hiçbir engel yoktur.

İkinci Sistem : Bu sistemde antlaşmalar adî kanunlara üstün görülmektedir. Antlaşmalara kanun koyucuyu bağlayıcı bir kuvvet tanıyan bu sistemin en eski misalini 1931 tarihli Cumhuriyetçi İspanya Anayasasının 61. maddesi vermektedir.

Aynı sistem 1946 ve 1958 Fransız Anayasalarının da her çeşit antlaşmalar için kabul ettiği sistemdir. 1958 Anayasasının 55. ci maddesi, 1946 Anayasasının 28. ci maddesini hemen hemen aynen tekrarlıyarak, «Usûlüne göre tasdik ve tasvip edilmiş olan anlaşma veya antlaşmalar, neşirlerinden itibaren, kanunlara üstün bir otoriteye sahiptir» demektedir.

Adî kanunlar karşısında anlaşma veya antlaşmaya Anayasa ile tanınan bu üstünlük, kanunların Anayasaya uygunluğu bakımından mah-

kemelerin yaptığı kontrole benzeyen bir yargı kontrolü ile desteklenmediği için, yasama organını tam mânâsıyla bağlayıcı bir üstünlük sayılamamakla beraber birinci sisteme kıyasla daha kuvvetli bir bağlayıcılık taşıdığı açıktır.

Üçüncü Sistem : Bu sonuncu sistem anlaşmaları adı kanunlardan üstün tutmakla kalmıyarak, bu üstünlüğü mecburî bir yargı kontrolü ile de destekleyen sistemdir. Burada antlaşmalara, tekçi veya enternasyonalist doktrine tamamen uygun olarak, yalnız adı kanunlara değil Anayasaya da üstün bir değer tanınmıştır. Bu sistemin bugün için tek misalini 30 Kasım 1887 tarihli Hollanda Krallığı Anayasasında 11 Eylül 1956 da yapılan tâdilden sonra yer alan hüküm vermektedir.

Gerçekten, adı geçen Anayasanın yeni 66. cı maddesine göre «Kralıkta yürürlükte olan kanunların tatbiki taraflar için mecburilik kuvvetine sahip milletlerarası anlaşmaların hükümleri ile bağdaşmazsa, anlaşmalar bu mahiyetteki kanundan evvel veya sonra yapılmış olsun, kanunlar tatbik edilmez.» Bu âmir hüküm Hollanda'da Anayasaya aykırı kanunlar hakkında yargı kontrolü kabul edilmediği halde antlaşmalara aykırı kanunlar için bu kontrolü mecburî kılmaktadır. Çünkü mahkemeler antlaşmalarla bağdaşmayan kanunları tatbikten menedilmişlerdir .Bu sebepten dolayı bu sonuncu sistem yasama yetkisini kat'î şekilde bağlayıcı bir sistemdir.

b. Antlaşmalar ve Yargı Yetkisi : Anayasanın koyduğu usullere göre iç hukuka sokulmuş olan antlaşmaların yargı yetkisi üzerindeki tesiri yasama yetkisi üzerindeki tesirlerinden daha açık ve kuvvetli görünmektedir. Çünkü yargı organı antlaşmaları, önlerine gelen ihtilâfların halli gerektirdiği takdirde, kanunlar gibi uygulamakla mükellefler.

Antlaşmaların yargı yetkisi üzerindeki etki derecesi, yukarıda yasama yetkisi üzerindeki etkilerin izah ederken belirttiğimiz sistemlere göre değişmektedir.

Birinci Sistemde : Antlaşmaları memleketin kanunları telâkki eden ve onlarla kanunlar arasında eşitlik gören bu birinci sistemde hâkim önüne gelen ihtilâf ile ilgili kanun ve antlaşmadan hangisini uygulayacağı hususunda oldukça geniş bir serbestliğe sahiptir. Bu sistemin tatbik edildiği Birleşik Amerika Devletlerinde, *Başhâkim Marshall'dan* beri yerleşen mahkeme içtihatlarına göre, hâkimler üye Devlet kanun-

larını daima Federal Hükümet tarafından yapılan antlaşmalara uygun bir şekilde tefsir etmekte, buna karşılık çatışma bir Federal Kanun ile daha evvel yapılmış bir antlaşma arasında olduğu zaman federal kanun koyucunun antlaşmayı ihlâl maksadını gütmeyeceğini farz ve kabul ederek antlaşmayı tatbik etmektedir. Meğer ki kanun böyle bir tefsire asla müsait olmasın. Kanun koyucunun daha evvel bir muahedeyi ihlâl maksadı açıksa hâkimin buna rağmen muahedeyi tatbikte ısrar etmesi yargı yetkisi sınırlarını aşması, yasama yetkisine tecavüz etmesi demektir. Eğer kanun evvel antlaşma sonra ise hâkimin ihtilâfa hiç tereddüt etmeden antlaşma hükümlerini tatbik etmekle mükellef bulunduğu tabiidir.

Yukarıda işaret ettiğimiz gibi, Anglo Sakson memleketlerinde eskiden beri kabul edilen bu kaide Belçika, Hollanda, İtalya ve İsviçrede de mahkeme içtihatları tarafından benimsenmiş ve klâsikleşmiş olan bir kaidedir.

1946'ya kadar Fransada da gördüğümüz bu tarzda uygulamaların yaygın olmasının sebebi, hem antlaşmalardan doğan milletlerarası hukukun dayandığı *ahde vefa* prensibine, hem de yasama ve yargı yetkileri arasındaki ayrılık prensibine uygun düşmesinden ve bu sayede her iki yetki arasında ciddi çatışmaları önleyecek bir suples taşınmasındadır.

İkinci ve Üçüncü Sistemde : Yargı yetkisinin antlaşma ile bağlanması ikinci ve üçüncü sistemlerde birinci sistemle kıyas edilemeyecek derecede kuvvetlenmektedir. Çünkü, evvelce gördüğümüz gibi, antlaşma ikinci sistemde (eski İspanya ve yeni Fransız sistemi) adı kanundan, üçüncü sistemde ise (yeni Hollanda sistemi) Anayasadan üstün telâkki edildiği için, kanundan evvel veya sonra yapılmış olsun, hâkim herhalde antlaşmayı tatbik ile mükelleftir. Ancak şu varki bir antlaşmanın mahkemeler tarafından uygulanabilmesi için kişiler hakkında haklar ve vecibeler doğurmuş olması lâzımdır. Tabiiyet, yabancıların statüleri, sınaî ve edebî mülkiyet ve benzeri konularla ilgili antlaşmalar bu mahiyettedir. O halde hâkimin kendisini antlaşma ile bağlı görmesi ihtilâfın ve ona uygulanacak antlaşmanın mahiyetine bağlı bulunmakla beraber bu hususta fiilî şartları, yani anlaşmanın fiilen uygulanabilecek nitelikte olmasını = (self executing) ve hâkimin takdirini de göz önünde bulundurmamak gerekebilir.

2) *Antlaşmaların Devlet Statüsü Üzerindeki Etkileri Bakımından Görülen Yeni Gelişmeler* : Antlaşmaların Devletin iç faaliyet ve mü-

nasebetleri üzerindeki tesiri İkinci Dünya Savaşından sonra Devlet statüsü üzerinde çok mühim neticeler doğuran bir gelişme göstermiştir. Bu gelişme iki sebebe bağlı olarak iki istikamette müşahede edilmektedir.

a. İnsan Hak ve Hürriyetlerinin Korunması İstikametindeki Gelişme : İkinci Dünya Savaşına yol açan Nasyonal — Sosyalist ve Faşist diktatörlüklerin insan hak ve hürriyetlerini en korkunç şekilde çiğnemesi ,demokrasi cephesinin zaferinden sonra, bu hak ve hürriyetlerin teminat altına alınmasını yalnız millî hukuka bırakmamak, milletlerarası hukuk yönünden de bir takım ciddi teminata ihtiyac duyurmuştur.

Bu ihtiyacı karşılayıcı tedbirlerin dayandığı prensipler, Birleşmiş Milletler Antlaşması ve İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi tarafından konmuş, bununla da yetinilmeyerek 5 Mayıs 1949'da kurulan Avrupa Konseyine dahil Devletler *İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Sözleşmesi* ile kendi yargı yetkilerine tâbi her kişiye sözleşmede gösterilen hak ve hürriyetleri tanımışlar, bunların ihlâli halinde kişilerin millî makamlara müracaat hakkına sahip olduğunu kabul etmişler ve bu taahhüde riayeti sağlamak için *İnsan Hakları Komisyonu* ile *Avrupa İnsan Hakları Divanı*nı kurmuşlardır.

Bu suretle, evvelce yalnız millî hukukun garantisi ve himayesi altında olan insan haklarının milletlerarası hukukun ve milletlerarası idarî ve kazaî mercilerin de garantisi ve himayesi altına alınması, bugün için yeter derecede tesirli olmamakla beraber, Devlet egemenliğinde ve dolayısıyla Devlet statüsünde başlayan bir etki gelişmesini ifade etmek itibariyle çok ehemmiyetlidir.

b. Milletlerarası İktisadî İşbirliğini Sağlama Yönündeki Gelişme : İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupada, siyasî ve askerî alanda olduğu gibi, iktisadî alanda da daha evvel duyulmayan iktisadî dayanışma ve işbirliği ihtiyacının baskısı altında, antlaşmalar yoluyla, Milletlerarası İktisadî İşbirliğini çeşitli yönlerden sağlama hedefini güden çeşitli teşkilâtın kurulmasına zaruret duymuştur. Bu teşkilât Birleşmiş Milletler Avrupa İktisadî Komisyonu, Avrupa İktisadî İşbirliği Teşkilâtı, Avrupa Ödemeler Birliği, Avrupa Para Antlaşması, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Ortak Pazarı'dır.

Bu iktisadî teşkilât arasında, Devlet statüsü üzerinde yaptığı tesirlerin ehemmiyeti sebebiyle, en dikkati çeken Avrupa Ortak Pazarı ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğudur. Bu teşkilâtı kuran antlaşmalarla teşkilâta dahil Devletler, ortak iktisadî menfaatlerini ahenkleştirmek ve geliştirmek için, eski egemenlik anlayışı ile asla bağdaşamayacak vecibeler yüklenmektedirler. Zira bu neticeler Devletin yasama, yürütme ve yargı yetkileri ile alâkalı olan ve bundan dolayı egemenlik hakkının ifadesi sayılan bazı hakların bu teşkilâta devredilmesi neticesini doğuracak kadar ağır neticelerdir.

Adı geçen teşkilâtı kuran antlaşmalarla Devletler, yalnız belirli kaidelere ortaklaşa riayet taahhüdü ile millî yetkilerin belirli bir düzenlemeğe tâbi olacağını kabul etmekle yetinilmemektedir. Bu antlaşmaların özelliği federalist bir karakter taşımaları ve böylece Devletleri daha geniş bir Avrupa Birliği lehine geliştirmekte olduğu görülen bir *entegrasyona* tâbi tutmalarıdır. Zira bu antlaşmalarla Devletler bağımsızlıklarını esasından belirli birlikler veya topluluklar yararına fedakârlıklar yapmakta, muhtevalarının ne olacağını şimdiden kestiremeyecekleri, ileride birliğin veya topluluğun yüksek organları tarafından yapılacak bir düzenlemeye uyacaklarını taahhüt etmektedirler.

Birliğin veya topluluğun yüksek organlarının haiz olduğu bu düzenleme yetkisi yalnız Devletin kendisine değil, Devletin egemenlik tasarrufları ile ilgili hususlarda onun vatandaşlarına da şâmil olmaktadır. Meselâ Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, topluluğa giren Devletlerin vatandaşlarına en fazla ve en az fiatla ve istihsal kotaları yükleyebilmekte, vergiler koyabilmekte ve para cezaları verebilmektedir.

Görülüyor ki bu yetkiler, Devletler hakkında mensup oldukları birlik veya topluluğa *egemenliğin devri* = (*déleguer* edilmesi) neticesini doğurmaktadır. Maurice Duverger'in evvelce zikrettiğimiz deyimini ile, Devleti klâsik anlamı ile *değerden düşüren* = (*dévaloriser* eden) böyle bir netice ile klâsik milletler hukuku ve klâsik egemenlik anlayışı ile bağdaşamayacak, bu eski anlayışlara göre yapılmış olan Anayasaların egemenliğin kullanılması ile ilgili temel hükümlerine aykırı düşecek mahiyettedir. Belçikalı hukukçu Visscher İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan ve onun tâbiri ile *hiyerarşik ve otoriter* bir mahiyet taşıyan Devletler üstü teşkilâtın üye Devletlere yüklediği mükellefiyetlerin hukuken mevcut Anayasa hükümlerini zorladığı, *yetki*

*saptırılması = (détournement de pouvoir)*na yol açtığı fiilen ise Anayasanın tâdili demek olduğu kanaatindedir.

Klâsik Milletlerarası hukuk ve egemenlik telâkkisine göre yapılan Anayasaların bu gelişmeye uygun şekilde ayarlanması ve bunun içinde tâdilleri gerekirse de tatbikatta bu yol tutulmamakta, milletlerarası yeni teşekkülleri kuran antlaşma hükümleri ile Anayasalar arasındaki çatışma hukuken devam etmektedir. Yalnız Hollanda Kırallığı milletlerarası hukukun bu son gelişmesinin yarattığı yeni durumla iç hukuk arasındaki intibaksızlığı gidermiş, Anayasasında 1956'da yaptığı bir tâdille Anayasaya «Milletlerarası hukuk düzeninin gelişmesi zarurî kıldığı takdirde, milletlerarası bir antlaşma ile Anayasa hükümlerinden inhiraf edilebilir.» diyen çok mühim bir hüküm koymuştur. (Yeni 63 cü madde). Bu takdirde anlaşmanın her iki yasama meclisi tarafından kuvvetli bir çoğunlukla, yâni 2/3 bir ekseriyetle kabulü şarttır. Görüldüğü üzere burada milletlerarası anlaşmaya, tekçi doktrine uygun olarak, Anayasadan üstün bir değer tanınmakta ve böylece milletlerarası anlaşma ile Anayasa arasında hâkimiyetin devrinden doğacak hukukî çatışma giderilmektedir.

İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan diğer bazı Anayasalarda ise egemenliğin Devletler üstü bir teşekküle devredilmesine açıkça müsaade edilmektedir. Gerçekten, 1946 tarihli Fransız Anayasasının başlangıcında »Fransız Cumhuriyeti, karşılıklı olmak şartıyla, barışın teşkilâtlandırılması ve savunulması için zarurî olan egemenlik sınırlamalarına razı olur.« denmekte idi. 1948 tarihli İtalyan Anayasasının 11. ci maddesi de buna benzer bir hüküm ihtiva etmektedir. 1949 tarihli Federal Almanya Anayasası da (madde 24/2) aynı mahiyette bir hükme, karşılıklılık şartını aramaksızın, yer vermiş bulunmaktadır.

Fakat Fransız, İtalyan ve Alman Anayasalarındaki bu hükümler egemenliğin, ortak askerî savunma ihtiyacına uygun olarak, (NATO teşkilâtında olduğu gibi) askerî veya siyasî milletlerarası teşkilât lehine devrini hedef tuttuğu halde, Hollanda Anayasasına 1956 da konan yeni hüküm egemenliğin iktisadî mahiyetteki milletlerarası teşkilât lehine de devrini ön görmekte ve bu itibarla milletlerarası münasebetlerde ve anlaşmalarda ve bunların Devlet statüsü üzerindeki tesirlerinde müşahade edilen son gelişmelere daha uygun düşmektedir.

II

MİLLETLERARASI HUKUK VE ANAYASAMIZ

Milletlerarası hukukun iç hukumuz üzerindeki tesirlerini Devlet statüsü yönünden incelerken de Anayasamızın milletlerarası teamüli hukuk ile ahdî hukuk karşısındaki tutumunu ayrı ayrı özetlemek gerekir.

A. Teamüli Milletlerarası Hukuk ve Anayasamız : Umumiyetle yabancı Anayasalar ve eski Anayasalarımız gibi 1961 Anayasası da teamüli milletlerarası hukuk ile millî hukukumuzun münasebeti hakkında herhangi bir açıklamayı ihtiva etmemektedir. Bu sebepten dolayı yeni Anayasamızın yabancı memleketlerde çoğunlukla kabul edilmiş olan klâsik sistemi, yani teamüli milletlerarası hukuk ile millî hukukun eşitiği ve teamüli milletlerarası hukukun millî hukuk üzerinde otomatik bir şekilde etki yaptığı esasına dayanan sistemi benimsemiş olduğunu kabul etmek gerekir.

Böyle olunca, teamüli milletlerarası hukuk Türk kanun koyucusunu, iç hukuk yönünden, hukuken bağlayıcı bir müeyyideye sahip değildir. Milletlerarası sorumluluğu ve memleket içindeki siyasî tepkiyi göze alan Türk kanun koyucusu teamüli milletlerarası hukuka aykırı bir kanun çıkarabilir. Fakat yeni Anayasamız başlangıç kısmında «Yurtta sulh, cihanda sulh» ilkesine Anayasamızın dayandığı ilkeler arasında yer verdiğine ve başlangıcı bildiğimiz gibi, Anayasamızın metnine dahil gördüğüne göre, Türk kanun koyucusunun teamüli milletlerarası hukuka son derece saygı göstermesi tabiidir.

Kanun koyucuyu hukuken bağlayamayan teamüli milletlerarası hukuk acaba Türk mahkemelerini bağlamaz mı? Mahkemelerimizin, medenî memleketlerdeki tatbikata uymaları gerektiği, yani kanun milletlerarası teamüli kaideye açıkça aykırı bir hüküm ihtiva etmedikçe, kanun koyucunun teamüli milletlerarası hukuka uyduğunu farz ve kabul ederek, haline mecbur oldukları ihtilâfın mahiyetine ve icabına göre, milletlerarası teamüli kaideyi tatbik etmesi gerekir. Şu halde teamüli milletlerarası hukuk bu mânada ve ölçüde olmak üzere, yargı yetkisinin kullanılması bakımından memleketimizde de, otomatik bir etkiye sahip olmak gerekir. Arzu edilirdi ki Kurucu Meclis yeni gelişmelere ve Anayasamızın başlangıcına koyduğu ilkeye uygun olarak, yeni Anayasalardan bazılarının yaptığı gibi, teamüli milletler-

arası hukukun hiç değilse adı kanunlara üstünlüğünü tanıyan bir hüküm koysun.

B. Ahdi Milletlerarası Hukuk ve Anayasamız : Yeni Anayasamızın akdi milletlerarası hukuk karşısındaki tutumunu 65. inci maddesinin 5. inci ve son fıkrası bir dereceye kadar aydınlatmaktadır.

65 inci maddenin 5 inci fıkrasına göre «Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa mahkemesine baş vurulamaz.»

Bu hüküm milletlerarası antlaşmalara, enternasyonalist doktrine uygun bir düşünce ile değil de sadece *ahde vefa* prensibine ve milletlerarası münasebetlerin icaplarına, Anayasanın başlangıcındaki *yurtta sulh cihanda sulh* ilkesine uygun olarak, saygı göstermek kaygisiyle de olsa adı kanunlardan üstün bir değer vermektedir. Zira adı kanunlarla Büyük Millet Meclisi içtüzükleri hakkında Anayasa mahkemesinin yargı kontrolünü kabul eden Anayasa, milletlerarası antlaşmalar aleyhine ne itiraz ne de iptal yoluyla aynı mahkemeye baş vurma yolunu kapamıştır.

Anayasamızın milletlerarası antlaşmalara bu şekilde adı kanunlardan üstün bir yer verdiği kanaatimizce şüphe götürmezse de bu üstünlük yasama yetkisini bağlayacak bir hukukî müeyyide ile desteklenmediği için Meclis milletlerarası neticelerini göze aldığı takdirde, usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş antlaşmaya aykırı bir kanun yapabilir. Devlet tarafından milletlerarası *ahde vefa* prensibinin korunması demek olan bu üstünlük, kanun koyucu için sadece bir direktif olarak manevî bir bağlayıcılık sağlayabilir.

Buna karşılık, adı kanunlara üstünlüğü kabul edilen antlaşmaların mahkemeler için bağlayıcı olduğu şüphe götürmez. Kaldı ki, kanun hükmünde olan her çeşit antlaşmalar adı kanuna üstün bir değerde olmasalar dahi mahkemeler için bağlayıcı olmaları gerekir. Zira bir antlaşma kanun hükmünde olmakla daha evvel mevcut bir kanunu tâdil etmiş olacağı için, mahkemelerin ihtilâfa eski kanunu değil yeni antlaşmayı tatbik etmesi lâzımgelir. Evvelce mevcut bir antlaşmanın sonradan yapılan bir kanunla çatışması halinde dahi mahkemenin antlaşmayı tatbik etmesi gerekir. Gerçi bir kanun hükmünde olan antlaşmanın daha sonraki bir kanunla tâdil veya ilga edilmiş olması tabii gibi

görülrse de —antlaşma yasama yetkisini bağlamadığına göre bu, iç hukuk bakımından mümkündür— mahkemenin ihtilâfa, kanunda antlaşmaya açıkça aykırı bir hüküm bulunmadıkça daha eski kanunu değil sonraki antlaşmayı tatbik etmesi icap eyler. Bu tarz, evvelce de gördüğümüz gibi, antlaşma ile kanun arasında eşit hukukî değer gören ve bir çok memleketlerde tatbik edilen klâsik sistemin benimsediği bir hal tarzıdır. Bu hal tarzı Türk Mahkemelerinin Devletin *ahde vefa* prensibine saygı göstermesi vecibesine ve bu itibarla bütün medenî memleketlerdeki tatbikata uygun olduğu gibi yeni Anayasamızın ruhu-na ve Başlangıcında açıkladığı barışçı ilkeye de uygundur.

İkinci Bölüm

Siyasî İktidarın Sınırlandırılması

Daha önce belirttiğimiz gibi, egemenlik, hukukî kişiliğe sahip bir müessese olan Devletin bir hukukî iktidarı veya kudreti olup gayesi *adaletin ve kamunun iyiliğidir.* Görülüyor ki, Devlet iktidarı veya kudreti bir gaye ile, adalet ve kamunun iyiliği gayesi ile, sınırlıdır. Devlet iktidar veya kudretini onun namına kullanacak olanlar ise hükümet edenler denilen hakikî şahıslardır, yani insanlardır. 18 inci asrın büyük siyasî yazarlarından *Montesquieu'nün* «iktidara sahip olan onu kötüye kullanmağa meyleder» sözünün şüphe götürmez doğruluğu, hemen her asırda ve her toplumda tercübelerle sabit olduğu da göz önünde tutulursa, hükümet edenlerin ellerindeki kudreti veya iktidarı sınırlamanın zarureti bir kat daha kendini gösterir ve bu problem *hürriyetle hâkimiyetin uzlaştırılması* problemidir.

Gerçekten Devletin varlığı, bir medeniyet eseri olarak, ne derecede kaçınılmaz ve inkâr edilemez bir gerçekse bir taraftan ferdin ve öte taraftan fertleri çeşitli gayeler etrafında toplayan çeşitli toplulukların varlıkları da, bir medeniyet eseri olarak, o derecede açık bir gerçektir. Böyle olunca *ferdî ve sosyal hak ve hürriyetler ile Devlet egemenliği* karşı karşıya bulunmaktadır. Fakat bunlardan birini ötekine üstün tutmak imkânsızdır. Çünkü bu takdirde ya anarşiye veya zulüm ve istibdada sürüklenmek mukadderdir. O halde aralarında bir muvazene kurmaktan, onları uzlaştırmaktan başka çare yoktur. Bu uzlaş-

tırmanın mümkün olması ise ancak hak ve hürriyetlerle egemenliğin sınırlarını iyi çizmekle mümkündür.

Asıl mesele, anlamı zamana, şu veya bu dünya görüşüne göre değişebilen *adalet* ve *kamunun iyiliği* gayesinin gerçekleşmesini sağlayacak bu sınırlamanın hukuken ve fiilen nasıl ve ne gibi vasıtalarla sağlanabileceğini göstermektir. Çünkü sınırlanmanın tesirli olup olmaması onun dayanacağı esasların ve kullanılacak vasıtaların değerine bağlıdır. Zira hürriyet ile egemenliğin uzlaştırılması problemi hakikatte Devlet egemenliğinin sınırlanması problemidir, ve daha somut olarak, egemenliği Devlet adına kullananların selâhiyetlerini tecavüz edip ferdi ve sosyal hak ve hürriyetleri çiğnemelerini önleyecek esasları koymak ve vasıtaları göstermek problemidir. Bilhassa modern tekniğin çeşitli ve çok tesirli propaganda cihazları ve usulleri ile teçhizatlanmış, en kuvvetli tedip silâhlarına sahip modern Devlette tehlike hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasından ziyade bu teçhizat ve silâhlara Devlet adına el koymuş Devlet organlarının bir de millet egemenliğini temsil ettiklerini ileri sürerek bu kalkanın arkasına sığınıp ellerindeki egemenlik silâhını kötüye kullanmalarıdır.

§ 1. SİYASİ İKTİDARIN SINIRLANDIRILMASINA HAKİM

TEORİK ESASLAR

Mutlakiyet ve diktatörlük rejimlerinde siyasi iktidarı ellerinde tutanlar bu kudretin hiç bir suretle sınır kabul etmeyeceğini hemen daima iddia etmişlerdir. Ancak doktrin sahasında siyasi iktidarın hutsuz olabileceği pek nadiren iddia olunmuştur.

Siyasi iktidarı sınırlandırmak üzere ortaya atılan fikirleri üç ana doktrin içinde toplamak yerinde olur. Bunlar : 1. *Klâsik Fransız doktrini*, 2. *Klâsik Alman doktrini*, 3. *Duguit'nin Realist doktrinidir*.

Bu doktrinlerden her birini izah ettikten sonra bizim de savunduğumuz bir dördüncü doktrini, yani *plüralist* doktrini anlatacağız.

I

KLASİK FRANSIY DOKTRİNİ

Bu doktrin *tabii hukuk* telâkkisine dayanan eski bir doktrindir. Daha ziyade Fransız müellifleri tarafından müdafaa olunduğu ve Fran-

sız Devrimi mevzuatını etkilediği için «*Fransız doktrini*» diye anılmaktadır.

Bu doktrine göre, toplumların hukukî düzeni kurulmadan evvel bu düzenin temeli olması icabeden birtakım tabii ve rasyonel münasebet kaideleri, *yüksek bir adâlet prensibi* vardı. Diğer bir deyişle adâlet prensibi Devletin kanunlarından evvel var olan bir prensiptir. Aksi- ni iddia etmek, Montesquieu'nün ifadesi ile bütün çapların birbirine eşit olması için daha evvel dairenin çizilmesi icabettiği iddiasında bulunmak gibi olur.

Toplum düzenine ve onun bir ifadesi olan Devlete hâkim olan bu yüksek adâlet prensibi fertler lehine birtakım tabii haklar doğurmaktadır ve bilhassa «*Hürriyet*», «*Mülkiyet*», «*Emniyet*», «*Zulme karşı direnme*» haklarını ihtiva eden bu tabii fert haklarına bir taraftan bizzat fertlerin, diğer taraftan da Devletin riayet etmesi sayesinde hukuk düzeni yüksek adâlet prensibine uygun şekilde kurulmuş ve umumî menfaat temin edilmiş olur.

Tabii haklar olan fert haklarının Devletin iktidarını sınırlayan bir sübjektif hak olarak varlığı umumiyetle iki esasa izah olunmaktadır.

Bu esaslardan birincisi, Locke'un «*liberal içtimaî mukavele*» teorisidir. Locke'a göre, fert içtimaî mukavele ile siyasi topluma girmeden evvel, tabii haklarını, sadece bazı rasyonel münasebet kaidelerine tâbi olarak, geniş bir hürriyet içinde kullanmakta idi. İçtimaî mukaveleden sonra bu haklar toplumun müşterek teminatı altına konmuş, diğer bir ifade ile, Devlet bu hakların toplum hayatı ile uzlaşabilecek bir tarzda ve ölçüde kullanılmasını temin ve himaye etmeyi taahhüt etmiştir. Devlet, kendisinden daha evvel var olan bu haklara mutlaka riayetle mükelleftir.

İçtimaî mukavele teorisinin modası geçmiş, ilmi olmayan bir teori olduğu için kabul etmeyen modern müelliflerin kanaatine ferdi hakların tabii, sübjektif bir hak oluşu «*ferdin fert sıfatıyla başlı başına bir hukukî değer taşıması, bir hukukî şahsiyete sahip bulunması*» fikri ile izah edilmek lâzımgelir. Filhakika fert, akıl ve irade ile mücehhez bir hukukî varlıktır. Devletin de fertten ayrı bir hukukî varlığı varsa da bu, ferdin hukukî varlığını inkâr neticesini değil, bilâkis ona riayet mükellefiyetini doğurur. Çünkü Devlet bir gaye değil, bir vası- tadır.

Hülâsa, ister içtimaî mukavele teorisinden, isterse ferdin müstakil bir hukukî varlık olması fikrinden hareket edilsin muhakkak olan şudur : *Ferdin birtakim tabii hakları vardır ve Devlet iktidarının bu hakların hududu ile sınırlanması lâzımdır.*

Bu eski liberal ve fertçi doktrin Fransız Devrimi mevzuatında, bilhassa 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi ile bunu takip eden diğer beyannamelerde hukukî ifadesini bulmuş ve ayrıca 1791 Anayasası ile daha sonraki Fransız Anayasalarında ekseriya yer almıştır. Modern Anayasaların hepsi Devlet iktidarını sınırlayan ferdî hakların ne gibi haklar olduğunu «*fert hakları teminatı*» denilen sarîh hükümlerle göstermişlerdir.

Bizde de 1876 Kanunu Esasisinde «*Tebaa Devleti Osmaniyenin Hukuku Umumiyesi*» başlığı altında bu ferdî hakların neler olduğu ilk defa olmak üzere gösteriliyordu. (m. 8-26). 1924 tarihli Birinci Cumhuriyet Anayasamızda da «*Türklerin hukuku âmmesi*» başlığı altında bu ferdî haklar sayılmıştı. (Mad. 68-88). Yeni Anayasamız, «*Temel haklar ve ödevler*» adını taşıyan ikinci kısmında bu hakları eski Anayasalarımızdan çok farklı olarak ve geniş bir ölçüde göstermektedir.

II

KLASİK ALMAN DOKTRİNİ

Bu doktrin *ferdî haklar* fikrini red ve inkâr etmemekle beraber, bunun iktidarın hukukî ve şeklî sınırlanmasını izah için kâfi gelmediğini, iktidarın sınırlanması hakkındaki tatmin edici hukukî bir izahın *şeklî* bir izah olabileceğini, yani iktidarın ancak hukukun şeklî kaynakları ile, Anayasa ve kanunlarla tahdit edilebileceğini iddia eylemektedir. Bu şeklî sınır prensibini müdafaa eden doktrin ise Almanların «*Selbsbindung*» veya «*Selbsbeschränkung*» dedikleri ve Fransızların «*autolimitation*» tâbiri ile karşıladıkları *kendi kendini bağlama* doktrini- dir. Bu doktrin bilhassa Alman hukukçuları tarafından müdafaa edildiği içindir ki «*Alman doktrini*» diye anılmaktadır.

Bu doktrin iki ana fikirden hareket etmektedir :

Birincisi; şeklî mânadaki hukukun yani yazılı hukukun Devletin iradesi mahsulü olduğudur. Şeklî hukuku yaratan Devlettir. Ferdî haklar ancak Devlet tarafından yapılan kanunların teminatı altında alındı-

ğı takdirde ve alındığı ölçüde bir hukukî değer taşır. Esasen biliyoruz ki, Alman doktrinin anladığı mânada egemenlik hudutsuz bir Devlet kudreti olmayıp, Devletin bu kudretini az veya çok nisbette ve fakat bizzat tâyin etmesi demektir.

Fakat Devletin dışında ve üstünde bir hukuk kaidesi olmayınca iktidar nasıl sınırlanabilecektir? Bu takdirde egemenlik hudutsuz olmayacak mıdır? Hayır. Devlet kendi iradesi eseri olan hukuk ile bağlıdır. Devlet tarafından yapılan kanunlar yalnız fertleri değil, Devleti de bağlar, aksi takdirde kanun bir hukuk kaidesi olmaktan çıkar. O halde Devletin iktidarını kendi iradesi mahsulü olan kanunlarla nasıl bağlayacaktır?

Burada *kendi kendini bağlama* doktrininin hareket noktası olan ikinci ana fikirle karşılaşırız. Bu ikinci fikir büyük Alman filozofu Kant'ın ahlâk felsefesinden gelmektedir. Bilindiği üzere, Kant'a göre tamamen rasyonel olan ahlâkın esası, *ahlâkî mükellefiyet* veya diğer bir ifade ile, *vazife* fikridir. Vazife ise bir *hipotetik* emir olmayıp bir *kategorik* emirdir, yani ferde şu veya bu hareketin yapılmasını, şu veya bu gayeye yaradığı için değil, kendiliğinden ahlâkî bir değer taşıdığı için emreder. Ahlâkî fiil değerini gayesinden değil aslında ahlâkî oluştundan; ahlâkî fiili yapmak hususundaki ferdî karardan ve ferdin özerk = (autonome) iradesinden alır. Bir ahlâkî fiili dışardan gelen bir baskı ile değil, ahlâkî fiilin aslında iyi ve doğru olmasından dolayı serbest irademizle yaptığımız, kendimizi bilerek ve isteyerek bağladığımız haldedir ki, ahlâkî mükellefiyete uygun surette hareket etmiş oluruz.

Hukukî mükellefiyet de, bir mükellefiyet olarak, aynı prensibe tâbidir. Hukuku şeklî bakımından meydana getiren Devlet de, fert gibi kendisini hukukî mükellefiyetle bizzat bağlar. Ferdin ahlâkî mükellefiyeti nasıl onun irade serbestliğine, özerkliğine dayanmakta ve değerini bu serbestlikten almakta ise, Devletin hukukî mükellefiyeti de onun irade serbestliğine, özerkliğine dayanmakta ve etkililiğini bu serbestlikten almaktadır.

İşte klâsik Alman doktrinine göre, Devletin iktidarını bağlayan tabii ve ferdî haklar ve bir takım ahlâkî, siyasî ve sosyal tesirler bulunmakla beraber, hukukî mahiyette ve değerinde olan sınırlama ancak Devletin *kendi kendini bağlaması suretinde görülen şeklî sınırlama*dır.

Bütün klâsik Alman hukukçuları ve Devleti hukuk kaidelerinden ibaret telâkki eden positivist hukukçulardan Hans Kelsen de bu kanaattedir.

III

REALİST DOKTRİN

Meşhur Fransız hukukçusu L. Duguit'nin realist doktrinine göre egemenliğin Devlet şahsının iradesine bağlı bir hak olduğu prensibinden hareket eden klâsik Fransız ve Alman doktrinlerinin her ikisi de iktidarın sınırlanması meselesini tatmin edici bir şekilde izaha muktedir değillerdir. Zira ya Devletin egemenliği vardır, bu takdirde ancak kendi iktidarını kendisi sınırlıyabilir ve o halde hiç bir hukuk kaidesi ile bağlanamaz, veyahut Devlet hukuk kaidesi ile bağlıdır, bu takdirde ise egemenliği yoktur.

Klâsik Fransız doktrini Devletin iktidarını *fert hakları* ile tahdit edeceğini sanmakla hataya düşmüştür. Çünkü Devletin tecavüz edemeyeceği hakların hudut ve şumulünü tâyin edecek olan bizzat Devlettir. Klâsik Fransız doktrini Devletin iktidarına karşı ferdin özerkliğini, yani egemenliğini kabul ediyor. Bu suretle âdeta iki nevi egemenliği karşı karşıya koymuş oluyor ki, bunları bağdaştırmak kabil değildir. Bu iki egemenlik birbirine eşit kuvvette iseler birbirini hareketsiz bırakmaları ve bundan da toplum ve Devlet hayatının felce uğraması neticesi doğmak icap eder; eğer eşit kuvvette değilseler ikisinden birinin hâkim olması lâzım gelir. Fakat Devletin kuvveti hâkim olduğu takdirde zulüm ve istibdada, ferdin kuvveti üstün olduğu takdirde de anarşiye sürüklenmekten başka yol yoktur.

Alman doktrininin müdafaa ettiği *kendi kendini bağlama* prensibi ise tamamen bir göz boyamadan ibarettir. Hukukta kendi iradesi ile bağlanmak bir bağlanma değildir. Kaldı ki hukuku yaratan ve onu istediği zaman değiştiren Devletin kendisini bu hukukla bağlamasına imkân yoktur.

O halde ne olacak?

L. Duguit hukukî kişilik, egemenlik, sübjektif hak gibi klâsik kavramları metafizik oldukları iddiasıyla reddeder ve sadece sosyal olayları kabul eden bir hukukçudur, onun için *gerçekçi* = (*realiste*) dir. Bu

olaylara bakınca bir tarafta alelâde fertlerden ve kuvveti elinde bulunduranlardan mürekkep bir insan topluluğu, diğer tarafta bu insan topluluğunu kuran ve yaşatan *sosyal dayanışmadan doğan objektif hak kaideleri* görülüyor.

L. Duguit hukuku insan iradesinden ayırarak toplumun müşterek, objektif bir kuvveti haline getirmekle ona vatandaşlara olduğu kadar hükümet edenlere (Devlete) de dışardan tesir eden bir mahiyet kazandırmak istemiştir. Böyle olunca, hükümet edenler de hükümete tâbi olanlar gibi toplumun sadece birer ferdi olmak sıfatı ile sosyal dayanışmanın icaplarına ister istemez uymak vaziyetinde ve dayanışmanın zarurî kıldığı birtakım müsbet ve menfi mükellefiyetleri yerine getirmek mecburiyetindedirler, binaenaleyh, alelâde fertlerin iradesi gibi hükümet edenlerin iradesi de sosyal dayanışmanın bir neticesi olan «objektif hak kaideleri» ne uygun olduğu takdirde bir hukukî irade mahiyetini kazanır. Aksi takdirde hiçbir hukukî netice, yani hükümete tâbi olanlar hakkında hiçbir hukukî mükellefiyet doğurmaz. Diğer bir deyişle, hükümet edenlerin elinde bulunan üstün kuvvet ancak objektif kaidelerine uygun olmayan gayrimeşru kuvvet ise isyan ve ihtilâl şekillerinde görünebilecek bir sosyal tepki ile karşılaşmağa mahkûmdur. Zira, objektif hak kaidelerine riayet etmeyen hükümet, demokratik usul ve şekillere göre kurulmuş da olsa, objektif hak kaidelerine riayet etmediği takdirde, sadece kaba kuvvete dayanan bir zulüm ve istibdat teşkilâtı haline gelir. Böyle zâlim ve müstebit bir kuvvete hak ve adaleti müdafaa eden bir kuvvetle karşı koymak halkın en meşru hakkıdır. O halde, L. Duguit'ye göre, zâlim bir hükümeti devirmek suretiyle yerleşen bir ihtilâlcî hükümet, ihtilâli, hakkı ve adaleti müdafaa maksadiyle yapmışsa, meşrudur ve bu meşruluğunu, hakka ve adalete saygılı kaldıkça muhafaza eder. Aksi takdirde onu da bir ihtilâle devirmek halkın meşru hakkı olur.

IV

PLÜRALİST DOKTRİN

Bize göre; iktidarın tahdidini, yukarıdaki doktrinlerin yaptığı gibi, *tek yönlü* olarak değil; yani ya yalnız kişiyi, ya Devleti, ya da toplumu göz önünde tutarak değil, hukukî kişiliğini ve egemenliğin mahiyetini izahta olduğu gibi *plüralist* = (*çok yönlü*) olarak, yani fertten başlayıp milletlerarası topluluğa yükselmek üzere siyasî toplumu meydana

na getiren her nevi ve derecedeki hukukî varlıkları ve sosyal müesseseleri hukuk düzeninin kaynakları ve yapıcı unsurları kabul eden bir telâkki ile ve netice itibariyle aynı zamanda *sübjektivist ve okjektivist* olan bütün sosyal gerçekleri bir arada göz önünde tutan bir anlayış ve metotla izah etmek lâzımdır. Bu, kanaatimizce, gerçek realizmin ibabıdır.

Bu anlayış ve metoda göre siyasî iktidar iki esasa göre sınırlanmaktadır. Bunlardan biri *hukukî sınırlanma*, diğeri ise *fiilî sınırlanma*dır.

A. Hukukî Sınırlanma : Bu, toplumun hukuk düzenini meydana getiren yazılı ve yazısız hukuk normlarının sağladığı sınırlamadır. Yazılı olan hukuk normlarının temin ettiği sınırlamalar, *şekli veya sübjektif* hukukî sınırlamayı, yazılı olmayan hukuk normlarının sağladığı sınırlama ise, *gerçek veya objektif hukukî sınırlamayı teşkil eder*.

1. Şekli veya Sübjektif Hukukî Sınırlama : Bu, başta Anayasa olmak üzere, şekli bakımından tamamen Devletin iradesi mahsulü olan yazılı hukuk kaidelerinin temin ettiği sınırlamadır. Devlet bu çeşitli yazılı hukuk kaideleriyle egemenliğini kullanan organlarının birbirleriyle olan münasebetlerini düzenlemekte, her organın selâhiyetini ve bu selâhiyetin kullanım şekli tâyin etmektedir.

Fert haklarının Anayasalar ve diğerk kanunlarla kabulü ve bunların hudut ve şumulünün tâyini de Devlet iktidarının şekli ve sübjektif tahdidinin daha umumî bir görünüşüdür. O halde şekli tahditler, yani yazılı hukuk sisteminden doğan ve Devletin organlarını selâhiyet ve şekil bakımından bağlayan sınırlamalar, Alman doktrininin anladığı mânada, Devletin kendi kendisini bağlaması şeklinde görünen tahditlerdir.

2. Gerçek veya Objektif Hukukî Sınırlanma : Bu sınırlanma, Devletin iradesi mahsulü olmayıp, Devlet dışında meydana gelen birtakım «*hukukî normlar*»ın temin ettiği sınırlardır. Biliyoruz ki, Devlet kollektif ihtiyaç ve gayelerin bir ifadesi olmakla beraber bu ihtiyaç ve gayelerin tamamını kavrayamamaktadır. Diğerk bir ifade ile Devlet toplumun hukuk düzenini temin ve temsil eyleyen en büyük, en kuvvetli ve kavrayıcı bir müessese ise de, liberal bir dünya görüşüne bağlı bir toplumun hukuk düzeni yalnız Devlet tarafından temin ve temsil edilen «*Devlet hukuk düzeni*»nden ibaret değildir. Böyle bir toplumun

hukuk düzeni, başta Devlet hukuk düzeni olmak üzere, şekli ve zâhiri bakımından Devlet hukuk düzenine tâbi olmakla beraber, korudukları gayeler ve menfaatler bakımından, Devletle her zaman iştirak ve intibak halinde bulunmayan ve hattâ bazan onunla çatışan birtakım talf hukuk düzenlerinin sentezidir. Çünkü Devletin kavradığı toplum bir takım ikinci derecede topluluklardan ve kuruluşlardan meydana gelmektedir ve bunlardan her biri kendi özel ihtiyaçlarından doğan ve Devlet hukuk düzeni karşısında az çok özerkliğe sahip olan özel hukuk düzenlerinin himayesi altındadırlar.

Bu hukuk düzenleri, Devlet hukuk düzeni de dahil olmak üzere, dört nevi hukuk norması ile beslenir. Her hukuk düzeninde farklı nisbetlerde bir değer ve tesire mâlik olan bu dört nevi hukuk norması, *örf ve âdet kaideleri, akdi kaideler, statüter kaideler* ve nihayet *ideal hukuk kaideleridir*. Bu kaidelerin hepsi, himaye ettikleri topluluklar gibi, özerk bir varlığa sahiptir. Zira Devletin müdahalesinden ya tamamen bağımsız olarak doğmakta (örf ve âdet kaideleri ve rasyonel kaideler, yani hukuk ilkeleri gibi) ya da doğuşlarında ve uygulamalarında Devlet müdahalesine ancak belirli şartlarda ve ölçüde tâbidirler. (Akdi kaidelerle statü kaideleri gibi).

Liberal siyasî bir toplumda toplumun ortak düzenini meydana getiren çeşitli hukuk düzenleri, otonomiye sahip olmakla beraber, bu otonomi mutlak değildir. Daha dar olan her hukuk düzeni, daha geniş olan hukuk düzeni tarafından bağlanmaktadır. Ve böylece en başta Devlet hukuk düzeni olmak üzere, siyasî toplumun çeşitli hukuk düzenleri arasında bir hiyerarşi vardır. Hülâsa siyasî toplumun düzeni, *otonomi ve bağlılık* esaslarına aynı zamanda uygun *plüralist ve federatif* bir hukuk düzeni olarak görünmektedir.

Bu izahlardan anlaşılıyor ki, Devletin hukukî tahditlerinden şekli ve sübjektif olanları, gerçek ve objektif olanlarıyla desteklenmekte, hukuk kaideleri *şekli* bakımından, kendi iradesi mahsulü olduğu nisbette, kendi kendini bağlayan, yani *şekli ve sübjektif* bir hukukî tahdide tâbi olan Devlet, kendi iradesinden müstakil olarak teşekkül eden normlar tarafından, bu normların kendi iradesinden müstakil oluşunun derecesi nisbetinde, *gerçek ve objektif* bir hukukî tahdide tâbi olmaktadır.

B. Fiilî Sınırlama : Hukukçular tarafından umumiyetle ve daima müdafaa edilen kanaate göre, siyasî iktidarın tahdidi yani sınırlanması

ancak hukukî bir tahdit olabilir. Zira iktidarın hukukî bir iktidar olması ancak hukukî tahditlerle sınırlanmasını zarurî kılar. En müstebit bir hükümdar bile fiilî bir tahdide boyun eğmeye mecbur olabilir. Fakat fiilî tahdit hukukçuyu ilgilendirmez. Çünkü hukukî bir esasa dayanmadığı gibi hukukî bir izaha da elverişli değildir.

Biz bu klâsik ve şekilci görüşe ötedenberi katılmıyoruz. Zira kanaatimizce, *hukuk ve hayatı* birbiri üzerine tesir ve karşı tesirler yapan, birbirine bağlı realiteler olarak aynı zamanda gözönünde tutmak lâzım geldiğine inanıyoruz. Çünkü hukuka dayanmayan hayat, tabiat kuvvetleri gibi, nasıl kör, idealizmden mahrum, haşin bir kuvvet haline gelirse, hayatın tabii, psikolojik, sosyal ve ekonomik şartlarından ilham ve kuvvet almayan, onlara dayanmayan hukuk da içi boş kalıplar, realizmden mahrum tesirsiz düsturlar haline gelir. Devlet toplumun tabii düzen ihtiyacının mahsulü, beşerî müesseselerin en zarurisi olduğu için onun varlığının ifadesinden başka bir şey olmıyan egemenliğin sınırlanmasında hayat ile hukuk arasında bağlılığı gözönünde bulundurmamağa asla imkân yoktur.

İşte hukuk normlarının dışındaki bu çeşitli hayat şartlarının tesir ve müdahaleleri siyasî iktidarın fiilî tahdidini temin eder. Bu fiilî sınırlamalar da, hukukî olanlar gibi, Sübjektif ve objektif olmak üzere, iki cepheden mütalâa olunmak gerekir.

1. Sübjektif Fiilî Sınırlanma : Sübjektif olan fiilî sınırlanma, Devletin iktidarını, kanunların kendilerine verdiği yetkilere dayanarak, kullanan her derecedeki Devlet organlarının, aynı zamanda bir organ ve bir insan sıfatı ile, taşıdıkları birtakım ahlâkî duygularının, siyasî kanaatlerinin, fikrî ehliyet ve kabiliyetlerinin sağladığı sınırlamadır. Devletin egemenliğine tâbi olanların haklarına ve bu hakların garantisi olan hürriyete saygı, kamu menfaatlerini şahsî his ve menfaatlerine üstün tutma, kanuna, vazifeye ve hakikate bağlılık, mesuliyet duygusu, bilgi ve kabiliyet gibi birtakım ahlâkî ve fikrî vasıflarla temin olunan bu sübjektif fiilî tahdit, iktidarın hukukî ve şekli tahdidini gerçekleştirmek ve kolaylaştırmak itibariyle fevkalâde bir ehemmiyeti haizdir. Zira, Devletin koyduğu hukukî ve şekli tahditlerin kabul ettiği hukukî müeyyideler ne kadar ağır olursa olsun, organ, bir şahıs olarak, bu ahlâkî ve fikrî vasıflardan mahrum olduğu nisbette, tesirlerini kaybederler. Kaldı ki, bu organların veya onlarla birlikte veya ayrı olarak Devletin hukukî sorumluluklarını cemiyet içinde vukua gelen maddî ve manevî zararları telâfiye çok kere kifayet etmemektedir. Devletin yasama ve

yürütme salâhiyetlerini kullanan aslî organlar kendi aralarında hiyerarşik mahiyette hukukî bir mürakabeye tâbi bulunmadıkları ve vatandaşların murakabesinden çok kere sıyrılabildikleri için mesuliyetleri daha ziyade siyasî mahiyettedir. Siyasî mesuliyet ise organlık sıfatını kaybetmekten ibaret bulunduğundan bu organların saydığımız ahlâkî ve fikrî vasıfların sübjektif zabıtası altında bulunmaları yüksek salâhiyetlerinin kötü kullanılmasına mâni olacak ve iktidarın tahdidini mümkün kılacak en kıymetli teminattır. Yargı organlarının gerek yasama ve yürütme organları, gerekse halk karşısındaki hukukî bağımsızlığı onlar için de fikrî ve ahlâkî tahditlerin ehemmiyetini arttırmaktadır. Şu halde bu sübjektif fiilî tahdit hukukî otolimitasyonu kolaylaştıran, onu destekliyen *ahlâkî ve fikrî bir otolimitasyondur*.

Bu ahlâkî ve fikrî otolimitasyonun lüzum ve ehemmiyetinden dolayıdır ki, seçim kanunları Devletin en yüksek egemenlik haklarını kullanan Yasama Meclisi üyelerinin bazı ahlâkî vasıfları haiz olması şartını aramakta, daha doğrusu ahlâkî vasıflardan mahrumiyete delil sayılan bazı suçlardan dolayı mahkûm bulunmamayı milletvekili veya senatör seçilebilmek için şart koymaktadır. Bu nevi hükümlere yer veren seçim kanunumuzun, mebus seçilebilmek için sadece türkçe okur yazar olmakla iktifa etmiyerek daha yüksek fikrî ehliyet şartlarını da araması arzuya şayan olsa gerektir. «Seçim Heyeti = Corps électoral» ne mensup seçmenlerin de, egemenlik hakkını kullanan millî irade organları olarak, asgarî bir fikrî ehliyet şartını olsun haiz bulunmalarını isteyen hükümlerin de seçim kanunumuzda yer alması aynı derecede temenniye şayandır. Zira cahil kitlelerin reyine dayanarak, iktidara gelen bir parti ve bu şartlar içinde işleyen bir demokrasi demagoji rejimi haline gelmeğe, soysuzlaşmaya mahkûmdur. Siyasî tarihimiz buna acı misaller vermektedir.

Devletin iktidarını yürütme ve idare alanlarında kullanacak olan her derecedeki memurlarla, yargı alanında kullanacak olan hâkimlerin haiz bulunmaları gereken ahlâkî ve fikrî şartlar da bunlarla ilgili kanunlar tarafından tâyin edilmiştir.

Kanaatimizce fikrî ehliyetten daha çok mühim olan ahlâkî ehliyetin kanunlar tarafından kabul edilen bazı karinelerle temin edilmeğe çalışılması kâfi olmayıp, Devlet iktidarını derece derece kullanan, Yasama Meclisi ve hükümet üyeleri ve her kategorideki memurlar ve hâkimler gibi organların, hakkın ve âmme menfaatlerinin koruyucusu olarak, yukarıda saydığımız ahlâkî vasıflara herkesten fazla sahip olmaları

lâzımeleceğini bir an hatırdan çıkarmamaları lâzımdır. Bu şuur, tekrar edelim ki, iktidarın hukukî tahdidinin ilk ve en tesirli teminatıdır. Her şeyden evvel ahlâkî tahditlere dayanmayan bir hukukî tahdit Devlet iktidarının sınırlanmasında yeter derecede tesirli olamaz. 27 Mayıs İhtilâlinin devirdiği rejimin meşruluğunu yitirmesinin asıl ve vahim sebebi Devlet idaresinde ahlâkî tahditleri hiçe sayması idi. Bazı Anayasalar ahlâkî sınırlamanın ehemmiyetinden dolayı bu esasa bir Anayasa norması değerini tanımıştır. 1938 tarihli Portekiz Anayasasının 4. maddesi buna misâl teşkil eder. Tanınmış hukukçulardan J. Dabin de hâkimiyetin ahlâkî tahdidine kıymet vermektedir.

2. *Objektif Fiilî Sınırlanma* : Objektif fiilî sınırlama,, bir cihetten, biyolojik ve coğrafî mahiyetteki tabii hal ve şartların zarurî kıldığı sınırlamadır. Devlet kanunlarını yaparken ve uygularken ferdin, ailenin ve milletin içinde buldukları tabii hal ve şartların zarurî icaplarını gözönünde bulundurmaları mecburiyetindedir. Aksi takdirde kanunlar ve kararlar fayda yerine zarar verir ve egemenliğin kötüye kullanılmasına yol açmış olur. Meselâ Türkiyede evlenme yaşını 20 ye çıkaran veya muayyen bir memleket bölgesindeki toprak ve iklim şartlarının müsait olmadığı bir ziraati teşvik eden kanun Türkiyenin tabii şartlarına uygun olmayan kanunlardır.

Objektif tahdit, diğer cihetten, toplumun içinden doğan ahlâkî, dinî, iktisadî, siyasî mahiyetteki birtakım sosyal etkenlerin zarurî kıldığı tahditlerdir. Devlet dışındaki hukukî varlıkları da bağlayan bu çeşitli etkenler, iktidarın çok tesirli bir şekilde sınırlanmasını mümkün kılmaktadır. Demokratik memleketlerde her çeşit basınla, sinema ve tiyatrolar, kulüpler, dernekler, akademiler, üniversiteler, meslekî kuruluşlar ve siyasî partiler gibi muhtelif vasıtalar ve şekillerle kendisini gösteren *baskı gurupları* ve *halk efkârı* şeklinde kendini gösteren bu objektif tahdidin etkilediği vatandaşların ve Devlet mekanizmasını elinde tutanların ahlâkî, fikrî ve siyasî seviyesinin yüksekliği ile artar. Bu seviyenin yetersizliğinden dolayı, hakikî âmiller gözönünde bulundurulmuyarak yapılan kanunlar da boş bir kalıp haline gelmeğe, iktidar sosyal menfaate aykırı bir maddî kuvvet şeklinde soysuzlaşmaya mahkûmdur. İktidarı kötüye kullanmak istemiyen Devlet organları hastanın nabzını yoklayan bir hekim gibi halk efkârını dikkatle yoklamak mecburiyetindedirler. Halk efkârının en mühim ifade vasıtası ise, daima tekrarladığımız gibi, hür, samimî ve seviyeli basındır.

C. *Hukukî ve Fiilî Sınırlama Tekniği* : Siyasî iktidarın hukukî ve fiilî sınırlamalara tâbi olduğunu müşahade ve bu sınırlandırmanın ge-

rekliliğini bir prensip olarak kabul etmek kâfi değildir. Bu sınırlamanın kolay ve tesirli bir şekilde gerçekleşebilmesi için bir sınırlama tekniğine ihtiyaç vardır. Bu teknik zamanımızın özellikle hürriyetçi ve bu sebeple plüralist olan demokrasilerinde Devlettten ayrı çeşitli özerk kurumların varlığına ve faaliyetlerine imkân vermekle ve aynı zamanda serbest ve samimî seçim, kuvvetler ayrılığı, yazılı ve katı Anayasa, her çeşit devlet tasarruflarının yargı kontrolüne tâbi tutulması, yarı doğrudan demokrasi ve her çeşit Devlet faaliyetlerinin aleniliği gibi sistemlerin uygulanması ile gerçekleşebilir. Bu konulardan ilerideki çeşitli bahislerde söz edeceğimiz için şimdilik işaret etmekle yetineceğiz.

§ 2. SİYASİ İKTİDAR KARŞISINDA KİŞİ HAK VE HÜRRİYETLERİ VE SOSYAL HAK VE HÜRRİYETLER

Liberal dünya görüşüne dayanan rejimlerde siyasî iktidarın hem hukukî, hem fiilî yönden sınırlanmasını sağlayan esasların ve tekniğin hedefi, Anayasa ve kanunlar tarafından ferdî ve sosyal yönleri ile tanıyan ve teminat altına alınan insan hak ve hürriyetlerini korumaktır. Bu hak ve hürriyetlerin korunması Anayasa hukukunun ve politika ilminin temel problemidir. Bu sebeple kişi hak ve hürriyetleri ile sosyal hak ve hürriyetlerin sadece bazı temel yönleri üzerinde duracağız.

I

KİŞİ HAK VE HÜRRİYETLERİ

Önce şunu belirtelim ki «hak» ve «hürriyet» terimlerini, hukukçuların çoğunlukla yaptıkları gibi, biz de bir arada kullanmak lüzumunu duymaktayız. Çünkü «hak» ve «hürriyet» aslında bir tek gerçeğin iki yönüdür. Çünkü hürriyet bir haktır ve her hak hürriyetle gerçekleşebilir. Hak hürriyetin konusu, hürriyet ise hakkın vasıtasıdır. Hak yoksa hürriyet lüzumsuz, hürriyet yoksa hak faydasızdır.

A. *Kişi Hak ve Hürriyetlerinin Teorik Temelleri* : Kişi hak ve hürriyetleri, başka bir deyimle, ferdin Devlet karşısında otonom hukukî bir hüviyet taşıması, eski çağın teokratik otokrasilerinde ve hattâ aynı çağda demokrasinin ilk örneğini verdiği öteden beri ileri sürülen Atina sitesinde bile kabul edilmemekte idi. Atınada da fert, sitenin kanunlarına tâbi idi ve bugünkü telâkkilerimize uygun bir anlayışla, kanun hâkimiyeti prensibi vardı. Fakat kanun kişi hayatını en küçük teferruatına va-

rıncaya kadar kayıtlar altına almakta, kişiyi her türlü faaliyet ve münasebetlerinde, hattâ özel hayatında kısıktırak bağlamakta idi. Zira kanunun dinî bir karakteri vardı. Bunun sebebi Yunan sitelerinde de, Roma sitelerinde de sitenin yalnız siyasî değil, aynı zamanda dinî bir kuruluş olması idi. Site Devleti kendine mahsus tanrıları ile bir din Devleti idi. Atina demokrasisinin anladığı hürriyet bu sebepten dolayı yalnız siyasî hürriyet idi, yani vatandaş olanların sitenin idaresine katılma ve sitenin resmî organlarını seçme hürriyetinden ibaretti.

Kişi hak ve hürriyetleri fikri teorik bakımdan, ilk defa Yunan Stoisyen felsefesinden gelen, Hıristiyan ve İslâm felsefeleri ile beslenip Yeni Çağa geçen bir fikirdir. Bu fikir insan şahsının hukukî ve ahlâkî varlığını hedef tutan iki prensibe dayanmaktadır : Bunlardan birincisi hukukun Devlet veya toplum dışında ve üstünde olduğu, ideal bir adaletin bulunduğu prensibi; ikincisi ise hukukun gayesinin ferdin hukukî otonomisini ve mutluluğunu teminden ibaret bulunduğu prensibidir. Bu prensiplerden birincisi *tabii hukuk doktrininin*, ikincisi ise *fertçilik doktrininin* dayandığı prensiplerdir.

Yeni Çağla beraber lâyük ve rasyonel bir karakter kazanan bu iki doktrinden birincisi fert hak ve hürriyetlerinin teminatını *sosyal mukavele* esasına dayandıran doktrindir. Buna göre siyasî toplum bir mukavele ile kurulmuştur. Bu mukavelele yapılmış evvel fertler tam bir inziva ve hürriyet içinde yaşamakta idiler. *Tabii yaşama hali* denilen bu halde fertlerin bir takım tabii hakları vardı. Sosyal mukavele ile bu tabii haklarından ancak toplum hayatı için zarurî olduğu nispette toplum lehine fedakârlık yapmışlardır. Sosyal mukavele gereğince siyasî iktidarı kullanan heyet veya şahıslar fertlerin kendileri için saklı tuttukları tabii haklarına tecavüz etmemekle mükelleftirler. Aksi halde onlara karşı direnme fertler için meşru bir hak olur. Çünkü bu takdirde hükümet edenler mukavele şartlarına saygı göstermemiş olurlar. İngiliz filozofu John Locke'un savunduğu sosyal mukavele doktrininin esası budur.

Fertçilik doktrini ise, fert hak ve hürriyetlerini *insan şahsının* değeri esasına dayandırmaktadır. Bu esasa göre, fert haklarının var olması ve teminat altına alınması için sosyal mukavele hipotezine başvurmağa lüzum yoktur. Esasen böyle bir hipotez ilmî değerden mahrumdur. Fert tabii haklarının varlığı ve teminatı insan şahsının değerindedir. İnsan hak ve hürriyetlerini başka bir temele oturtmaya ve bir sosyal mukavele hipotezine dayatmaya ihtiyacı yoktur. Çünkü hu-

kukun kaynağı tek hür ve mesul varlık olan, şahıs olan insandır. Ferdin dilediği gibi yaşaması ve gelişmesi için muhtaç olduğu hak ve hürriyetlerin teminat altında bulunması onun bu hak ve hürriyetlere bir insan olmak sıfatıyla sahip olduğunun kabulü ile mümkündür. İnsanın insan olmak sıfatıyla haiz olduğu değer neticesi oldukları içindir ki, bu hak ve hürriyetler tabii olan, devir ve ferağ edilemeyen, zaman aşımına uğramayan ve kutsal olan hak ve hürriyetlerdir. 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurtdaş Hakları Bildirisi (Md. 2). Anayasamız da «herkes kişiliğine bağlı, dokunulmaz, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.» (Madde 10) demekle bu esası kabul etmiş oluyor.

Hukukun, Devletin iradesi dışında ve üstünde olması, insan şahsının insan olarak kendisinden ayrılmaz haklara sahip bulunması, fert otonomisinin ve mutluluğunun Devletin gayesi olması gibi üç ana fikre varıp dayanan bu klâsik su katılmamış fert hak ve hürriyetleri telâkkisinden şu neticeler doğmaktadır :

Birinci Netice : Devlet, ve diğer topluluklar fert hak ve hürriyetlerine aykırı bir hukuk düzeni kuramazlar.

İkinci Netice : Devlet veya diğer topluluklar ferdin gelecekteki refahı, saadeti veya daha tam hürriyeti için bugünkü hak ve hürriyetlerden fedakârlık yapmasını isteyemezler, bu hak ve hürriyetleri çiğneyemezler veya kamu düzeninin gerektirdiği ölçüyü aşan aşırı kayıtlara tâbi tutamazlar. Çünkü gaye, ne kadar meşru olursa olsun, ferdin hak ve hürriyetlerine aykırı olan vasıtaların kullanılmasını meşrulaştırılmaz.

Üçüncü Netice : Korunması ve sağlanması zarurî olan umumî menfaatin sınırları fert hak ve hürriyetlerinin sınırına tecavüz edemez. Anayasamız bu neticeleri şu şekilde ifade etmektedir: «Devlet kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk Devleti ilkeleri ile bağdaşamayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar.» (Madde 10). Anayasamız bununla da yetinmemiş «Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz.» (M. 11/2) diyerek Devlet karşısında kişinin hiçbir sebep ve bahane ile dokunulamıyacak kutsal kişiliğinin kesin sınırını çizmiştir. İşte fert hak ve hürriyetlerinin Batı demokrasilerininin bağlı olduğu klâsik liberal telâkki tarafından müdafaa edilen

ve Anayasamızca da sosyal Devlet esasları ile bağdaştırılmak suretiyle kabul olunan temelleri ve neticeleri bunlardır.

B. Kişi hak ve hürriyetlerinin iki mânası : Bu temellere dayanan ve bu neticelere varan klâsik kişi hak ve hürriyetleri telâkkisi, özellikle XVIII. Asrın ikinci yarısından itibaren, Batı Avrupanın mutlak monarşilerine karşı başlayan savaşta silâh rolünü oynamış, 26 Ağustos 1789 Fransız «İnsan ve Yurtdaş Hakları Bildirisi» ile kesin, resmî ve evrensel eğilimli ifadesine kavuşmuş ve XIX. Asırda gelişen *siyasî liberalizmin* güçlü dayanağı olmuştur. Gerçi aynı Asırda ona karşı duran *toplumcu* (geniş mânasıyla) telâkkiler ortaya çıkmış ise de klâsik anlayış siyasî liberalizmin *iktisadî liberalizm* ile çıkar ortaklığı yapması sayesinde tam etkisini XX. Asra kadar sürdürebilmiştir. İktisadî liberalizmin aynı Asırda başlayan ve XX. Asırda artan sarsıntılara ve toplumcu düşüncenin kazandığı güce rağmen, klâsik kişi hak ve hürriyetleri telâkkisinin, önemli değişikliklere uğramakla beraber, değerini tamamen yitirmediği bir gerçektir.

Klâsik kişi hak ve hürriyetleri telâkkisinin asıl özüne göre, Devlet sadece kamu güvenliğinin *bekçisi* ve kişiler arası anlaşmazlıkların *hakemidir*. Başka bir deyimle, Devlet kişi hak ve hürriyetlerinin, kişi menfaatlerinin karşılıklı serbest münasebetlerinden meydana gelen hukukî ve iktisadî hayatın daha ziyade bir *seyircisidir*. Böyle olunca, kişi hak ve hürriyetleri kişiye Devlet karşısında serbest hareket etme, yani *özerklik* sağlayan, Devletin belirli bir sınırı aşarak bu özerkliğe tecavüz etmesini yasaklayan, ona «müdahale etmemek», «karışmak» gibi *olumsuz bir tutum* emreden, Devlet egemenliği ile kişi özerkliğini karşı karşıya koyan bir takım *iktidarlar demetidir*. Kişiler kişiliklerine bağlı hak ve hürriyetlere sadece *soyut insan olmak niteliği, insan olmak haysiyeti ile* sahiptirler. Bu sebeple bu hak ve hürriyetlerden, sosyal durumları ne olursa olsun, «dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin kanun önünde» eşit olarak faydalanırlar. (A.Y. Md. 12).

Klâsik telâkkiye göre, kişilerin *insan* niteliği yanında bir de *vatandaş* niteliği vardır. Yani yalnız kişiliklerine bağlı hak ve hürriyetlere sahip, ve kanun önünde eşitlik prensibine göre saygı gösterilmek şartıyla kanunlara tâbi olan insan, aynı zamanda siyasî toplumun üyesi ve demokrasinin temeli olarak siyasî iktidarın kuruluşuna ve işleyişine katılan egemen vatandaşdır. Bu niteliği ile de bir takım siyasî haklara ve hürriyetlere sahiptir.

C. Kişi hak ve hürriyetlerinin çeşitleri : Yukarıdaki izahlara göre, kişilerin hak ve hürriyetleri iki gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta kişilerin *insan olarak*, ikinci grupta ise *vatandaş olarak* sahip buldukları hak ve hürriyetler yer almaktadır. Bunları Anayasamızın ilgili maddelerine göre özetliyeceğiz :

1. Kişinin insan olarak Devlet karşısındaki özerk varlığını tanıyan ve koruyan hak ve hürriyetler : Bu birinci gruptaki kişi hak ve hürriyetleri kişinin fizik, manevî-fikrî, ekonomik varlığı ile ilgili olmak üzere üç çeşittir :

1) Kişinin fizik varlığı ile ilgili hak ve hürriyetler : Bunlar kişinin diğer bütün hak ve hürriyetlerinin somut temelidir. Bunlar olmazsa öteki hak ve hürriyetlerin değer ve mânası kalmaz, onlardan faydalanmak imkânı ortadan kalkar. Çünkü bu hak ve hürriyetler insanın doğrudan doğruya somut varlığının, kişiliğinin bütününi teminat altına alan, hayatını dilediği gibi, tehditten ve korkudan uzak olarak yaşamasını sağlayan hak ve hürriyetlerdir. Bunlar *kişi dokunulmazlığı* (A.Y. md. 14), *Kişi güvenliği* (md. 30), *Özel hayatın korunması* (md. 15) yani *özel hayatın gizliliği* (md. 15), *Konut dokunulmazlığı* (md. 16) ve *Haberleşme hürriyeti* (md. 17) ile *Seyahat ve yerleşme hürriyeti* (md. 18).

2) Kişinin manevî-fikrî varlığı ile ilgili hak ve hürriyetler : Bunlar insanın akıl ve muhakeme melekesine, iç dünya hürriyetine ve bu sebeple insan olma şeref ve haysiyetine sahip bir varlık olarak tanınması ve korunması şart olan hak ve hürriyetlerdir. Varlığının niteliklerini bilen, bu niteliklerin gerektirdiği sorumluluk duygusunu taşıyan, hasılı insan olma şerefine sahip bulunan her insanın dilediği gibi inancını, düşünmesini, duymasını ve bunları tek başına veya toplu olarak çeşitli yollarla açıklaması en tabii ve kutsal hakkıdır.

Bu hakkın ortadan kaldırılması ise, insan oğluna yapılabilecek tecavüzlerin ve zulümlerin en tahammül edilemez olanıdır. Düşünceye zincir vuran faşist diktatörlüklerin akıbeti, düşünceyi yeryüzü cennetini müjdeleyen bir doktrin uğruna tek kalıba dökmeye çabalayan Marksist rejimlerde, özellikle düşünce ve inanç hürriyetine karşı yapılan her türlü baskıya rağmen, gizli veya açık devam eden huzursuzluklar ve zaman zaman millî bağımsızlıkları çiğnemeye varacak kadar aşırı müdahaleler kişinin manevî-fikrî varlığı ile ilgili hürriyetlerin zincire vurulamıyacağını, bu hürriyetlerin hiçbir şeye feda edilemeyeceğini, insan oğlu için ne büyük değer ifade ettiğini göstermektedir.

Kişinin Devlet karşısındaki özerkliğini sağlayıcı ve koruyucu çeşitli kişi hak ve hürriyetlerinin başında yer alan manevî-fikrî hak ve hürriyetlerin temeli *düşünce ve inanç hürriyetidir*. Düşünce ve inanç hürriyeti ise ya *ferdî* veya *kollektif* şekilde kullanılmaktadır. Ferdî şekilde kullanılan düşünce ve inanç hürriyeti *vicdanî ve din hürriyeti* (A.Y. md. 19), *Düşünce ve Kanaat Hürriyeti* (md. 20), *Bilim ve San'at Hürriyeti yahut Öğrenme ve Öğretme Hürriyeti* (md. 21), *Basın ve Yayın Hürriyeti* (md. 22) çeşitlerini kapsar. Kollektif şekilde kullanılan düşünce ve inanç hak ve hürriyetleri ise *Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkı* ile *Dernek Kurma Hakkıdır* (md. 20).

3) *Kişinin ekonomik varlığı ile ilgili hak ve hürriyetler* : Bunlar kişinin maddî hayatını, maddî gelişmesini ilgilendiren ve liberal ekonominin esaslarını teşkil eden hak ve hürriyetlerdir. Klâsik liberal ekonomiye göre, ekonomik hak ve hürriyetler, kişinin fizik hak ve hürriyetlerinin bir uzantısıdır. Bu sebeple kişiliğe bağlı, onun Devlet karşısında maddî yönden de özerkliğini sağlayan tabii ve kutsal hak ve hürriyetlerdir. Fakat bu telâkki, ileride belirteceğimiz gibi, değişikliğe uğrayarak kişinin ekonomik hak ve hürriyetleri eski mutlak manâsını ve değerini kaybetmiş, sosyal bir nitelik almağa başlamış ve kamu yararının korunması, memleket ekonomisinin düzenlenmesi ihtiyacı ile belli bir ölçüde sınırlanabilen hak ve hürriyetler olmuştur.

Bu üçüncü çeşit hak ve hürriyetler, *Mülkiyet Hakkı* (A.Y. md. 36), *Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti* (md. 40) ve bunlardan doğan Ticaret ve Sanayi Hürriyeti, Rekabet Hürriyeti, Fiat ve Ücretlerin Tesbiti Hürriyeti, Serbest Mübadele Hürriyeti gibi özel teşebbüs alanına giren ve prensip itibarıyla Devlet müdahalesine kapalı olduğu ileri sürülen hak ve hürriyetlerdir.

2. *Kişinin bir vatandaş olarak siyasî iktidarın kuruluşuna ve işleyişine katılmasını sağlayan hak ve hürriyetler* : Bu ikinci grup hak ve hürriyetler, *siyasî hürriyetler* ile *kamu hürriyetidir*. Bunların tanınması ölçüsündedir ki, *insan olarak* Devlet karşısında özerk olan kişiler aynı zamanda *vatandaş olarak* kendilerini idare edenleri seçmek, onları kontrol etmek ya da kamu hizmetine katılmak suretiyle Devlet hayatını paylaşmakta, siyasî kaderlerine az çok hâkim olmak imkânını elde etmektedirler. Bu hak ve hürriyetler, *Seçme ve Seçilme Hakkı* (A.Y. md. 55), *Siyasî Parti Kurma Hakkı* (md. 56), *Kamu Hizmetine Girme Hakkı* (md. 58), *Millî Savunma Hakkı* (md. 60), *Vergi Hakkı veya ödevi* (md. 61) ile *Dilekçe Hakkı* (md. 61) dir.

II

SOSYAL HAKLAR

A. *Sosyal Hakların Mahiyeti* : Daha evvel belirttiğimiz gibi, klâsik telâkkiye göre kişiler soyut varlıklardır. Toplumun somut şartları üstünde, toplum içindeki gerçek durumları dışında soyut hukukî değerlere sahiptirler, çünkü insandırlar. Ve bu nitelikleri ile kutsal bir kişilikleri, Devlet karşısında somut şartlara göre değişmeyen özerklikleri ve birbirleri ile eşitlikleri vardır.

Kaynağını «1789 İnsan ve Yurtdaş Hakları Bildirisi»nden, bu Bildirinin formülleştirdiği Dünya görüşünden alan, kişiyi Devletin karşısına bir tabu gibi koyan onu felsefî, sosyolojik, hukukî ve iktisadî yönlerden toplumun tek varlık sebebi gören bu *fertçi* anlayış XIX. Asırda sarsılmağa başlamıştır. Daha evvelki Asırda ortaya çıkan endüstri devriminin hızlanması, güçlenen işçi sınıfının ve kapitalizmin birbiri ile çatışmasından doğan meseleler ve bunlara bağlı olarak *sosyalist düşüncenin* gittikçe kuvvetlenip yayılması fertçi görüşün sarsılmasını, onun yerini, geniş anlamı ile, *toplumcu* görüşün almasını sağlayan başlıca etkenlerdir.

Gerçekten, XIX. Asrın daha ilk yarısında insanın kutsal bir kişiliğe ve bu niteliği ile Devlet karşısında özerkliğe sahip olduğunu kabul ve ifade etmenin yeterli olmadığı anlaşılmaya başlanmıştır. Çünkü kişinin toplum içindeki gerçek durumu sahip olduğu söylenen insanlık hak ve hürriyetleri ile, insanlık şerefi ile çoğu zaman bağdaşmamakta, bu hak ve hürriyetleri gerçeklerle hiç ilgisi bulunmayan hayaller haline getirmektedir. Bu sebeple yalnız soyut insan değil *somut insanı* da gözönünde tutmak, onu toplum içindeki yerine göre yani sosyal açıdan, sosyal bir varlık olarak düşünmek gerekir. Sosyal ve iktisadî hayatın değişen şartları ve ihtiyaçları artan bir kuvvetle bu yönde baskı yapmış, böylece soyut insanın yanında somut insana, ferdî adaletin yanında sosyal adalete de yer vermek mecburiyeti duyulmuştur. Bu görüş ve tutum değişikliği klâsik hak ve hürriyetler anlayışında aşağıdaki üç yönde çok önemli neticeler doğurmuştur :

1. *Fert yönünden* : Bu yöndeki önemli netice kişi özerkliği ile Devlet egemenliği arasındaki çatışmanın eski sertliğini büyük ölçüde yitirmesidir. Zira kişi de, Devlet de *sosyalleşmiştir*. Yani Devletin varlık sebebi nasıl kamunun iyiliği ise, kişinin varlık sebebi de yalnız

kendi bencil kişiliği olmaktan sıyrılarak aynı zamanda toplumun mutlak mutluluğu olmuştur. Bu, Devlet ve ferdi karşılıklı görev ve sorumluluk bağları ile birbirine bağlamış, aralarında sıkı bir dayanışma kurmuş, onları birbiri ile âdeta kaynaştırmıştır. Devlet ve ferdin böylece sosyalleşmesi ve kaynaşması klâsik hak ve hürriyetlerin niteliğinde bazı değişikliklere sebep olmuştur. Bu değişiklikler şunlardır :

1) *Eski mutlak kişi hak ve hürriyetleri nisbîleşmiştir* : Klâsik telâkkiye göre kişi haklarının en mutlak olanı mülkiyet hakkı ferdi ve mutlak bir hak olmaktan çıkarak, nisbî bir karakter almış, özü itibarıyla klâsik kişi haklarından biri olmağa devam etmekle beraber, toplumdaki görevi ve faydası yönünden nisbîleşerek bir *fonksiyon-hak* mahiyetini almış, sosyalleşmiştir. Onun bu nisbîliği sosyalliğinin kaçınılmaz neticesidir. Nitekim yeni Anayasamız 36. maddesi ile mülkiyet hakkına üçüncü bölümündeki *sosyal ve iktisadî haklar ve ödevler* arasında yer vermekte «Herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğunu, bu hakların ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilceğini» söyledikten sonra, «Mülkiyet hakkının kullanılması, toplum yararına aykırı olamaz» demektedir. Anayasamız toprak mülkiyetini de aynı anlayışla bazı kayıtlara bağlamaktadır (md. 37). Anayasamız yine aynı anlayışla kişinin klâsik haklardan olan çalışma ve sözleşme hak ve hürriyetini mutlak olmaktan çıkarmış, «kamu yararı amacıyla sınırlamış», «millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygunluğu» şartını koymuştur (md. 40).

2) *Klâsik telâkkiye göre kişilere tanınan serbest hareket hakkına kişi lehine bir alacak hakkı eklenmiş ve Devletin kişi karşısındaki rolü olumsuz olmaktan çıkarak, olumlu bir nitelik kazanmıştır* : Bu da hak ve hürriyetlerdeki nisbîlik gibi kişi ve Devletin sosyalleşmesinin bir neticesidir. Madem ki, kişi ve Devlet aynı sosyal gayelerle birbiri ile dayanışma halindedir, bu gayeye ulaşmayı mümkün kılmak için karşılıklı *hak ve vecibeler* ile birbirlerine bağlıdırlar. Kişilerin Devlete karşı ileri sürecekleri *isteme hakkına* mukabil Devlet de *yapma mükellefiyeti* ile bağlıdır.

Gerçekten, Anayasamız *iktisadî ve sosyal hayatın düzenlenmesi* (md. 41), *çalışma hakkı ve ödevi* ve bu çerçevede özellikle çalışan kadın, çocuk ve gençlerin korunması (md. 42-45), *sağlık hakkı* (md. 49), *öğretimin sağlanması* (md. 50) bakımlarından kişi lehine bazı sosyal haklar tanımış, Devlete bazı sosyal mükellefiyetler yüklemiştir. Bu mükellefiyetler, özellikle çalışma hakkı ve ödevi bakımından, Ana-

yasamızda çok önemli bir yer almaktadır. Ancak Devlet iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma görevini «iktisadî gelişme ile maddî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir» (md. 53).

3) *Klâsik kişi hürriyeti yanında sosyal güvenlik hakkı, klâsik şekli ve hukukî eşitlik (Kanun önünde eşitlik) yanında fiilî eşitliği sağlama eğilimi yer almıştır* : Sosyal Devlet telâkkisi klâsik kişi hürriyeti yanında sosyal güvenliğe de yer vermeği gerektirmiştir. Zira gerçek hürriyet ancak *sosyal güvenlik* içinde değer ve etki kazanabilir. Gerçekten hür olan insan yaşama şansı ve imkânları bakımından bugününü ve yarınını güvenlikte gören insandır. Bu sebeple Anayasa herkeşe *sosyal güvenlik hakkı* tanımış, bu hakkı sağlamak için Devlete sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurma ödevini yüklemiştir (md. 48).

Öte yandan herkesin dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı gözetilmeksizin kanun önünde eşit olması (A.Y. md. 12) esas olmakla beraber, klâsik telâkkinin bu eşitlik anlayışı yeterli görülmemeye başlanmıştır. Çünkü bu *şekli ve hukukî eşitlik* sosyal ve iktisadî durumları yönünden zayıf olanların zararına işleyen, kuvvetlileri zayıflara karşı koruyan aldattıcı bir eşitliktir. Bu eşitliği fiilen de gerçekleştirmeye çalışmak, herkese aynı başarı imkânlarını ve şanslarını da sağlamak gerekir.

Bu sebeple Anayasamızın kişi lehine haklar tanıyan ve Devlet için mükellefiyetler koyan yukarıda belirttiğimiz hükümleri sosyal Devlet ve sosyal adaletin icabı bulunan *fiilî ve gerçek eşitliğe* mümkün olduğu kadar yaklaşmak hedefini güden hükümlerdir. Anayasamız «İktisadî ve sosyal hayat adaletine, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir» demekle bu hedefi gayet kesin şekilde açıklamaktadır (md. 41/1).

4) *Devletle ferdi birbirinden ayıran kişi özerkliği yerini kişi için büyük ölçüde katılma hakkına bırakmıştır* : Bu da sosyalleşen ve kaynaşan fert ile Devletin aynı gayeye ulaşabilmek için iş birliği yapması gereğinin tabii bir neticesidir. Gerek demokrasi, gerekse sosyal ve ekonomik şartlar ferdin Devletin her çeşit faaliyetine çeşitli şekiller altında katılmasını yalnız bir mükellefiyet olarak değil, aynı zamanda bir hak olarak lüzumlu kılmaktadır. Anayasamızın «Demokratik ve sosyal hukuk Devleti» prensibine (md. 2) dayanan ve yukarıda belirtilen ve

Devletle ferdi karşılıklı hak ve mükellefiyet bağları ile bağlayan dayanışmadan doğan tabii netice budur.

2. *Topluluklar yönünden* : Klâsik telâkkiye göre toplum, sadece fert zerrelerinden meydana gelen bir yığındır. 1789 Fransız Devriminden gelen bu telâkki, Ortaçağ sosyal yapısının bıraktığı şüphe ve husumetten dolayı, kişileri kadrolayan ve onlarla Devlet arasına giren toplulukların uzun süre güvensizlikle karşılaşmasına yol açmıştır. Siyasî yönden hala canlılığını devam ettiren bu görüş, —çünkü siyasî seçimlerde halâ yaygın olan esas tek kişi, tek oy prensibidir— iktisadî ve sosyal yönden değerini kaybetmiştir. Çünkü fertler, toplumun gelişmesine paralel olarak, çeşitlenen belirli sosyal ve ekonomik ortak hedeflere ulaşmak için, maddî ve mânevî güçlerini birleştirmek zorunda kalmışlardır. Bu, bir takım toplulukların veya grupların meydana gelmesine yol açmış, fertle Devlet arasında yer alan bu topluluk ve gruplar, etrafında toplandıkları ortak menfaatin korunması ve gerçekleşmesi için muhtaç oldukları hukukî kişiliği ve özerkliği Anayasalar ve Kanunlar yoluyla elde etmişlerdir.

Bu gelişme fertle ilgili sosyal haklar yanında gruplarla ilgili sosyal hakların ortaya çıkması neticesini doğurmuştur. Bu ikinci grup sosyal hakların klâsikleşmeye başlamış olanları meslek kuruluşları ile ve özellikle işçi ve işveren sendikaları ile ilgili olanlardır. Bazı hukukçular dernek kurma, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı gibi toplu olarak kullanılan klâsik hakları da bu gruba sokmakta iseler de biz bu sonuncuları asıl sosyal haklar değil, klâsik kişi haklarının sadece kolektif kullanılış şekli olarak kabul etmekteyiz.

Yeni Anayasamız ileri sayılabilecek bir sosyal Devlet anlayışı ile işçilerin ve iş verenlerin önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma ve bunlara serbestçe üye olma hakkını tanımış (md. 46) ve bu hakka bağlı olmak üzere, toplu sözleşme ve grev hakkını da kabul etmiştir (md.47). Anayasamızın kooperatifçiliğin teşviki (md. 51), tarımın ve çiftçinin korunması (md. 52), toprağın verimli olarak işletilmesinin gerçekleştirilmesi, topraksız olan veya yeter derecede toprağı bulunmayan çiftçilere toprak sağlamak amaçları ile gereken tedbirlerin alınması hakkındaki hükümleri (md.37) topluluklarla ilgili sosyal haklar ve ödevler grubuna sokulmak gerekir.

Tabii bir topluluk olan ve bu niteliği ile toplumun en tabii ve temel unsuru değerini taşıyan aile de kişiden ayrı olan, ana-baba ve

çocuklardan meydana gelen bir topluluk olarak, toplumun bütününden ve onu temsil eden Devletten özel bir himaye istemek şeklinde görünen bir sosyal hakka sahiptir. Bazı yeni Anayasaların benimsediği bu anlayışı yeni Anayasamız da benimsemiş, sosyal ve iktisadi hakların ilk maddesi olan 35. maddesinde «Aile türk toplumunun temelidir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri ananın ve çocuğun korunması için gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar» hükmünü koymuştur.

3. *Toplumun bütünü (millet) yönünden* : Yukarıda özetlediğimiz sosyal haklardan, bilhassa topluluklarla ilgili olanları; dolayısıyla toplum bütününe mutluluğunu, maddî ve manevî kalkınmasını sağlayıcı mahiyettedir. Fakat zamanımızın hızla gelişen ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı bölünmez bir bütün olan milletin maddî ve manevî kaynaklarından tam faydalanılmasını, maddî ve manevî millî gücün doğrudan doğruya ve bir bütün halinde bir plâna göre harekete geçirilmesini zarurî kılmaktadır. Zamanımızda milletlerin maddî ve manevî kalkınması böylelikle mümkün görünmektedir. Türkiyemiz gibi az gelişmiş veya gelişme halinde olan bir memleket için özel sektörü de içine alan plânlı kalkınma kesin bir zarurettir.

Bu zaruret zamanımızda Devletin plânlı kalkınmayı sağlamak için, gruplar üstünde, doğrudan doğruya milletin bütününe hedef tutan, benimsenen ideolojiye göre değişik ölçüler gösteren, fakat her halde kabul edilmesi gerekli olan bazı sosyal ve ekonomik haklar ve vecibelerle donatılmasını lüzumlu kılmıştır.

Yeni Anayasamız bu düşüncenin baskısı altında bir taraftan Devlete özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde yürümesi için tedbir alma mükellefiyetini yüklerken, öte taraftan bu teşebbüslerin «millî iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olması»nu şart koymuş, iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir» hükmünü koymuştur (md. 41/2). Anayasa bu sebeple kalkınmanın plâna bağlanmasını ve plâna göre gerçekleştirilmesini emretmiş ve Başbakanlığa bağlı Devlet Plânlama Teşkilâtını kurmuştur (md. 129). Aynı maksatla tabii servet kaynaklarının aranmasını ve işletilmesini esas itibariyle Devlete bırakmış ve bu arama ve işletme işinin özel teşebbüse bırakılmasını veya onunla ortaklaşa yapılmasını ancak kanunla özel müsaade verilmek şartına başlamış (md. 130), ormanlar hakkında da etraflı koruyucu tedbirler

almıştır (md. 131). Anayasamız, yine aynı sosyal ve milli maksatlarla Devlet ve kamu tüzel kişilerine tanınan, kamu yararının gerektirdiği hallerde karşılıkları peşinen ödenmek şartı ile, özel mülkiyette bulunan malların kamulaştırılması yetkisinden ayrıca Devlete «çiftçinin topraklandırılması, -ormanların Devletleştirilmesi, yeni orman yetiştirilmesi ve iskân projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla» toprakların kamulaştırılması yetkisini de tanımış (md. 38) dir. Anayasamız böylece klâsik kamulaştırma yetkisini genişletmekle yetinmiyerek tam mânâsıyla sosyal adaletçi ve hatta *sosyalist denebilecek* bir anlayışla kamu hizmeti niteliğini taşıyan özel teşebbüsleri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılığı kanunla gösterilen şekilde ödenmek şartı ile *Devletleştirilmesini* de kabul etmiştir (md. 39).

B. Sosyal haklar ve pozitif hukuk : Sosyal hakların pozitif hukukta yer alması millî ve milletlerarası hukuk bakımlarından ayrı ayrı dikkati çekicidir.

I — Millî Hukuk bakımından : Bu bakımdan Marksist pozitif hukukla Marksist olmayan pozitif hukuku birbirinden ayırmak lâzımdır. Zira bunlar arasında ideoloji, netice ve metod yönlerinden fark vardır. Marksist ideoloji klasik kişi hak ve hürriyetlerini temelden reddettiği halde, Marksist olmayan ideoloji onlara esas itibariyle bağlı kalmaktadır. Bunun neticesi olarak Marksist ideoloji *kişi yerine* yalnız «Çalışan ve sömürülen halkı», yani işçi sınıfını koyduğu halde, Marksist olmayan ideoloji *kişi yanında*, sınıf farkı gözetmeksizin, toplumun bütününe yer vermekte, geniş anlamı ile sosyal hakları kişi haklarının bir çeşit uzantısı, sosyalleşerek zenginleşmesi mahiyetinde görmektedir. Şunu da ekliyelim ki, Marksist ideoloji klâsik kişi hak ve hürriyetlerinin yerini alan sosyal hakları çoğu kere bir devrimle derhal ve kesin olarak pozitif hukuka geçirdiği halde, Marksist olmayan ideoloji, kişi hak ve hürriyetlerinin sosyalleştirilmesi yönündeki merhaleli tekâmülü pozitif hukuk yolu ile yavaş yavaş hukukleştirmektedir.

Sosyal hakların Marksist olmayan millî pozitif hukuka girişinde izlediği gelişme şu iki dönem içinde olmuştur :

1) 1793'de başlayıp, I. Dünya Savaşı sonlarına kadar uzanan dönem : Bu dönemdeki mevzuatta 1789 «İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi»nin getirdiği *fertçi liberalizm* kuvvetle hâkim olmakla beraber sosyal haklar da yer almaya başlamıştır. Bu dönemde sosyal hakların ilk

örneklerini veren pozitif belgeleri Fransa'da görüyoruz. Bunlardan birincisi Robespierre'in etkisini taşıyan 1793 I. Cumhuriyet «İnsan ve Yurtdaş Hakları Bildirisi», ikincisi ise 1848 İhtilâli ile kabul edilen II. Cumhuriyet Anayasasının başlangıcıdır. 1793 Bildirisi Devlete çalışanlar için iş, çalışamayanlara çalışma imkânları bulmak, bir hak olan öğrenimden herkesin faydalanmasını sağlamak görevini yüklemekte idi (md. 21 ve 22). 1848 Anayasası ise, özellikle başlangıç kısmında Devlete ve kişilere tanınan haklar yanında görevler de yükleyen bir toplum ve hukuk anlayışını getirmekte, işçileri koruyucu, işçi-patron münasebetlerinde eşitliği sağlayıcı hükümler koymakta, böylece o tarihlerde gelişmeye başlayan insanîyetçi bir sosyalizmin izlerini taşımakta idi.

2) Birinci Dünya Savaşından Zamanımıza kadar uzanan dönem : 1848'den sonra sosyalist düşüncenin Marksizmin etkisi altında büyük bir hamle kazanmasına ve yayılmasına, sosyal ve iktisadî problemlerin artmasına rağmen, sosyal hakların Fransa'nın daha sonraki Anayasalarında ve başka memleketlerin Anayasalarında yer almadığını, 1789'un klâsik kişi hak ve hürriyetleri ile yetinildiğini, klâsik geleneğe bağlı kalındığını görüyoruz.

Fakat bir taraftan I. ve II. Dünya Savaşlarının doğurduğu yeni sosyal ve iktisadî problemler, öte yandan 1917 Sovyet İhtilâlinin verdiği kuvvetli örnekler, artık klâsik hak ve hürriyetlerin tanınması ile yetinilmeyeceğini, gerçekçi ve toplumcu bir anlayışla, halk yığınlarına huzur, refah ve güvenlik sağlayıcı tedbirlerin alınması gerektiğini anlatmıştır. Bu, I. ci ve II. ci Dünya Savaşlarından sonra yapılan Anayasalarda sosyal hakların ve ödevlerin geniş ve köklü bir şekilde yer almasına, sosyal Devlet fikrinin hatta sosyalist bir Dünya görüşünün klâsik görüşle bağdaştırılmasına yol açmıştır.

Bu yeni tutumun ilk örneğini veren 31 Ocak 1917 tarihli Meksika anayasası olmakla beraber, sosyal hakların mevzuatta yer alması yönündeki gelişme I nci dünya savaşından sonra ve özellikle Avrupa da yaygın bir hal almıştır.

Başta 11 Ağustos 1919 tarihli Alman Anayasası (Weimar Anayasası) olmak üzere yeni kurulan ve bağımsızlıklarına kavuşan Devletlerin yeni Anayasalarında sosyal haklara yer verilmiştir (1920 Çekoslovakya, 1921 Yugoslavya ve Polonya 1932 tarihli Romanya Anayasaları). Bütün bu Anayasalarda klâsik hak ve hürriyetler toplum yararına sınırlanmış, mülkiyet hakkı ve kişinin ekonomik varlığı ile ilgili diğer hak ve hürriyetler, sosyal hak ve ödevlerle tamamlanmış, muhtevaları belirtilmiş

ve Devlete sosyal ve iktisadî hayata kamu yararı adına geniş müdahale hakkı tanınarak klâsik hak ve hürriyetler açıkça sosyal bir temele oturtulmuştur.

Sosyal hakların mevzuatta yer alması yönündeki bu gelişme ikinci Dünya Savaşından sonra daha da hızlanmış ve yayılmış, 1848 Anayasasına hâkim anlayıştan uzaklaşarak sadece 1789 klâsik anlayışına sadık kalmakta direnen Fransız (1916 IV. Cumhuriyet Anayasası başlangıcı ve buna atıf yapan 1958 V. Cumhuriyet Anayasası başlangıcı), İtalya (27 Aralık 1947), Batı Almanya (8 Mayıs 1949 tarihli Bonn Anayasası), Japonya (3 Kasım 1946) yeni Anayasalarında klâsik haklar ve hürriyetler yanında çeşitli sosyal haklara da yer vermişlerdir. Eskiden Fransız sömürgeleri iken II. Dünya Savaşından sonra bağımsızlıklarına kavuşan yeni Asya ve Afrika milletleri de yeni Anayasalarında, liberal geleneğe bağlı olarak, tanıdıkları klâsik hak ve hürriyetleri bazı sosyal ve ekonomik hak ve hürriyetlerle tamamlamışlardır.

Yeni Anayasamız I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra sosyal hakların mevzuatta yer alması yönündeki gelişmeyi ilk defa olarak memleketimize de getirmiş ve bu niteliği ile 27 Mayıs Devriminin çok başarılı bir eseri olmak değerini kazanmıştır.

II. Milletlerarası hukuk bakımından : Bu bakımdan sosyal hakların mevzuata girmesini sağlayan «İnsan Hakları Evrensel Bildirisi» dir.

10 Aralık 1948'de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen *İnsan Hakları Evrensel Bildirisi*nin hukuken bağlayıcı olup olmadığı münakaşalı ise de taşıdığı manevî değer büyüklüğü inkâr edilemez. Bu itibarla İnsan hak ve hürriyetlerinin ve bu arada sosyal hakların bu Bildiri ile tanınması ve ilân edilmesi küçümsenmeyecek bir mâna taşır.

Bildiri insanların «akıl ve vicdan sahibi varlıklar olarak şerefte ve haklarda hür ve eşit doğdukları» temel prensibi üzerine oturduğu klâsik kişi hak ve hürriyetlerinin neler olduğunu gösterdikten sonra (md. 1 - 22) sosyal hakları saymaktadır. (Bildirinin Birleşmiş Milletlerdeki oylamasında Sovyet Rusya Bildiride klâsik kişi hak ve hürriyetlerine yer verilmesinden dolayı çekimser kalmıştır). Bildirinin *sosyal güvenlik* adı altında saydığı bu hakların başlıcaları, iş, adil ücret, dinlenme, tatil, sendika kurma, kendisi ve ailesi için insanca yaşama, öğretim, eğitim ve kültür hakları (md. 22 - 27) dir.

III

KİŞİ HAKLARININ VE SOSYAL HAKLARIN DÜZENLENMESİ

Bu hakların düzenlenmesi onları kullanılmak için lüzumlu vasıta olan çeşitli hürriyetlerin düzenlenmesi demektir. Bu ise maddî ve manevî mahiyetteki serbest kişisel ve sosyal faaliyetlerle kamunun iyiliğini hedef tutan sosyal düzenin ve onun ifadesi olan egemenliğin ayarlanmasından başka bir şey değildir. Bu ayarlama kabul edilecek esaslar ve ölçüler evvelâ demokrasi ve Devlet anlayışına, sonra da normal hallere ve anormal zamanlara göre değişmektedir. Bunlar üzerinde kısaca duralım :

A. Demokrasi ve Devlet Anlayışı ve Hürriyetlerin Düzenlenmesi : İleride siyasî rejimlerden bahsederken üzerinde duracağımız iki farklı demokrasi telâkkisine göre hürriyetten anlaşılan mâna ve hürriyetlerin düzenlenmesinde Devletin oynadığı rol değişmektedir.

1. Klâsik veya Siyasî Demokrasi adı verilen ve fertçi ve liberal bir dünya görüşünü benimseyen demokrasi anlayışında, evvelce de işaret ettiğimiz gibi, Devlet karşısında ferdin otonomisi vardır. Devlet ferderarası münasebetler karşısında sadece bir hakem durumundadır.

Bu klâsik anlayışın en fazla akis yapan ve iz bırakan formülünü 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinde buluyoruz. Bu bildiri fert hürriyetlerinin sınırını yalnız fert hürriyeti ile çizmektedir. Gerçekten, bildirinin 4 üncü maddesine göre, «Hürriyet başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilmekten ibaret olup şahsın tabii haklarının kullanılması diğer toplum üyelerinin aynı haklardan faydalanmalarını sağlayan hudutlarla sınırlanmıştır. Bu hudutlar yalnız kanun tarafından tâyin olunur.» Aynı anlayışı aşağı yukarı aynı ifadelerle, 1924 tarihli Birinci Cumhuriyet Anayasamızın 68 inci maddesinde de buluyoruz. Bu telâkkiye göre Devlete düşen düzenleme işi, kişi hak ve hürriyetlerinin tecavüze uğramasına mâni olmaktan ibarettir ve Devlet bu vazifesini kanun vasıtası ile yerine getirmektedir. Fakat hak ve hürriyetlerin sınırlanması için yapılan kanunların Devlete düşen hakemlik rolünü aşmasına, Devletin egemenliğini fert hak ve hürriyetlerinin zararına kullanmasına mâni olmak lâzımdır. Bunun için vatandaşların bir taraftan Devlet egemenliğinin kullanılmasına, bu kanunları yapacak yasama meclislerini seçmek suretiyle katılması, öte taraftan da bu meclislerin her türlü tasarruflarını ve faaliyetlerini çeşitli yollarla ve bilhassa muhalefet mekanizması ile murakabe etmesi şarttır. Şu halde klâsik veya siyasî demokrasi telâkkisinde fertler

vatandaş olarak sahip oldukları *siyasî hürriyetler* vasıtası ile Devlet egemenliğine katılmakta ve Devleti kontrol etmektedir. Siyasî hürriyetlerin de gayesi fertlerin insan olarak sahip buldukları tabii hak ve hürriyetlerin korunmasıdır.

Hasılı bu demokrasi anlayışında tabii haklara sahip olan kişi Devlet karşısındaki otonom varlığı ile siyasî kaderine dolayısıyla sosyal, kültürel ve iktisadî kaderine de doğrudan doğruya hâkimdir. Onun Devlettten tek istediği şey, tâyin ve takdiri kendisine bırakılan bu kadere el uzatmaması ve sadece onlara yapılacak müdahale ve tecavüzleri önlemesidir. Hürriyetleri düzenlemek için Devlete düşen vazifenin ifa şeklini ve sınırlarını çizen ana prensip budur.

2. *Sosyal Demokrasi* denilen ve umumiyetle en mutedil ve hürriyetçi olanından, en aşırı diktatoryacı ve totaliter komünizme kadar varan sosyalist dünya görüşü tarafından benimsenen demokrasi telâkkisine göre ise, kişilerin siyasî hürriyetler vasıtası ile Devlet egemenliğine iştiraki ve onu murakabe etmesi tatmin edici olmadığı gibi diğer hak ve hürriyetler ile kendi kaderine, kanunların himayesi altında da olsa, sahip bulunması da aldattıcıdır. Fertçi ve liberal anlayışa göre, Devletin seyirci olduğu serbest münasebetler çevresinde kendi kaderlerine terkedilen fertler kanunun eşit fakat şekli olmaktan ileri gidemiyen himayesi altında bulunurken fiilen sosyal ve iktisadî bakımdan daha kuvvetli vaziyette bulunanların *sömürücü* baskısı altına altına girmekte ve ezilmektedir. Onların bu akibetten kurtulabilmeleri için birtakım şekli ve aldattıcı hak ve hürriyetler ile yetinmelerine ve avunmalarına müsaade etmemek, fiilen de eşit bir hale getirilmelerini, sosyal ve iktisadî bakımdan ezilmemeleri için fiilen de himayelerini sağlamak lâzımdır. Bunun için de Devletin toplum hayatının her alanına müdahalesi şarttır. Böylece fertler bir taraftan Devlet egemenliğine doğrudan doğruya katılırken, öte taraftan kaderlerini de Devletin eline bırakacaklardır ve böylece kişilerin ve zayıf, sömürülen halk sınıflarının *güvenliği* sağlanacaktır. Kişilerin ve sınıfların güvenlik ihtiyacı hürriyet ihtiyacından evvel gelir. Bu düşüncelerde büyük bir hakikat payı olduğu ve batıdaki sosyal Devlet anlayışının bu hakikatin baskısı altında gelişmekte bulunduğu açıktır.

Devleti halk kitleleri ile, halk kitlelerini ise yalnız emekçi sınıfla bir ve aynı şey gören Marksçı sosyalizm bu yolda ileri giderek bugünün her halde tam gerçek olmayan fakat yaşanan hürriyetlerini, ne zaman ulaşılacağı belli olmayan bir gelecekte gerçekleşeceğini iddia ettiği sınıfsız ve Devletsiz, mutlak refahlı, mutlak güvenli ve gerçek-

ten tam hür ve eşit kişilerden meydana gelen bir toplum hayaline, bir hayal cennetinden başka bir şey olmayan bir *kurtuluş = (libération)* uğruna, bu kurtuluşu sağlamak tarihî misyonunu kendisinde gören işçi sınıfı diktatoryasına feda etmekte, insan oğlunun yalnız maddî tatminlerle mutlu olabileceğini sanmaktadır.

Bunun böyle olmadığını Sovyet Rusya'da ve peyklerinde klâsik hürriyetlere ve bunlardan özellikle düşünce hürriyetine vurulan zinciri kırmak için son yıllarda artan mücadele göstermektedir.

Görülüyor ki, bu çeşitli derecelerdeki sosyal demokrasi telâkkisinde, klâsik veya siyasî demokrasinin aksine, Devlet sosyal ve iktisadî hayatın doğrudan doğruya düzenleyicisidir. Şekli hürriyetlerin sadece koruyucusu değil, gerçek hürriyetlerin yaratıcısıdır.

Böyle olunca Devlet hürriyetlerin düzenlenmesinde, Marksçı sosyalizmde olduğu gibi, klâsik mânadaki fert hak ve hürriyetlerini tamamen ortadan kaldırmağa varacak kadar geniş düzenleme yetkisine sahiptir.

Esas itibariyle klâsik veya *siyasî demokrasi* telâkkisine bağlı Batı demokrasilerinde, ferdin insan olarak değeri ve buna bağlı dokunulmaz hak ve hürriyetleri prensibi korumakla beraber, bu hak ve hürriyetler sosyal bir mahiyet almakta, *sosyal adaletin* sağlanması hedef tutulmaktadır. Bunun için de Devlete klâsik hak ve hürriyetleri tamamen ortadan kaldırmamak şartıyla, gittikçe artan bir düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Çünkü Batı demokrasilerinde Devlet hem kişinin her çeşit hak ve hürriyetlerine saygılı olan, hem de sosyal adaletsizlikleri ortadan kaldırmak veya mümkün olduğu kadar azaltmakla mükellef bulunan, başka bir deyimle, kişi ile toplum, hürriyetle egemenlik, güvenlikle hürriyet, hukukî eşiklikle fiili eşitlik arasında denge sağlamakla görevli olan Devlettir.

Bugünkü Anayasamızın ön tasarısını hazırlayan ilim heyetine hâkim Devlet ve demokrasi anlayışı da bu olmuştur. Biz de öteden beri böyle bir anlayışa sahibiz. Gerçekten, Anayasamıza göre «herkes kişiliğine bağlı dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir.» (Madde 10). Devlet, bir *hukuk Devleti* mahiyeti ile bu temel hak ve hürriyetleri Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla düzenlerken «Kamu yararı, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa, bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamayacağı» gibi (Madde 11), bir *sosyal Devlet* olarak da «kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk Devleti ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasî, iktisadî ve sosyal»

bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar.» (Madde 10). Anayasamızda telif edilen kişici ve toplumcu dünya görüşlerine klâsik ve sosyal demokrasi anlayışlarına aynı zamanda uygun düşen ve hürriyetlerini, geniş mânasile kanun yolu ile düzenlenmesinde göz önünde tutulması gereken prensip budur.

B. Hürriyetlerin Normal Düzenlenme Şekilleri : Hürriyetler mutlak, hudutsuz değildir. Aksi halde sosyal düzenin yerini anarşi ve hürriyetsizlik alır. Bu itibarla hürriyetlerin her halde belirli şekiller altında ve nispette düzenlenmesi lâzımdır. Bu düzenlenme klâsik siyasî demokrasi anlayışı ile sosyal demokrasi anlayışını uzlaştıran Batı demokrasilerinde, normal şartlar içinde, aşağıdaki iki şekilde sağlanmaktadır.

1. Cezalandırıcı düzenleme şekli : Bu düzenleme şekli liberal bir telâkkiye yani hürriyetin *kaide*, düzenlemenin *istisna* olduğu prensibine dayanmaktadır.

Bu şekli düzenlemede her çeşit hak ve hürriyetlerin kullanılmasını sınırlayıcı herhangi bir tedbir alınmamakta fakat kanun koyucu onların sınırlarını tesbit etmekte ve bu sınırların aşılmasının hangi hallerde suç olduğunu ve bu suça verilecek cezayı göstermektedir. Meselâ Anayasanın şahıslara tanıdığı «yaşama, maddî ve manevî varlığını geliştirme hakkı ve kişi hürriyeti» adam öldürmeği ve hırsızlık yapmağı meşru kılamaz. Bu suçları işleyen şahıs ceza kanunu tarafından tayin olunan ve insan haysiyeti ile bağdaşan, eziyet ve işkence mahiyetinde olmayan cezalara çarptırılır. Aynı şekilde, bir haksız fiilden veya akiten doğacak zararın, Borçlar kanununun koyduğu hükümlere göre tazmin edilmesi gerekir. Veya ilgili kanunun koyduğu şartlara uygun olarak yapılmayan bir hukukî tasarruf iptl olunur.

Görüldüğü üzere, bu birinci şekildaki düzenlemede hak ve hürriyetlerin kullanılması daha evvelden herhangi bir kayda tâbi tutulmaktadır. Fakat kötüye kullanılmalariyle işlenen suçlar, yapılan zararlar veya kanunsuzluklar sonradan müeyyidelenmekte ve bu müeyyideler, prensip itibarile, yargı mercileri tarafından tayin edilmektedir.

Fert hak ve hürriyetlerine saygı gösteren ve bu hak ve hürriyetlerin korunmasını hedef tutan, özellikle *kanun koruyucunun* ve *Hâkimin'in* müdahalesine lüzum gösteren bu birinci şekildaki düzenleme, fertçi ve liberal telâkkiye göre, normal ve *hukukî güvenlik* prensibine uygun olduğu için liberal siyasî rejimlerin asıl benimsediği kanunî düzenleme rejimidir.

2. Önleyici düzenleme şekli : Bu, fert hak ve hürriyetlerinin kullanılmasının daha evvelden birtakım kayıt ve şartlara tâbi tutulmak suretiyle düzenlenmesi şeklindedir. Burada hak ve hürriyetler, birinci şekilde olduğu gibi, daha ziyade, ferdî ve sübjektif yönden değil, sosyal ve objektif yönden değerlendirilmektedir. Hak ve hürriyetlerin başkalarının hak ve hürriyetlerine ve toplumun bütününe zararlı olacak şekilde kullanılmasını önleyici tedbirler alınmaktadır. Zira suçların işlenmesinden veya zararın yapılmasından sonra tatbik edilecek cezalandırıcı müeyyideler şahıslar için ve toplumun bütünü için doğacak zararların telâfisini her zaman sağlayamaz. Bu sebeple bazı *mâni olucu* veya *önleyici* ve dolayısıyla hak ve hürriyetlerin kullanılmasını *kısıtıcı* tedbirlerin alınması zaruridir. Bu şekil düzenlemede yalnız kanun koyucu doğrudan doğruya müdahale etmemekte hürriyetlerin kötüye kullanılmasını önleyici tedbirlerin alınmasını veya hürriyetlerin kamu yararı için şu veya bu tarzda veya ölçüde kullanılmasının tayinini yürütme organının takdirine bırakabilmektedir. «Kanun tarafından men edilmeyen her şeyin yapılması caizdir». Klâsik prensibi ni red eden bu ikinci şekil düzenlemede özellikle yürütmeye konulan takdir yetkisi birinci şekildaki *hukuk güvenliği* ortadan kaldırıyor sa da sosyal Devlet anlayışında bu neticeyi tabii görmek gerekir.

Bütün yeni Anayasalar gibi bizim Anayasamız da çeşitli hak ve hürriyetlerin bu ikinci şekilde düzenlenmesine geniş yer vermiş ve fakat bu düzenlemenin şartlarını sınırlarını, eskiden olduğu gibi, kanun koyucunun takdirine bırakmıyarak tesbit etmiştir. Anayasamıza göre kanun koyucunun temel hak ve hürriyetlerin kullanılması mevzuunda *mâni olucu* veya *önleyici* mahiyette olmak üzere alacağı tedbirlerin şartları ve sınırları *kamu yararı*, *genel ahlâk*, *kamu düzeni*, *sosyal adalet*, *millî güvenlik*, *genel sıhhat* gibi gayelerdir.

Hiç şüphe yok ki bu gayelerden her birinin mâna ve şümulü oldukça müphemdir ve bu sebeple kanun koyucunun bu gayeleri değerlendirirken yanılması ihtimali mevcuttur. Fakat bu sistem, eski Anayasamızın sistemine, yani kanun koyucuya geniş bir takdir hakkı tanımaya kıyasla, fert hak ve hürriyetleri için daha teminatlı olduğu gibi, Anayasa mahkemesinin murakabesi kanun koyucunun bu bakımdan yapacağı hataların düzeltilmesi imkânını vermesi itibariyle mühim bir garantidir.

Evvelce de işaret ettiğimiz gibi, Anayasamızın bu konuda getirdiği en mühim yenilik «Kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adalet ve millî güvenlik gibi sebepler ile de olsa bir hakkın ve hürri-

yetin özüne dokunulmayacağı» prensibini koymasındır. Bu prensip kanun koyucuyu da, Anayasa mahkemesini de çok dikkatli davranmağa mecbur tutacak ehemmiyettedir. Çünkü kanun koyucunun bir kanunun herhangi bir hakkın özüne dokunup dokunmayacağını tesbit etmesi ve bundan sakınması çok nazik bir mesele olduğu gibi, Anayasa mahkemesine bu bakımdan düşecek takdir ve tesbit vazifesi de son derecede ehemmiyetli ve naziktir.

Doğrudan doğruya kanun koyucu tarafından veya onun bir kanunla verdiği yetkiye dayanarak idare tarafından bir tüzük veya yönetmelikle yapılan bu ikinci şekildeki düzenleme üç usulde tatbik edilmektedir : Bir hak ve hürriyetin kullanılması için ya idareye *daha evvel ve sadece haber verilir; veya idareden daha evvel izin alınır; veyahut herhangi bir hak ve hürriyetin kullanılmasına kanun veya diğer mevzuat tarafından doğrudan doğruya mâni olunur.*

Meselâ toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma, dernek, parti kurma ve gazete, dergi çıkarma hak ve hürriyetlerinin kullanılması için ilgili idarî makamlara sadece haber vermek lâzım ve kâfidir. Yeni Anayasamız bu mevzularda evvelce mevcut olan daha evvel izin alma mecburiyetini kaldırmıştır. İzin mecburiyeti bugün de bilhassa belediye mevzuatı tarafından halkın sıhhatini, ahlâkını, güvenliğini, huzurunu, şehrin güzelliğini korumak maksadiyle çeşitli mevzularla ilgili hak ve hürriyetlerin kullanılmasında aranmaktadır. Yasaklama usulüne gelince, bu da daha ziyade belediye mevzuatı tarafından tatbik edilen bir usuldür. Belediye mevzuatı bazı hakların belirli mahallerde ve belirli saatlerde kullanılmasını halkın güvenliği ve huzuru gayesiyle men eder. Bu üçüncü usulün her gün gördüğümüz tatbikat misalini trafik yasakları vermektedir.

Klâsik veya siyasî demokrasi anlayışına göre önleyici düzenleme rejimi, istisnâ olması, kabil olduğu kadar az kullanılması gereken bir rejim ise de, hem hak ve hürriyetlerin sosyalleşmesi, hem de sosyal Devlet telâkkisinin ve tatbikatının gelişmesi neticesinde Devletin müdahale alanının ve dolayısıyla düzenleme yetkisinin genişlemesi sebebiyle bu ikinci rejim Batı demokrasilerinde de fazla tatbik edilmeğe başlanmıştır. Şunu ilâve edelim ki, idareye tanılan düzenleme yetkisi yönünden hürriyetler için ilk bakışta görünen bu ikinci düzenleme rejiminde de hakim mûdahalesi kaldırılmış değildir. Zira yürütmenin önleyici tedbirleri hakkında usul ve esas bakımından vatandaşlar yargı yoluna baş vurma hakkına sahiptirler. Zira «İdarenin hiç bir eylem ve işlemini hiç bir halde yargı meclislerinin denetimi dışında bırakamaz.» (A.y.n. 114/1)

C. Hürriyetlerin Anormal Düzenlenme Şekilleri: Hürriyetlerin Liberal görüşe bağlı Batı demokrasilerinde de normal düzenlenme sınırlarını aşan bir ölçüde düzenlendiği ve bu düzenlenmenin anormal bir karakter aldığı görülüyor. Demokratik hak ve hürriyetlerden bazılarını kısıtlayan ve ya tamamen ortadan kaldıran bu anormal düzenlenmeleri aşağıdaki şekillerde görüyoruz :

1. İdeolojik Düzenlenme Hâli: Hürriyetleri normal ölçüde kayıtlı önleyici rejimin Batı demokrasilerinde de genişlemesine yol açan işaret ettiğimiz sebeplere, bilhassa İkinci Dünya Savaşından sonra, yeni bir sebep daha eklenmiş ve bu rejimin tatbikat alanı bir kat daha genişlemiştir.

Bu sebep, demokratik rejimin onu tehdit eden bazı ideolojilere karşı korunması ihtiyacıdır. Gerçekten, Faşizm ve Nasyonal - Sosyalizm gibi anti - demokratik rejimlerin acı hâtıraları ile dolu memleketlerde, bu rejimlerin İkinci Dünya Savaşı neticesinde yıkılmasından sonra, yeni Anayasaları hazırlayanlar bir taraftan klâsik demokrasi ideolojisini daha kuvvetle teyit ve ilân etmek, öte taraftan da bu ideolojiye aykırı ideolojilerin tekrar ortaya çıkmasını ve demokratik rejimi tehlikeye düşürmesini önleyici bazı olağanüstü tedbirler almak ihtiyacını duymuşlardır. Bu ihtiyaç, yalnız millî hukuk bakımından değil, milletlerarası hukuk bakımından da o tarihe kadar eşi görülmemiş bir şekilde duyulmuştur.

1) Yabancı Anayasalarda: Demokratik rejimi korumak maksadiyle bilhassa fikrî ve manevî hürriyetler ile siyasî hürriyetleri kayıtlı ve hattâ bazı kategori kimseler için bu hürriyetleri tamamen ortadan kaldıran ideolojik düzenleme tedbirlerine anti - demokratik rejimlerin acı tecrübelerini geçiren Almanya ve İtalyanın İkinci Dünya Savaşından sonraki yeni Anayasalarında rastlıyoruz.

23 Mayıs 1949 tarihli Federal Alman Cumhuriyeti Anayasasının (Bonn Anayasası) 18 inci maddesine göre. «Kim ki fikir ve kanaatini açıklama, basın, öğretim, toplantı, dernek kurma, hürriyetlerini, haberleşme gizliliğini, mülkiyet hakkını, sığınma hakkını liberal ve demokratik Anayasa düzenine saldırmak için kullanır, bu temel haklardan mahrum edilmek tehlikesi ile karşılaşır. Temel haklardan mahrumiyete ve bu mahrumiyetin ne kadar süre devam edeceğine Federal Anayasa Mahkemesi karar verir.» Aynı Anayasasının 21 inci maddesi teşkilât ve faaliyetleri bakımından liberal ve demokratik düzeni tehdit eden siyasî partilerin de Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılacağını açıklamaktadır.

Nitekim komünist partisi bu hükme dayanılarak 1956 da kapatılmıştır.

Fakat asıl polis rejimi mahiyetindeki anormal ideolojik düzenleme hükümlerini Batı Almanya Federasyonuna dahil üye devletlerden bazılarının Anayasalarında görüyoruz.

1 Ocak 1948 tarihli İtalyan Anayasasının geçici ve son maddelerinden XI nci maddesine göre ise, «Feshedilmiş olan faşist partisinin hangi şekil altında olursa olsun, tekrar kurulması yasaktır. Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş sene müddetle faşist rejimin şefleri seçme ve seçilme hakkından mahrumdurlar.»

Görülüyor ki, demokratik hürriyetlerden faydalanarak iktidara geçen ve fakat hukuk ve ahlâk prensiplerini hiçe sayarak diktatörlük rejimi kuran faşist rejimlerin bıraktığı ıstıraplı hâtıralar ve bu rejimlerin tekrar kurulması kaygusu Almanya ve İtalya gibi klâsik demokrasiye bağlı memleketlerde bile ilk bakışta demokrasinin dayandığı temellere aykırı görünen tedbirlere başvurması zarurî kılmıştır.

Doğu demokrasilerinin Anayasalarında marxist rejimi koruyucu hükümlerin daha sert ve geniş bir şekilde yer aldığını görüyoruz.

2) *Türk Anayasasında*: Yeni Anayasamızda yer alan ve hürriyetleri ideolojik bakımdan düzenleyen ve kayıtlayan hükümler bir taraftan lâıyıklık, cumhuriyetçilik, hürriyet ve eşitlik gibi demokratik rejimin prensiplerini anti-demokratik ideolojilerden korumağı, ve diğer taraftan, memleketimizin çok dikkate değen bir özelliği olmak üzere, batılı dünya görüşünü ve bu dünya görüşünün sembolü olan Atatürk ve 27 Mayıs devrimlerini korumağı hedef tutan hükümlerdir.

Gerçekten, yeni Anayasamız, ikinci maddesinde saydığı demokratik rejim prensiplerine aykırı eylem ve kuruluşları ferdî ve sosyal hakların özünü teşkil edici mahiyette görmeyerek yasak etmiştir. Bu itibarla, Anayasamıza göre, «Kimse Devletin sosyal, iktisadî, siyasî veya siyasî veya hukukî temel düzenini, kısmen de olsa, din kurallarına dayandırma veya siyasî veya şahsî çıkar veya nüfuz sağlama amacı ile, her ne suretle olursa olsun, dini veya din duygularını yahut dince kutsal sayılan şeyleri istismar edemez ve kötüye kullanamaz. Bu yasak dışına çıkan veya başkasını bu yolda kışkırtanlar kanuna göre cezalandırılır. Dernekler, yetkili mahkemece ve siyasî partiler Anayasa Mahkemesince temelli kapatılır.» (Madde 19) Anayasa «Çağdaş bilim ve eğitim esaslarına aykırı eğitim ve öğretim yerleri açılmasını» da yasak etmiştir. (Madde 21) Anayasaya göre «Siyasî partilerin tüzük, program ve faaliyetleri insan hak

ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve lâıyık cumhuriyet ilkelerine aykırı olamaz. Bu yasağa uymayan partiler temelli kapatılır.» (Madde 57).

Yeni Anayasamız muvacehesinde şeriatçi ve saltanatçı bir siyasî partinin kurulmasına imkân olmadığı gibi, Anayasamızın yukarıda sözü-nü ettiğimiz hükümleri ile hiç bir zümre ve sınıfa egemenlik ve imtiyaz tanımıyan 4 ve 12 nci maddeleri ve ceza kanununumuzun 141. inci maddesinin açıklığı karşısında, bazı Devlet adamlarımızın tavsiye veya temenhisi hilâfına komünist bir partinin kurulmasının da imkânsız olduğu şüphe götürmez.

Yeni Anayasamız yalnız demokratik rejim prensiplerini değil, aynı zamanda Batılı dünya görüşünü, Batılı kültür ve medeniyet düzenini ve bu görüşün ve düzenin sembolü olan Atatürk ve 27 Mayıs devrimlerini de korumağı hedef tutmakta, bu maksatla bazı temel hak ve hürriyetleri geniş çapta kayıtlayıcı esaslar koymaktadır.

Gerçekten, Anayasa Atatürk devrim kanunlarına o derece büyük ve haklı bir ehemmiyet vermiştir ki, «Anayasanın hiçbir hükmünün bu kanunların Anayasaya aykırı olduğu şeklinde anlaşılacağı ve yorumlanacağı» hükmünü koyarak onlara karşı iptal edilmeleri için Anayasa Mahkemesine başvurma kapısını, çok yerinde, çok lüzumlu bir prensip olarak kabul ettiği yargı kontrolü prensibine rağmen, kapamakta tereddüt etmemiştir (M. 153). Atatürk'ün manevî kişiliğine ve onu temsil eden her türlü maddî hâtıralara tecavüzü ağır cezalandıran «Atatürk aleyhine işlenen suçlar» hakkında 31 Temmuz 1951 tarihli ve 5816 sayılı kanun da Atatürk devrimlerini koruyucu bir kanun mahiyetindedir.

Anayasamız, Atatürk devrimlerinin devamı ve teminatı olan 27 Mayıs devrimini de korumağı hedef tutarak bu bakımdan da bazı hak ve hürriyetleri kayıtlayıcı, hattâ tamamen ortadan kaldırıcı hükümler koymuştur. Şurası muhakkak ki, meşruluğu Anayasamızın başlangıcı ve 156 ıncı ve geçici 4 üncü maddeleri ile kabul ve tespit edilen 27 Mayıs devriminin korunması, Anasadaki koruyucu hükümler mevcut olmasa bile, Anayasanın ihtiva ettiği demokratik prensiplerin ve Anayasanın ruhunun emreylediği bir Anayasa mükellefiyettir. Aksi takdirde, Anayasa meşruluk temeli olan 27 Mayısı korumamakla kendi meşruluğunu kendisi inkâr etmiş veya inkâr edilmesine göz yummuş olur ki, buna ne hukuk mantığı, ne de siyasî ve sosyal tarihî gerçekler yönünden imkân vardır.

Anayasanın geçici dördüncü maddesi 27 Mayıs 1960 tarihinden Kurucu Meclisin toplandığı 6 Ocak 1961 tarihine kadar yapılan 27 Mayıs devrim tasarruflarını her türlü yargı kontrolünden ve bunları yapanları her türlü mesuliyetten uzak tutan ve bu devre içinde çıkarılan kanunlar hakkında Anayasaya aykırılık dâva ve itirazını men eden hükmü Anayasanın 27 Mayıs devrimini korumağı hedef tuttuğunu açıkça göstermektedir. Bu hüküm Anayasa tarafından tanınan *hak arama hürriyetini* devrim tasarrufları bakımından ortadan kaldırıcı bir hüküm olmakla beraber, 27 Mayıs devriminin ve kabul ve temsil ettiği ideolojinin korunması için zarurî ve Anayasanın bu bakımdan ruhuna uygun bir hükümdür. Nitekim aynı koruma maksadını güden 7 Mart 1962 tarihli ve 38 sayılı «Anayasa nizamını ve millî güvenlik ve huzuru bozan bazı fiiler» hakkındaki kanun da, bazılarını aksini iddia etmiş olmasına rağmen, aynı mahiyettedir. Çünkü Anayasanın temeli olan 27 Mayıs meşruluğuna karşı demokratik hürriyetlerin kötüye kullanılmasını men edici bir kanundur. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 3 Nisan 1963 tarihli kararında bu kanunun «düşünce ve basın hürriyetlerinin özüne dokunmadığı, sadece toplumu kargaşalıklardan korumak ve güvenliği sağlamak hedefini güttüğü» gerekçesi ile Adalet partisi tarafından ileri sürülen Anayasaya aykırılık iddiasını ret etmiştir. Mahaza mahkemenin oportünite bakımından ileri sürdüğü bu gerekçenin hukukî değeri Anayasamızın 20 inci ve 11/2 maddesi karşısında tartışma konusu olmaktan geri kalmamıştır.

Atatürk ve 27 Mayıs devrimlerinin hukuken demokratik Anayasa nizamımızın meşruluk temeli olmak vasfını ve Anayasamıza hâkim ideolojinin sembolü olmak değerini daima muhafaza edecekleri şüphesiz olduğuna göre, kanun koyucuyu bağlayacağı ve fiilen geniş halk kitlelerine malolup tamamen yerleşinceye kadar koruyucu tedbirlere ihtiyaç duyacağı şüphesizdir. Bu, Türkiyemiz gibi halâ bir medeniyetten diğer bir medeniyete geçme çabasında bulunan bir memleketin yüksek millî menfaatlerinin, hattâ varlığının zaruretidir. Aynı zaruret, Anayasamızın olduğu kadar, her iki devrimimizin de *adalet ve fazilete âşık, uyanık bekçileri* olan ilerici gerçek aydınlarımıza ve her çeşit müesseselerimize ve bunların başında Anayasa Mahkememize çok değerli ve bu nispette mesuliyetli vazifeler yüklemektedir.

Hülâsa olarak denebilir ki, oturmuş demokratik toplumların normal şartları içinde anormal görünen bu ideolojik düzenleme şekli özel şartlar ve çağımızın içinde normal bir karakter almaktadır.

2. *Olağanüstü Düzenlenme Halleri* : Ferdî ve sosyal hak ve hürriyetlerin olağanüstü zamanlardaki düzenlenme ölçüsü farklıdır. Çünkü bu

zamanlar, toplum hayatında geçici buhran zamanlarıdır. Böyle olunca buhranı geçici veya atlatici bazı olağanüstü tedbirlerle, bazı hak ve hürriyetlerin geçici olarak kısılması veya ortadan kaldırılması Devlet ve millet hayatı için zaruridir.

Bazı hürriyetleri kısıcı veya kayıtlayıcı veya ortadan kaldırıcı tedbirlerin alındığı ve uygulandığı olağanüstü zamanlarda, bu zamanın devanı süresine bağlı olmak üzere, Anayasa ile kabul edilen ve özel kanunlarla düzenlenen rejime *olağanüstü hal rejimi* adı verilmektedir.

Olağanüstü hal rejimi Devletin indî takdiri ile ihdas edilen hukuk dışı ve üstü bir rejim değil, *hal ve vaziyete uygunluk = (opportunité)* düşüncesiyle beraber, Anayasanın üstünlüğü prensibine dayanan, zaman, konu ve salâhiyet itibariyle muayyen ve sınırlı olan hukukî ve kanunî bir rejimdir. Ve bundan dolayı bu rejimi ilân eden tasarruf bakımından prensip itibariyle ve fakat tatbikatı bakımından herhalde yargı kontrolüne tâbi olan bir rejimdir.

Bu rejiminin üç halde tatbik edildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi *sıkı yönetim hali*, ikincisi *millî fedakârlığı gerektiren olağan üstü hal*, üçüncüsü *malî ve iktisadî buhran halidir*.

1) *Sıkı Yönetim Hali* : Sıkı yönetim hali olağanüstü hal rejimlerinin en klâsiğidir. Bütün demokratik Anayasalar tarafından kabul edilen bir rejimdir. 1876, 1909 ve 1924 Anayasalarımız da sıkı yönetim halinin esaslarını düzenlemişlerdi. Yeni Anayasamız da bu rejimi 124 üncü maddesinde düzenlemiştir. Bu husustaki bazı mühim esasları gösterelim :

a. *Sıkı Yönetim Halinin İlân Şartları ve Şekilleri* : Sıkı yönetim rejiminin ilân edilebilmesi için «savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması» sebeplerinden birinin varlığı şarttır. Bu sebeplerden herhangi birinin varlığını tesbit ve örfî idare rejimini ilân yetkisini Anayasa Bakanlar Kuruluna vermiştir. Fakat Bakanlar Kurulu bu kararını hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin tasdikine sunmağa mecburdur. Bunun için Meclisler toplanık değilse hemen toplantıya çağrılır. Şu halde sıkı yönetim (örfî idare) ilânını gerektirecek bir sebebin bulunup bulunmadığını takdir ve tâyinde son söz Büyük Millet Meclisindedir.

Bakanlar Kurulu sıkı yönetim rejimini ancak süresi bir ayı geçmemek üzere ilân edebilir. Meclis, gerekli gördüğü zaman, bu müddeti kısaltabileceği gibi, sıkı yönetimi tamamen kaldırabilir. Sıkı yönetimin her

defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Bu kararlar meclislerin birleşik toplantılarında alınır. Sıkı yönetim yurtdun yalnız bir veya birkaç bölgesine mahsus olarak ilân edilebileceği gibi, her yerine şamil olmak üzere de ilân edilebilir.

Sıkı yönetim halinde ve umumî olarak harp halinde ne gibi hükümlerin tatbik edileceği ve sıkı yönetim işlerinin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı kanunla gösterilir. Bu kanun bugün hâlâ yürürlükte olan ve 4016, 4219 sayılı kanunlarla bazı taddillere uğrayan 22 Mayıs 1940 tarihli ve 3832 sayılı *örfi idare* (sıkı yönetim) kanunudur.

b. Sıkı Yönetim Rejiminin Hukukî Sonuçları : Bu rejimin istisnaî bir rejim olmasının üç önemli hukukî sonucu vardır : Bunlardan birincisi sivil zabıta vazife ve salâhiyetlerinin askerî makamlara geçmesi, ikincisi Anayasa tarafından tanınan hürriyetlerin kayıtlanması veya durdurulması, üçüncüsü ise bazı fiillerin ve bu fiilleri işleyen ve işlenmesine iştirâk edenlerin, yasama dokunulmazlığı hakkındaki Anayasa hükümleri saklı olmak üzere, sıfat ve memuriyetleri ne olursa olsun, örfî idare mahkemeleri tarafından muhakeme olunmasıdır.

Birinci Sonuç : Sıkı yönetim rejiminin ilân olunduğu bölgelerde bu rejimi tatbik etmek üzere, sulh halinde Genel Kurmay Başkanı ve harp halinde Başkumandanlık tarafından en az kolordu kumandanlığı yapmış bir kumandan sıkı yönetim kumandanı olmak üzere seçilerek Millî Savunma Bakanlığı tarafından tâyin olunur. Bu kumandanın yanına lüzumu kadar subay ve askerî adli hâkim verilir. İşte sıkı yönetim rejimi altına alınmış olan yerlerde umumî emniyet ve asayişle ilgili olan zabıta salâhiyet ve vazifeleri bu sıkı yönetim kumandanlığına geçer. Kumandanlık ve salâhiyet ve vazifelerle ilgili kararları ve emirleri mahallin sivil zabıtası vasıtasıyla tatbik eder.

İkinci Sonuç : Sıkı yönetim rejiminin ilân olunduğu her bölgede ve bu rejimin tatbiki süresince Anayasanın tanıdığı kişi dokunulmazlığı, özel hayatın korunmasını sağlayan özel hayatın gizliliği, mesken dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti, seyahat ve yerleşme hürriyeti, basın hürriyeti, gazete ve dergi çıkarmak, kitap ve broşü çıkarma, toplantı ve gösteri yürüyüşü, dernek kurma hak ve hürriyetleri kayıtlanır veya durdurulur. Sıkı yönetim makamları görülecek lüzum üzerine evleri, her türlü kulüp, cemiyet gibi teşekküllere ait binaları, iş mahalleri ile sair kapalı yerleri, mektup, telgraf ve posta ile gönderilen diğer eşyayı, şahısların üstünü gece ve gündüz aramak ve buralarda bulduğu müsaderelere tâbi eşyayı al-

mak; radyo, telefon, telsiz gibi bütün muhabere vasıtalarını kontrol etmek ve gerekirse durdurmak ve yasak etmek; belirli bir ikametgâhı olmayanları ve şüpheli gördüğü kimseleri sıkı yönetim bölgesinden çıkarmak; gazete, kitap vesair şeylerin basılmasını ve yayımını ve dışarıdan memlekete sokulmasını yasak etmek; matbaaları kapatmak, basın, telgraf, mektup üzerine sansür koymak; kapalı ve açık yerlerde toplantıları men etmek; cemiyetlerin faaliyetlerini durdurmak; umuma açık eğlence yerlerini kapatmak veya bunların açılma ve kapanma saatlerini kayıtlamak ve sınırlamak; geceleri dışarıya çıkmağı kayıtlamak veya men etmek, sıkı yönetim bölgesine girip çıkmak isteyenlere kayıtlar ve sınırlar koymak yetkisine sahiptir.

Üçüncü Sonuç : Türk Ceza Kanununda gösterilen suçlar arasında bilhassa Devletin kişiliğine karşı suçlarla, Devlete ait mühür, damga vesair alâmetlerin taklidi hakkındaki suçları; suç işlemeğe tahrik filleri, suç işlemek maksadiyle dernek kurmak suçunu; kamunun selâmeti aleyhindeki suçları, yağma, yol kesme, adam kaldırma suçlarını ve diğer birçok suçlarla askerî ceza kanunundaki bazı ağır suçları işleyenler, mebus veya senatör olmamak kaydiyle, sıfat ve memuriyetleri ne olursa olsun, sıkı yönetim kumandanı tarafından istendiği takdirde *sıkı yönetim mahkemelerinde* muhakeme olunurlar.

Askerî idare tarafından alınan tedbirlere karşı hareket edenler ve emirlere itaatsizlik gösterenler ve hüviyeti hakkında hakikate uymayan açılama da bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanununun «Selâhiyetli merciiin emirlerine itaatsizlik» hakkındaki birinci faslının 526 ve 528 inci maddelerinde yazılı cezalar üç misli arttırılarak hükmolunur.

Sıkı yönetim ilânını icab ettiren hallerle ilgili fiilleri sıkı yönetim ilânından evvel işlemiş olanlarla sıkı yönetim mahkemesinin el koyduğu herhangi bir suçla bağlantısı olup, sıkı yönetim bölgesi dışında işlenen suçlar da birleştirilmek suretiyle sıkı yönetim mahkemesinde muhakeme olunur. Sıkı yönetim mahkemelerinde Askerî Muhakeme Usul Kanununun 250 ve 256 ncı maddeleri hükümleri hariç olmak üzere, seferberliğe ait hükümler tatbik olunur. Sıkı yönetim mahkemesinin vazifesine giren suçları işleyenler general, amiral, vali, kaymakam, hâkim ve savcı gibi şahıslar ise, bunlar hakkında takibat yapılabilmesi bağlı oldukları bakanlığın müsaadesine tâbidir.

Sıkı yönetim rejimi cumhuriyetin ilânından bugüne kadar beş defa tatbik olunmuştur. Bunlardan birincisi Şeyh Sait isyanı sebebiyle 25 Şubat 1925 te doğu vilâyetlerinde, ikincisi Menemen hâdisesi sebebiyle 31

Aralık 1930 da, adı geçen mıntıkada, üçüncüsü İkinci Cihan Savaşı sırasında 23 Kasım 1940 da «Umumî siyasî vaziyetin gösterdiği lüzum ve icaplara binaen» ilân olunmuş ve Büyük Millet Meclisi tarafından 15 defa uzatılarak 1947 Kasımına kadar devam etmiştir. Dördüncü defa sâkıt idarenin tedbirsizliği yüzünden millî bir facia halini alan ve milletlerarası itibarımızı çok sarsan 6-7 Eylül 1955 hâdiseleri üzerine İstanbul, İzmir ve Ankarada ilân edilmiştir. Beşinci ve son defa ise, yine sâkıt idarenin Anayasa, hukuk ve ahlâk dışı tutumunun sebep olduğu 28 ve 29 Nisan 1960 İstanbul ve Ankara faciaları üzerine tatbik edilmiş, 27 Mayıs ihtilâlerinden bir müddet sonra kaldırılmıştır.

2) *Millî Fedakârlığı Gerektiren Olağan Üstü haller*: Anayasanın 123 üncü maddesinin yan başlığında «Olağanüstü yönetim usulleri» denmekte ve bu usullerin *olağanüstü hallerle sıkı yönetim* halinde tatbik olunacağına işaret edilmektedir. Fakat, evvelce izah ettiğimiz gibi, Anayasanın 124 üncü maddesinde sıkı yönetim rejimini gerektiren haller açıklandığı halde, olağanüstü yönetim usullerinin tatbik edileceği olağanüstü hallerle ilgili 123 üncü maddesinde bu hallerin hangi haller olduğu açıklanmamakta ve sadece «olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yüklemeleri ile bu hallerin ilân, yürütülmesi ve kaldırılması kanuna düzenlenir» denmekle yetinilmektedir.

Böyle olunca 123 üncü maddenin kastediği olağanüstü hallerin 124 üncü maddedeki hallerden başka olması gerekir. Çünkü sıkı yönetim rejimini gerektiren hallerde hak ve hürriyetlerin genel güvenlik bakımından kayıtlanması veya geçici olarak durdurulması, yani polis rejiminin kuvvetlendirilmesi ve genişletilmesi bahis konusu olduğu halde, 123 üncü maddenin kastediği olağanüstü hallerde hak ve hürriyetlerin kayıtlanmasından veya durdurulmasından ziyade *vatandaşlara bazı olağanüstü para, mal ve iş mükellefiyetlerinin yüklenmesi* bahis konusudur. Hak ve hürriyetlerin kayıtlanması veya tatili ise, ancak doğrudan doğruya değil, bu mükellefiyetlerin bir neticesi olarak görünebilir.

Vatandaşlara millî dayanışmanın ve insanî duyguların icabettirdiği mükellefiyetlerin yüklemesini zarurî kılan, millî fedakârlığı gerektiren olağanüstü haller umumî olarak kıtlık, deprem, sel baskını, yangın ve salgın hastalık gibi daha ziyade tabii bir mahiyet taşıyan, derecesi, şümulü ve neticeleri bakımından memleketin bir bölgesi veya tamamı için zarar ve tehlike doğuran hallerdir. Kanaatimizce seferberlik ve savaş hallerini de bunlara eklemek lâzımdır. Savaş hali ile savaşı gerektiren bir durumun başgösterdiğine delâlet eden seferberlik hali ile savaş, sıkı yönetim

rejimini gerektiren haller ise de böyle olmaları sadece genel güvenlik bakımındandır. Halbuki bu hallerin de 123 üncü maddenin kastedtiği olağanüstü haller arasına sokulması gerektiği hakkındaki kanaatimiz tabii âfetler gibi, millî varlık için ağır zarar ve tehlike doğurmalarından, bu zarar ve tehlikeleri karşılamak üzere vatandaşlara millî dayanışmanın ve insanî duyguların icabettirdiği para, mal ve iş mükellefiyetlerinin yüklenmesini zarurî kılmalarındandır. Nitekim 18 Ocak 1940 tarihli «Millî Korunma Kanunu» *umumî veya kısmî seferberlik, Devletin bir harbe girmesi ihtimali, Türkiye Cumhuriyetini de alâkalandıran yabancı Devletler arasındaki harb halini* olağanüstü haller olarak göstermekte, vatandaşlara bazı para, mal ve iş mükellefiyetleri yüklemekte idi. Avrup İnsan Haklarını ve ana hürriyetlerini korumağa dair sözleşmenin dördüncü maddesinin C bendinde «topluluğun hayat veya refahını tehdit eden buhran ve âfet hallerinde istenen her hizmet» zorla çalıştırılma, yani angarya memnuiyetinin bir istisnası olarak kabul edilmektedir.

İşte tabii âfet, seferberlik ve savaş halleri gibi millî fedakârlığı gerektiren olağanüstü hallerde vatandaşlara, Anayasanın 60 ıncı maddesinin vergi mükellefiyeti için koyduğu *malî gücüne göre* olmak şartı mahfuz tutulmak kaydıyla, para ve mal mükellefiyeti yüklenebileceği gibi, Anayasanın 42 nci maddesinin 2 nci ve 3 üncü fıkrasında gösterilen kayıt ve şartlara uygun olarak çalışma mükellefiyeti de yüklenebilir. Bu mükellefiyetlerin, Anayasanın 123 üncü maddesi sarahatine ve temel prensiplerine uygun olmak üzere, ancak kanun ile konması ve geçici bir zamana münhasır olması icabeder.

3) *Malî ve İktisadî Buhran Hali*: Yukarıda izah ettiğimiz sıkı yönetim hali ve millî fedakârlığı gerektiren olağan üstü haller gibi olağanüstü hal rejimleri dışında üçüncü bir nevi teşkil eden bir olağanüstü hal rejimi daha dikkatimizi çekmektedir. Bu üçüncü olağanüstü hal rejimini tki evvelkinden ayıran nokta bunda hükümetin bir kanunla *olağanüstü düzenleme = fevkalâde tanzim yetkisi* ile teşhiz olunmasıdır. Diğer bir deyimle yürütme kuvvetinin memleketin içinde bulunduğu buhranla tesirli bir şekilde mücadele edebilmesi için alınması gerekli tedbirleri kanun hükmünde olan ve vatandaşların çeşitli hak ve hürriyetlerini kayıtlayıcı bir mahiyet taşıyan birtakım objektif, umumî kararlar vasıtasıyla almağa yetkili kılınmasıdır. Halbuki iki evvelki olağanüstü hal rejimlerinde hükümet ve idare sadece doğrudan doğruya Anayasa tarafından öngörülen haller için yapılması yine Anayasa Tarafından emredilen bir kanunu belli idari karar ve tetbirlerle uygulama yetkisine sahiptir.

a. *Mali ve İktisadi Buhran Hallerinde Hükümete Tanınan Olağanüstü Yetkinin Hukuki Mahiyeti* : 20 nci asrın başından beri gittikçe hızlanan sosyal, ekonomik ve teknik gelişme Devlet bakımından eski klâsik ve liberal telâkkiye uymayan iki netice doğurmuştur : bunlardan birincisi, özel sektöre Devlet müdahalesinin, ya Devletin bizzat müteşebbis vaziyetine girmek veyahut özel teşebbüsü daha geniş çapta düzenlemek suretiyle artması; ikincisi ise, bu artışın icabı olarak, hükûmetin evvelce yasama alanına giren konularda, maddî mahiyetleri itibariyle, yasama tasarrufu niteliğini taşıyan geniş bir düzenleme yetkisini kullanmağa başlamasıdır. Bu gelişmenin mali ve iktisadi buhran devirlerinde bir kat daha artması, Anayasalarla veya kanunlarla hükûmete hakikî bir kanun koyucu imiş gibi, son derecede geniş düzenleme yetkisinin tanınması fert hak ve hürriyetlerini tehdit edici görüldüğü kadar, yasama ve yürütme arasındaki ayrılık prensibine de aykırı telâkki edilmeğe başlanmış, mali ve iktisadi buhranlar dolayısıyla hükûmete tanınan bu olağanüstü yetkilerin hangi hukukî esasa dayandığı özellikle doktrinde hareketli tartışmalara konu olmuştur.

Bazı Fransız hukukçularına göre, tam yetki kanunları, hükûmete normal düzenleme yetkisini aşan, kanuna benzeyen *kararnameler* çıkarma yetkisi verdiği için Anayasaya aykırıdır. Olsa olsa bu tam yetki kanunlarını Anayasayı tadil edici teamüller mahiyetinde görmek gerekir. Çünkü Anayasanın yeni şartlara uymayan hükümleri ve boşlukları ve buna karşılık tadil edilmesindeki zorluklar karşısında yeni ihtiyaçların lüzum gösterdiği tedbirlerin alınması zarureti birtakım teamüllerin yerleşmesine sebep olmaktadır. Olağanüstü mali ve iktisadi buhran zamanlarında hükûmete tanınan olağanüstü yetkiler de bu nevi teamüllerden başka bir şey değildir. Objektivist veya realist mektebe mensup Fransız hukukçuları bu kanaattedir.

Anayasaya aykırı, onu tadil edici mahiyette teamüllerin hiçbir hukukî değer ve tesir taşımadığı kanaatinde olan hukukçular ise kararnamelerin dayandığı hukukî esas başka ve birbirinden farklı şekillerde izah etmektedirler. Bu mevzuda ileri sürülen başlıca izah esasları «Yasama niyabeti veya vekâlet esası», «Hal ve vaziyete uygunluk = (opportunité) esası» ve «Olagan üstü idari düzenleme esası»dır. Bu üç esas ta ayrı ayrı tenkitlere uğramıştır. Bu, bize Devlet ve toplum hayatından doğan zaruretlerin her yönden tatmin edici bir hukukî izah formülüne sokulmıyacağını gösterir. Kabul edilecek izah tarzı ne olursa olsun gerçeklerin baskısı altında yürütme organına mali ve iktisadi buhran halleri için, sanki bir

kanun koyucu imiş gibi, umumi, objektif mahiyetteki kararlar olagan üstü düzenleme yetkisi tanımak zarureti vardır.

İzah etmek istediğimiz üçüncü nevi olağanüstü hal rejimine işaret ettiğimiz özelliğini veren ve bizi burada asıl ilgilendiren mali ve iktisadi buhran hâli ile ilgili olan ve hükûmete geniş ve istisnai düzenleme yetkisi veren mevzuatın Türkiye'deki misalleri 20 Şubat 1930 tarihli ve 1567 sayılı «Türk Parasının Kıymetini Koruma» hakkındaki kanunla 18 Ocak 1940 tarihli ve 3832 sayılı «Millî Korunma Kanunu»dur. Bu son kanun 15 Haziran 1960 da kaldırılmıştır. Ötekisi yürürlüktedir.

Nitekim Fransada 4 Ekim 1958 tarihli Beşinci Cumhuriyet Anayasası 38 inci maddesi ile çeşitli buhranların tazyik altında eskiden beri birtakım hukukî formüllere büründürülerek tatbik edilen yasama niyabeti veya vekâleti usulünü bir Anayasa kaidesi haline getirmek suretiyle tatbikat ile Anayasa arasındaki evvelce önlenemiyen çatışmayı ortadan kaldırmıştır. Hattâ bu Anayasa 16 ncı maddesi ile Cumhurbaşkanı'na olağanüstü hallerde fevkalâde yetkiler tanımıştır.

23 Mayıs 1949 Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası ise, 1919 tarihli Weimer Anayasasının 48 inci maddesinin Cumhurbaşkanı'na tanıdığı olağanüstü yetkilerin vaktiyle kötüye kullanılmış olmasının bıraktığı fena intibalar tesiri ile bu mahiyette bir yekiye yer vermemiş, fakat yasama yetkisinin yürütme organına devri esasını kabul etmiştir. Bu Anayasanın 80 inci maddesine göre, «Federal Hükümet, bir Federal Bakan veya üye Devlet hükümetleri bir kanunla *kararnameler* = (*Recthverordnungen*) çıkarmağa mezun kılınabilirler. Bu iznin muhteva, gaye ve şümulünün kanun tarafından belirtilmesi gerekir. Kararnamelerin dayandıkları hukukî mesnedi göstermesi lâzımdır...»

27 Aralık 1948 tarihli İtalyan Anayasasının 76 ncı maddesi de «Yasama fonksiyonunun kullanılmasının hükûmete ancak yön verici prensiplerin ve ölçülerin gösterilmesi suretiyle ve yalnız sınırlı bir zaman ve belirli konular için devredilebileceğini» söyledikten sonra, 77 ncı maddesi ile «Hükümetin meclisler tarafından verilmiş bir niyabet ve devir olmadıkça alâde kanunlar değerinde kararnameler çıkaramıyacağını» açıklamakta, fakat hükümetin «Müstacel ve zarurî hallerde ve mesuliyeti kendisine ait olmak üzere, kanun kuvvetinde muvakkat tedbirler almasına» müsaade etmektedir. Yalnız bu tedbirlerin kanun haline getirilmek üzere aynı gün meclise arzı lâzımdır. Eğer meclis feshedilmiş ise, bu maksatla 5 gün içinde toplantıya çağırılır.

Görülüyor ki, İkinci Cihan Savaşından sonra yapılan iki demokratik ve mühim Anayasada da yürütme organına, umumî mahiyette olmak ve bazı sıkı kayıt ve şartlara tâbi tutulmak üzere, yasama niyabeti esasına dayanan olağanüstü hal yetkilerini tanıyıcı hükümlere, modern Devlet hayatının şartları ve bu şartların yürütme organına yüklediği büyük mesuliyetlere karşılık olmak üzere yer verilmiştir. Bu sayede bu nevi yetkilerin Anayasa karşısındaki hukukî değeri hakkında ortaya çıkması tabii olan Anayasaya aykırılık münkaşalarına da lüzum kalmamaktadır.

b. Memleketimizdeki vaziyete gelince : Kaldırılmış olduğunu söylediğimiz 18 Ocak 1940 tarihli «Millî Korunma Kanunu» neler olduğunu gösterdiği olağanüstü hallerde «Devletin bünyesini iktisat ve millî müdafaa bakımından kuvvetlendirmek maksadiyle icra vekilleri heyetine bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salâhiyetler» vermekte «ve hükûmet kendisine tanınan bu yetkilere dayanarak aynı kanunla kurulan bir Koordinasyon heyeti» tarafından hazırlanan kararnameleler vasıtası ile vatandaşlara iktisadî mahiyette birtakım para, iş ve mal mükellefiyetleri yüklemekte, iş ve dış ticaret muamelelerini birtakım olağanüstü tahditlere tâbi tutmakta idi.

«Türk Parasının Kıymetini Koruma» hakkındaki 20 Şubat 1930 tarihli ve hâlâ yürürlükte olan kanun ise, «Kambiyo, para, esham ve tahvilât alım satımının ve bunlarla kıymetli madenlerin memlekette ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına icra vekilleri heyeti salâhiyetlidir.» demektedir.

Bakanlar Kurulunun bu iki tam yetki kanununa dayanarak çıkardığı kararnamelerin hukukî mahiyeti meselesi dün olduğu gibi, bugün de üzerinde durulmağa değen bir meseledir. Millî Korunma Kanunu yürürlükten kaldırıldığı için meseleye sadece Türk parasının korunması hakkındaki kanun açısından temas edeceğiz. Kaldı ki, her iki kanunun Bakanlar Kuruluna tanıdığı olağanüstü yetkinin hukukî mahiyeti aynıdır.

Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen olağanüstü yetkinin 1924 Anayasası bakımından nasıl bir hukukî mahiyet taşıdığı meselesi ile ilgili ve doktrinde hâkim kanaate göre, bu yetki yasama yetkisinin yürütme organına devrettiği bir yetki olmayıp, sadece olağanüstü hallerin zarurî kıldığı ve hükûmetin aslında haiz olduğu olağanüstü bir tanzim yetkisinden ibarettir. Büyük Millet Meclisi bu tam yetki kanunu ile bu kanunun konusunu yasama yetkisinin konusu olmaktan çıkararak yürütme organının olağanüstü tanzim yetkisi alanına sokmuş, yani bir *délégation* tasarrufu yapmıştır. Zira 1924

Anayasasının 6 ncı ve 26 ncı maddelerine göre, Meclis yasama yetkisini bizzat kullanır. Bu sebeple Türk parasının kıymetini koruma kanununa dayanılarak çıkarılan kararnameler maddî mahiyetleri itibariyle kanun değer ve tesirine sahip oldukları için bu mahiyetteki bir tasarruf salâhiyetinin yürütme organına devri imkânsızdır. O halde bu kanuna göre kullanılan kararname çıkarma yetkisi Türk parasının karşılaştığı tehlikeyi önlemek zarureti ile yürütme organına verilen olağanüstü bir tanzim yetkisinden başka bir şey olamaz.

Yeni Anayasamızın 5 inci maddesi «Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez» demekle bu konuda daha kat'î bir ifade kullanmaktadır. O halde yeni Anayasamız karşısında Türk parasını koruma kanununa göre çıkarılan kararnameleri *opportunité ve olağanüstü idarî tanzim* esasları ile izah etmek zarureti daha açıktır. Böyle olunca da kararnamelerin, bir idarî tasarruf olarak, yalnız Büyük Millet Meclisinin siyasî murakabesine değil, yargı murakebesine de tâbi tutulması lâzımgelceği şüphesizdir. Fakat Türk parasının kıymetinin korunması ile ilgili olağanüstü yetkilerin Anayasasının olağanüstü yönetim usulleri ile alâkalı 123 üncü maddesi çerçevesine sokmak güç olacağına ve Anayasasının 11. maddesinde «temel haklar Anayasasının sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla düzenlenir.» dediğine göre, adı geçen kanunun, yürütme organına tanıdığı olağanüstü tanzim yetkisini yeni Anayasasının lâfzı ve ruhu ile tatmin edici bir şekilde bağdaştırabileceği hususunda Anayasa Mahkememizin 28 Mart 1963 günü verdiği ve 18 Ekim 1963 tarihli Resmî Gatezede yayınlanan kararı ile aksi kanaatte bulunmasına rağmen, mütereddiz. Bu itibarla yeni Anayasamızın, malî ve iktisadî buhran zamanlarında yürütme organına tanınması kaçınılmaz bir zaruret olan olağanüstü tanzim yetkisi bakımından bir boşluk arzettiği kanaatindeyiz. Yüksek millî menfaatlerin ifadesi olan realitelerin baskısı karşısında bu boşluğu bugün için Anayasasının ruhunu ve lâfzını az çok zorlayan *hal ve vaziyete uygunluk ve olağanüstü idarî tanzim* esasları ile kapatmağa çalışmaktan başka yapılacak bir şey yoktur.

IV

KİŞİ HAKLARININ VE SOSYAL HAKLARIN TEMİNATI

Bu hakların teminatı problemi hukukla bağlı Devletin ve demokrasinin temel problemidir. Çünkü hak ve hürriyetlerin tanınması, düzenlenmesi, korunması ve müeyyidelendirilmesi ile ilgilidir.

A. *Millî hukuk alanındaki teminat*: Bu alandaki teminat *kanunî teminat* ve *kanun dışı teminat* olmak üzere iki nevidir.

1. *Kanunî teminat*: Bu nevi teminat bir memleketin teamülî veya yazılı yürürlükteki hukuku tarafından kabul edilmiş olan veya bu hukuka uygun olarak işleyen teminattır. Bu sebeble, geniş mânada anlaşılacak üzere, *kanunî teminat* = (*garanties légales*) adını verdiğimiz bu teminat hak ve hürriyetleri *tanıyıcı* ve *koruyucu teminat*, hak ve hürriyetlere riayetsizlikleri *müeyyidelendirici teminat* olmak üzere ikiye ayrılır.

1) *Tanıyıcı ve koruyucu kanunî teminat*: Hak ve hürriyetlerin teminat altında bulunmasının ilk şartı Anayasanın Devletin kuruluş ve işleyişini *hukuk devleti* ve *demokrasi* prensiplerine uygun bir şekilde düzenlemiş olmasıdır. İkinci şart ise, hukuk Devleti ve demokrasinin gereği olan her çeşit hak ve hürriyetlerin Anayasa tarafından tanınmış olması, bu hak ve hürriyetlerin muhtevalarının açıkça belirtilmesi, ve düzenlenmelerinde Kanun koyucu için yasak bir bölgenin gösterilmesi- dir. Hak ve hürriyetler ancak bu sayede tanınmış ve korunma imkânına kavuşmuş olur. Anayasamız gerek Devletin kuruluş ve işleyişine gerekse hak ve hürriyetler yönünden bu teminatı koymuştur. (Genel esaslar, M. 1-9; Temel haklar ve ödevler, M. 10-34; Sosyal ve İktisadî haklar ve ödevler, M. 35-53; Siyasî haklar ve ödevler, M. 54-62).

2) *Müeyyidelendirici kanunî teminat*: Hak ve hürriyetlerin tam teminat altına alınmış olması için Devletin hukuk devleti ve demokrasi esaslarına göre kurulmuş olması, işleyişinin bu esaslara uygun kaidele- re bağlanması, her çeşit hak ve hürriyetlerin tanınmış olması kâfi de- ğildir. Anayasanın aynı zamanda hak ve hürriyetlere, ister Devlet, ister tüzel veya gerçek özel kişiler tarafından tecavüz edildiği takdirde teca- vüzün menî, kanuna aykırı muamelenin iptali, zararların tazmini ve teca- vüzde bulunanın cezalandırılmasını sağlayacak esasları da koyması, yani tanıdığı ve korumak istediği hak ve hürriyetleri tesirli kılacak müey- yidelere bağlaması lâzımdır. Bu, hak ve hürriyetleri ihlâl edilenlere ba- zı müracaat yollarının tanınması demektir. Anayasamızın tanıdığı bu mü- racaat yolları baş vurulan merciin mahiyetine göre aşağıdaki çeşitlere ayrılmaktadır :

a. *İdari Müracaat Yolu*: İdarenin karar ve muamelelerinden do- layı haklarının ve hürriyetlerinin tecavüze uğadığı kanaatinde olan veya meyfaatlerinin ihlâl edildiği iddiasında bulunan tüzel veya gerçek kişi- ler bu tecavüz veya ihlâlî men'î ve zararın giderilmesi için evvelâ bahis konusu karar, muamele veya fiile doğrudan doğruya ilgili makama ve

netice alamadığı takdirde üst idare makamlarına baş vururlar. Gerçek- ten, Anayasanın 62 inci maddesine göre, «Vatandaşlar, kendileri ile ve- ya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında tek başlarına veya top- luca yetkili makamlara.. yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileri ile ilgili başvuruların sonucu dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.» Görülüyor ki, idarî müracaat hakkı vatandaşlara yalnız kendilerini de- ğil, kamuyu ilgilendiren konular için de tanındığı gibi, bu müracaat tek başına ve toplu olarak da yapılabilmektedir. Gerçi Anayasada başvur- ma hakkına *vatandaşların* sahip olduğu söylenmekte ise de, insan şah- sına bağlı temel hak ve hürriyetlerin müeyyidelendirilmesini hedef tut- ması itibariyle bu idarî müracaat yoluna *yabancıların* da sahip olmaları gerekir. Kaldı ki, temel haklardan ve ödevlerden yabancıların da fayda- lanma şekil ve şartlarını düzenleyen kanunların milletlerarası hukuka uygun olması lâzımdır. (Anayasa, madde 13). Milletlerarası hukuk ise böyle olmasını gerektirir.

b. *Kazâî (Yargısal) Müracaat Yolu*: Hak ve hürriyetlerin müeyyi- delendirici kanunî teminat arasında en ehemmiyetlisi yargı müracaatı yoludur, yani mahkemeye başvurmadır. Çünkü bu sayede hak ve hür- riyetlere yapılan tecavüzler, tecavüzde bulunanın ya zararların tazminine veya hapse veya her ikisine birden mahkûm edilmesi suretiyle müeyyi- delendirilmektedir. Bundan dolayıdır ki, yargı kuvvetinin yasama ve yürütme kuvvetleri karşısındaki bağımsızlığı adaletin hakkiyle ortaya çık- ması için temeldir. Kuvvetlerin birliği yasama ve yürütme kuvvetleri ba- kımından bahis konusu olabilirse de, yargı kuvveti bakımından böyle bir birliğin mümkün olabileceği iddiasında bulunmak çok fâhiş bir ilmî ha- tadır; böyle bir birliğin mümkün olacağını hukuken tasavvura dahi im- kân yoktur. Çünkü, yargı kuvvetinin bağımsızlığı prensibi mutlakiyet rejimlerinde bile saklı tutulması gerektiğine inanılan bir prensiptir. Ye- ni Anayasamız, yargı kuvvetinin yasama ve yürütme kuvvetleri karşısın- daki bağımsızlığını sağlamak için gerekli esasları Birinci Cumhuriyet Anayasasından daha etraflı ve kuvvetli bir şekilde koymakta, adaletin tam olarak dağıtılması için lüzumlu bütün tedbirleri almaktadır. (Mad- de 132-138).

Bu bakımdan en başta yer alan *birinci prensip*, mahkemelere baş- vurma yolunun herkese açık olması ve mahkemelerin kendilerinden iste- nen adaleti yerine getirme vazifesini ifadan imtina etmemeleridir. Yeni Anayasamız bu temel prensibe temel kişi hakları arasında yer vermiştir. Gerçekten, 31 inci maddesine göre, «Herkes meşru bütün vasıta ve yol- lardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde dâvacı veya dâva-

lı olarak iddia veya savunma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınamaz.»

Hak ve hürriyetlerin müeyyidelendirici teminatı bakımından ayrı bir ehemmiyet taşıyan *ikinci prensip*, gerçek veya tüzel kişi herkes için ve herkese karşı açık umumî yargı yolu yanında hak ve hürriyetlerin Devletin idarî karar ve muameleleri dolayısı ile tecavüze uğraması halinde başvurulabilecek bir yargı müracaatı yolunun da bulunmasıdır. Diğer bir deyimle, Devletin de hukuka aykırı karar, muamele veya fiillerinden dolayı mesuliyetinin sağlanabilmesidir. Çünkü hukukla bağlı Devlet rejiminin esası, Devletin de kanuna saygı göstermesi, idarî faaliyetleri ile kanunu ihlâl, hak ve hürriyetlere tecavüz ettiği takdirde mahkeme önünde hesap vererek, neticede ya kanuna aykırı bir kararının iptaline veya bir zarara meydan vermişse, bu zararı tazmin etmesine hükmlenabilmesi lâzımdır.

Anayasamızın 114 üncü maddesinde «İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.. İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.» demek suretiyle bu ikinci prensibi açıkça ortaya koymuştur. Bu prensibin *tam yargı dâvası* ve *iptâl dâvası* denilen iki nevi idarî dâva yoluyla nasıl uygulandığını da gelecek seneki idare hukuku derslerinizde göreceksiniz.

Hak ve hürriyetlerin müeyyidelendirici teminatı bakımından *üçüncü prensip*, Devletin yasama faaliyetlerinden dolayı da sorumlu tutulmasıdır. Fakat Devletin yasama faaliyetleri sebebiyle hukukî sorumluluğa, yani tazminat ödemeğe mecbur tutmak üzere mahkemeye başvurma yolunun açık olması prensibi üzerinde teori ve tatbikatta tam bir anlaşma yoksa da bu çeşit müracaatlar lehinde bir gelişmenin kuvvetlendiği görülmektedir. Buna karşılık Anayasaya aykırı kanunlar hakkında yargı kontrolü yolunun açılması yönündeki gelişme daha hızlanmakta ve umumileşmektedir. Yeni Anayasamızın ferdi ve sosyal hakların müeyyidelendirici teminatı bakımından getirdiği en mühim yenilik bu yolu, sınırlı bir şekilde de olsa, açmasıdır. Bu konu üzerinde daha etraflı şekilde durmuş bulunuyoruz.

c. *Siyasi Müracaat Yolu* : Bu müracaat yolu yurttaşlar tarafından yasama organına, yani Devletin en yüksek siyasi organına yapılan müracaat yoludur. Gerek Batıdaki, gerekse İslâm memleketlerindeki mutlak monarşi devirlerinde Devletin en yüksek organı olan Hükümdara veya onun Divanına şahısların başvurup, şikâyetlerini ve dileklerini arz etmesi teamül halinde daima tatbik edilen bir usuldü.

Birinci Cumhuriyet Anayasasının 82 nci maddesi bu konuda «Türkler gerek şahıslarına, gerek kamuya müteallik olarak kanunlara ve nizamla muhalif gördükleri hususlarda merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine teker teker veya toplu olarak ihbar ve şikâyette bulunabilirler. Şahsa ait olarak vukubulan müracaatın neticesi dilekçe sahibine yazı ile tebliğ olunmak mecburidir.» hükmünü koymakta idi.

İkinci Cumhuriyet Anayasasının 62 nci maddesi ise, eski Anayasasının 82 nci maddesini hemen hemen aynen tekrarlamış ve yalnız «kanun ve nizamla muhalif gördükleri hususlarda ihbar ve şikâyet» formülü yerine sadece «dilek ve şikâyet» tâbirini kullanmış, bu dilek ve şikâyetin kanun ve nizamla aykırı hususa taallük edemeyeceğini açıklamamış, buna karşılık müracaatın yazılı olmasını şart koşturmuş. Böylece müracaat konusunu sınırlamamıştır. Şu halde, siyasi müracaatın konusu, yeni Anayasamıza göre, kanun ve nizamların ihlâlinden dolayı müracaatçının şahsını veya kamuyu ilgilendiren bir şikâyet olabileceği gibi, hiçbir ihlâl bahis mevzuu olmaksızın müracaatçının şahsını veya kamuyu ilgilendiren bir dilek, bir temenni de olabilir.

Yeni Anayasamızın siyasi haklar arasına koyduğu bu müracaat yolu için kabul eylediği bu esasa göre, vatandaşlar tarafından Büyük Millet Meclisine yapılan müracaatın konusu ve neticesi bu müracaatın bir *şikâyet* veya bir *dilek* mahiyetinde olmasına göre farklı bir karakter gösterir. Eğer müracaat sadece dilek mahiyetinde ise, müracaat konusunu vatandaş dilediği gibi seçmekte serbesttir. Meselâ vatandaşların şahsen veya toplu olarak Büyük Millet Meclisinden yeni bir vergi konmasını veya eski bir verginin kaldırılmasını, yahut da indirilmesini ve yine meselâ 27 Mayıs devriminin daha sıkı tedbirlerle korunmasını, seçim sisteminin değiştirilmesini toprak reformunun gerçekleştirilmesini ve bunlar için gereken kanunların yapılmasını dilemeğe hakları vardır. Bu, bazı memleketlerde tatbik edilen halkın *kanun teklifi* = (*Initiative populaire*) sistemine benzerse de, Anayasamız halka kanun teklifi hakkını tanımadığı için bu benzeş görünüştedir. Çünkü halkın kanun teklifi sisteminde yine Anayasa tarafından konan bazı şartların bulunması gerektiği gibi, yasama organı bu teklifi mutlaka görüşülmek üzere kabul etmek mecburiyetinde olduğu halde, sadece bir dilek şeklindeki teklifte Meclis için böyle bir mecburiyet yoktur. Halk bazı kanunların yapılmasını dileyebileceği gibi, bazı idarî karar ve tedbirlerin alınmasını da dileyebilir.

Görülüyor ki, dilek mahiyetindeki müracaatlarda müracaatın konusunu vatandaşlar diledikleri gibi seçebilirler. Yeter ki, dilek kanunların

yasak ettiği bir konu ile ilgil olmasın. Öte taraftan dilek mahiyetindeki müracaatlarda Büyük Millet Meclisi, biraz evvel de söylediğimiz gibi, hiçbir suretle bağlı değildir. Bunları yerine getirip getirmemekte serbesttir. Bu nevi müracaatlar Büyük Millet Meclisine sadece bazı ilhamla vermek, memleketin ihtiyaçları hakkında bazı bilgiler sağlamak bakımından fayda taşırlar.

Şikâyet mahiyetindeki müracaatların tâbi olduğu usulleri ve neticelede şikâyete meydan veren bir halin veya bir muamelenin mevcut olması, bu hal ve muamelenin kanun ve nizamla aykırı bulunması ve bu aykırılıktan müracaat sahibinin veya vatandaşlardan bir kısmının bir hakkının veya bir menfaatinin ihlâl edilmiş bulunması şarttır. Bu sebeple, şikâyet mahiyetindeki müracaatta, dilek mahiyetinde olduğu gibi, müracaatçı müracaatının konusunu seçmekte tamamen serbest değildir.

Şikâyet mahiyetindeki müracaatların tâbi olduğu usulleri ve neticelerinin ne olduğu 26 Ocak 1962 tarih ve 140 sayılı kanunda gösterilmiştir. Bunları Türk Anayasa hukuku derslerinizde göreceğiniz için burada umumî esaslara dokunmakla yetiniyoruz.

Yalnız şu kadarını söyliyelim ki, hak ve hürriyetlerin müeyyidelendirici kanunî teminatı arasında yer alan siyasî müracaat yolu, doğurduğu hukukî neticeden ziyade harekete geçirebileceği siyasî mürakabeden dolayı ve psikolojik ehemmiyeti bakımından bir mâna taşır. Bu müracaat yolunun vatandaşlar tarafından çok defa kötüye kullanıldığını ve Meclisin kanunların üstünde, her şeyi yapmağa muktedir bir makam ve kuvvet telâkki edildiği görülmektedir. Buna karşılık, sâkıt devirde sık sık müşahade edildiği gibi, Meclisin de kendisinde Anayasanın bile üstünde bir kuvvet tevehhüm ederek muhtar idarelerin, meselâ Üniversitelerin, ve hattâ yargı kuvvetinin yetkilerine el uzatmak teşebbüsünde bulunduğu malûmdur. Her Anayasa müessesesi gibi, bu siyasî müracaat müessesesinin de faydalı bir şekilde işlemesi bir siyasî olgunluk meselesidir.

Büyük Millet Meclisine yapılan ve *dilekçe hakkının* kullanılmasına yol açan siyasî müracaattan ayrı olarak son yıllarda çok kullanılmaya başladığını gördüğümüz bir müracaat şekli daha vardır. Bu *bildiri* yayınlamak suretiyle hal efkârına yapılan müracaattır.

2. *Kanun Dışı Teminat Direnme Hakkı* : Ferdî ve sosyal hakların millî hukuk bakımından ikinci nevi teminatı *kanun dışı* olan teminattır, yani *direnme hakkının* kullanılmasıdır.

Kanunî teminat, fiilî ve hukukî şekiller altında ve mevzu hukuk çerçevesi içinde yer alan, mevzu hukuka uygun olarak işleyen normal teminat olduğu halde, direnme hakkı mevzu hukuk dışında yer alan, ona aykırı olan istisnaî mahiyetteki teminattır.

Kanun dışında, kanuna aykırı olmasına rağmen, direnme hakkının, istisnaî mahiyette de olsa, bir teminat olarak kabul edilmesi, hukuka ve ahlâka ve bunların müşterek temeli olan adaletle aykırı olmamasında, tersine adaleti korumak için başvurulacak son ve zarurî bir silâh mahiyetini taşımasındandır.

Bir hükûmet tasavvur edelim ki, dürüst ve samimî seçimlerle iktidara geldiği halde, Anayasaya ve demokrasi prensiplerine aykırı kanunlar, kararlar ve tedbirlerle demokratik hak ve hürriyetleri çiğnemekte; basını, muhalefeti, otonom müesseseleri, hattâ mahkemeleri baskı altına almakta; Anayasanın dayandığı ideolojik prensiplerden tavizler vermekte; seçimlere hile karıştırmakta ve bunları sadece iktidarda kalmak ve dolayısıyla bir menfaat ve ahlak dışı yolsuzluklar mekanizmasını devam ettirmek için yapmakta ve bu politikayı güderken milleti ikiye bölmekte, millî serveti israf ve millî itibarı tahrip etmekte; dinî istismar eylemekte ve her türlü ahlâk kaidelerini hiçe saymaktadır. Önleme ve Tenkit için vatandaşlara açık tutulması gerekli bütün kanunî ve meşru yolları kapayan böyle bir hükûmet, direnme hakkının kullanılmasını hukukî ve ahlâkî bakımdan meşru ve kaçınılmaz kılan bir hükûmetten başka bir şey olamaz.

1) *Direnmenin Nevileri* : Hükümet edenlerin hak ve hürriyetlere, millî menfaatlara aykırı ve Anayasayı çiğneyici kanun, karar ve tedbirleri karşısında hükûmete tâbi olanlara tanınması gereken direnme hakkı Orta Çağdanberi kabul edilen bir ayırımı göre *pasif direnme*, *aktif direnme* ve *saldırgan direnme* olmak üzere üç şekil altında kullanılabilir.

Pasif Direnme; haksız bir kanun, karar veya tedbiri tenkit etmek ve bununla yetinmektir. Böyle bir direnme demokratik hürriyetlerin mevcut olduğu her memlekette ve her devirde kanunların yalnız müsaade değil, himaye eylediği normal bir direnmedir. Demokratik düzenin temeli olan düşünce hürriyetinin bir ifadesidir.

Aktif Direnme; tenkit ile yetinmeyerek haksız olduğuna inanılan kanunun gereğini veya yetkili makamların emrini yerine getirmemek, meselâ bir vergiyi ödememek, bir zabıta talimatına saygı göstermemektir. Sadece itaatsizlik karakterini taşıyan hükümet edenlerin meşruluğu söz konusu olmıyan bu nevi direnmenin kanunlar tarafından cezai müeyyidelerle karşılaşacağı tabiidir.

Saldırcı Direnme; bu ise belirli bir kanuna veya emre sadece itaatsizlik değil, bu kanunu yapan Meclisi veya bu emri veren hükümet ve idareyi kuvvet kullanarak düşürme hedefini güden, haksızlık ve adaletsizlik yapanların cezalandırılmasını gaye bilen bir direnmedir. *Direnme hakkı* denince anlaşılması gereken direnme nevi hükümet edenlerin meşruluklarını yitirdiklerinin söz konusu olduğu budur.

2) *Direnmenin Meşruluğu* : Bu üçüncü ve gerçek mânadaki direnmenin meşruluğu meselesi ötedenberi üzerinde durulan bir meseledir.

Bu konudaki klâsikleşmiş teorik düşünceleri şu üç gruba ayırmak mümkündür :

Birinci gruptakiler; ister dini, ister lâıyk bir esasa dayansınlar, zulme karşı direnmenin meşruluğunu kabul edenlerdir. Zira bunlar için pozitif hukukun üstünde ilâhî veya rasyonel mahiyette bir takım hak ve adalet prensipleri vardır. Hükümet edenler kanunları yaparken veya uygularken bu hak ve adalet prensiplerine saygı göstermezlerse, isyan, yani zulme karşı direnme halk için meşru olur. Yalnız şu var ki, zulme karşı direnmenin meşruluğunu kabul eden dinî doktrinler (İslâm ve Hristiyan) bunu çok sıkı şartlara bağlamaktadırlar. Lâıyk ve rasyonel doktrinler ise daha toleranslı bir tutum göstermektedirler. Çünkü lâıyk ve rasyonel doktrinlerden *sosyal mukavele teorisinde* (Locke) isyan hakkı *mukevelenin ihlâlinden, insan şahsının değeri teorisinde* ise *meşru savunma* hakkından doğmakta ve böylece bir çeşit otomatizm kazanmaktadır.

İkinci gruptakiler; Dinî ve lâıyk esaslardan hareket ederek, zulme karşı direnme hakkını kabul etmeyenlerdir. Dinî doktrinlerin bu konuda ileri sürdüğü sebep, ilâhî ve beşerî kanunları birbirinden ayırmanın imkânsızlığıdır. Çünkü hükümet edenler ilâhî iradenin vasıtalarıdır. Bu sebeple onlara isyan, Allaha isyan olacağı için caiz değildir.

Lâıyk ve rasyonel doktrinlerden *monarşik mutlakiyetçiliği* savunan sosyal mukavele teorisine göre de (Hobbes) isyan hakkı söz konusu olmaz. Çünkü idare olunanlar, bir mukavele ile bütün hak ve hürriyetlerini bir şahsa veya heyete terk etmişlerdir. İsyân sosyal mukavele şartının ihlâli demek olur.

Yine lâıyk ve rasyonel doktrinlerden *demokratik mutlakiyetçiliği* savunan sosyal mukavele teorisine göre de (Rousseau) isyan meşru olmadığı gibi mümkün de değildir. Çünkü kişiler mukavele ile bütün hak ve hürriyetlerini kayıtsız ve şartsız olarak *toplumun bütününe* terk etmişlerdir ve bundan *umumî irade* denen bir kollektif irade ortaya çıkmıştır. Ki-

şilerin bu iradeye işyani toplumun kendi kendisine karşı işyani olur. Bu ise düşünülemez. O halde umumî iradeye karşı gelmek caiz ve mümkün değildir.

Üçüncü gruptakiler ise; zulme karşı direnmenin meşruluğunu kabul etmekle beraber, bu konudaki münakaşaların verimsiz olduğu fikrinden hareket ederek pratik bir çözümü savunanlardır. Bunlara göre direnmeyi önleyici tedbirlerin alınması, bunun için de Devlet'in siyasî hürriyeti sağlayıcı bir kuruluşa ve işleyişe bağlanması lâzım ve kâfidir. Montesquieu'den gelen ve bazı farklarla modern hukukçular tarafından da benimlenen görüş budur.

Hâsılı, zulme karşı direnmenin meşruluğu prensip olarak kabul edilmekte fakat onu önleyici tedbirler tavsiye olunmaktadır. Esasen Anayasa hukukunun ve politika ilminin hedefi demokratik bir düzeni sağlamak ve böylece direnmeyi kaçınılmaz ve meşru kılacak zulmü önlemektir.

3) *Direnme Hakkı ve Pozitif Hukuk* : Meşru bir hak olarak teori sahasında umumiyetle kabul edilen direnme hakkı, pozitif hukuk tarafından kabul edilmemektedir. Fakat gerçek mânada kanun metinleri olmakla beraber, ihtiva ettikleri prensipler itibariyle hukukî bir değer taşıyan bazı eski metinlerde veya vesikalarda direnme hakkına yer verildiği görülüyor. Bu vesikalardan bir kısmı Orta Çağda kral ile feodal Beyler veya bunlarla tebaa arasında yapılan *tâbilik mukaveleleridir*. Meselâ bunlardan birinci nev'in en meşhuru İngiliz Kralı topraksız Jean ile Baronları arasında 1215 te yapılan anlaşmayı ihtiva eden *büyük ferman* = (*magna carta*) dır. Bu nevi fermanlarda direnme hakkına yer verilmesi bunların hükümdarla tebaa arasında bir tarafta egemenlik ve himayenin öte tarafta itaat ve yardımın karşılıklı şartlarını ve hudutlarını çizen bir anlaşma olmasındandır. Bu fermanlarda yer alan direnme hakkı meşruluğunu Locke'un liberal sosyal mukavele teorisinden almakta idi. Türkiyede 1807 tarihinde II. Mahmutla Anadolu ve Rumeli Âyanı arasında yapılan *Sened-i ittifak* da aynı mahiyette telâkki edilebilir.

Direnme hakkını kabul eden diğer bir kısım vesikalar ise, İnsan Hakları Beyannameleridir. Bunlarda direnme meşruluğunu Orta Çağdaki fermanlarda olduğu gibi, feodal ve akdî bir esastan değil, egemenliğin halka ait olduğu, siyasî cemiyetin gayesinin fert olduğu, insanın insan olmak sıfatıyla bir hukukî değer taşıdığı esastan, yani liberal ve fertçi, demokratik bir dünya görüşünden almaktadır.

Bu fikirlerin ortaya çıkmağa başladığı 18 inci asır sonlarında ilân olunan bütün beyannamelere hâkim esaslar bunlardır.

Gerçekten, 14 Temmuz 1776 da Philadelphie kongresinde kabul edilen Amerika İstiklâl bildirisinde, Birleşik Amerika Devletlerinden Massachusetts Devletinin 1780 tarihli Anayasasının başlangıcında, direnme bir hak olarak kabul ve ilân edilmekte idi. Fakat direnmenin meşruluğunu çok daha kesin bir şekilde ilân eden 26 Ağustos 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesidir. Bu beyannamenin 2. maddesi «Her siyasî toplumun gayesi insanların tabii ve zamanla ziyaa uğramaz haklarını korumaktır. Bu tabii haklar mülkiyet, emniyet ve zulme mukavemettir.» demektedir. 24 Haziran 1793 tarihli ikinci Fransız İnsan Hakları Beyannamesi bu mevzuda daha da ileri gitmekte, «Zulme karşı direnmenin diğer insan haklarının bir neticesi olduğunu, eğer hükümet halkın haklarına tecavüz ederse, isyanın bütün halk ve halkın her parçası için hakların en kutsalı ve vazifelerin en kaçınılmazı olacağını» ilân etmekte idi.

10 Aralık 1948 tarihli Evrensel İnsan Hakları Beyannamesinin başlangıcında da direnmenin istibdat ve baskıya karşı son çare olduğu açıklanmaktadır.

Beyannamelerin direnme hakkına yer vermelerine karşılık, bunu Anayasaların bir Anayasa müessesesi olarak kabul etmediğini görüyoruz. Tek istisna, Federal Alman Cumhuriyetine dahil Devletlerden Hesse - Nassau Devletinin Anayasasıdır. Bu Anayasanın 127 nci maddesine göre, «Anayasaya aykırı olarak kullanılan kamu kudretine karşı direnme herkesin hakkı ve vazifesidir.»

Bazı Anayasalar ise, direnmenin meşruluğunu zimnen kabul etmektedirler. 27 Ekim 1946 ve 4 Ekim 1958 Fransız Anayasaları direnme hakkını zimnen kabul eden Anayasalar sayılabilir. Çünkü başlangıçlarında 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamelerindeki hakları teyit ve onlara bağlılıklarını ifade etmektedirler.

Yeni Anayasamız da direnme hakkını zimnen kabul eden bir Anayasa sayılmak gerekir. Zira 156 nci maddesi ile «bu Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirttiğini» ve «Anayasa metnine dahil olduğunu» açıkladığı Başlangıçta, «Anayasa ve hukuk dışı tutum ve davranışları ile meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı *direnme hakkını* kullanarak 27 Mayıs 1960 devrimini yapan Türk milleti» demektir. O halde Anayasa ve kanun dışı tutum ve davranışları ile meşruluğunu kaybeden iktidarlara karşı direnme bizim Anayasamıza göre bir haktır. Anayasanın Başlangıcında, Anayasanın «asıl teminatının vatandaşların gönüllerinde ve iradelerinde yer aldığını» açıklaması ve onu «hürriyete, adalete ve fazilete âşik evlâtlarının uyanık bekçiliğine emanet etmesi» direnme hakkını zim-

nen kabul ettiği hakkındaki kanaatimizi teyit edicidir.

Direnmenin meşruluğu teori alanında insan haklarına, hürriyete, hukuk Devleti prensibine bağlı her hukukçu tarafından kabul edildiği halde, pozitif hukukun umumiyetle aynı yolu tutmamasının, hattâ Devletin ve hükümetin varlığına karşı girişilen fiilî tecavüz hareketlerinin, teşebbüs derecesinde de kalsa, en demokratik memleketlerde bile, ceza kanunları tarafından şiddetle cezalandırılmasının başlıca dört sebebi vardır :

Birinci sebep; Orta Çağdanberi kabul edilen ve her zaman bir gerçek değerini taşıyan düzen fikridir. Sosyal ve siyasî düzenin korunması esastır. Düzen anarşiye daima tercih edilmek gerekir.

İkinci sebep; Anayasanın ve kanunların koyduğu kaide ve usullere uygun olarak iktidara geçmiş olan bir hükümetin meşruluğunu muhafaza ettiği hakkında bir karinenin mevcut olduğu fikridir. Bu *hukukî karine* zor yolu ile değil, hukukî yollarla çürütülmek lâzımgelir.

Üçüncü sebep; Anayasa tarafından kabul edilen demokratik müesseselerin ve hak ve hürriyetlerin direnmeyi lüzumsuz kıldığı fikridir. Demokratik Devlet müesseseleri ve çeşitli demokratik hak ve hürriyetler hükümet edenlerin murakabesini ve gerekirse mesuliyetlerini sağlamak için yeter kanunî teminattır. Bu teminat varken direnmeye, kuvvete ve zora başvurmak lüzumsuz ve gayri meşrudur.

Dördüncü sebep; Direnmenin saik ve maksat bakımından sübjektif olduğu fikridir. Kuvvete, hak ve adaleti, Anayasayı ve kanunları savunmak için başvurduklarını iddia edenlerin gerçekten samimî olup olmadıklarını, şahıs, zümre veya sınıf için hareket edip etmediklerini veya sadece bir intikam hırsına veya bir mâcera hevesine kapılıp kapılmadıklarını kestirmek her zaman kolay değildir. Yani kamunun iyiliğini hedef tutan objektif bir *hukuk fikrine* dayanıp dayanmadığını kestirmek zordur.

İşte bu sebeplerden dolaydır ki, mevcut düzene karşı direnme, hukukî pozitivizme göre, kanunlar yönünden, hukukî değerden mahrum ve daima gayri meşru kalmağa mahkûmdur. Muvaffak olursa kendisi tarafından kurulan yeni hukuk düzeni tarafından himaye edilerek meşruluk kazanır. Muvaffak olmazsa, karşı geldiği eski hukuk düzeni tarafından en ağır şekilde cezalandırılır.

Bu pozitivist muhakeme tarzı, söylediğimiz sebeplerden dolayı prensip itibariyle, yanlış değildir. Fakat hakikatte bir taraftan *alelade isyan* ile *zulme karşı direnme mahiyetindeki isyanı*, diğer taraftan *kanunilik* =

(*légalité*) ile meşruluk = (*légitimité*) yi birbirinden ayırmayan bir muhakeme tarzıdır. Alelâde isyan saikında, mevzuunda ve maksadında şahsî ve sübjektif olduğu, hem kanunilikten, hem meşruluktan mahrum bulunduğu halde, zulme karşı kullandığı *vasıta* bakımından kanunî olmamasına karşılık *saiki*, *mevzu ve maksadı* itibariyle meşrudur. Çünkü hukuku ve ahlâkı çiğneyenlere, kamunun iyiliği için var olan iktidarı kamunun iyiliği aleyhine ve onun dayandığı *objektif hukuk fikrine* aykırı olarak kullananlara karşı toplumun bir dikiliş ve direnmesidir. Bu sebeple hukukî değeri muvaffak olup olmamasına bağlı değildir. Görünüşte kanunluktan mahrum olmasına rağmen, sebebi ve gayesi itibariyle kendiliğinden ve peşinen bir hukukî değere sahiptir.

Böyle olunca, direnmenin cezalandırılmasını haklı ve zarurî kıldığı ileri sürülen sebeplerin değeri, direnmeyi haklı ve zarurî kılan sebeplerin ağırlığına göre, azalabilir veya tamamen ortadan kalkabilir. Gerçekten, zalim ve ahlâksız bir iktidar Devlet düzenini şahsî ve keyfî bir düzen haline sokarak saygıya lâyık olmaktan çıkarabileceği gibi, kendi meşruluğu lehindeki karineyi böylece kendisi çürütebilir. Ve direnmeyi lüzumsuz kılması gereken demokratik müesseseleri soysuzlaştırıp işlemez bir hale getirebilir. Tek düşündürücü nokta, bu hal ve şartların mevcut olup olmadığı ve derecesini tayinde kullanılan ölçünün sübjektif oluşudur.

Fakat, zamanımızda Devletin gittikçe sosyalleşmesi, yani toplumla kaynaşması, bir taraftan direnme hakkının kullanılması ihtimalini azaltırken, öte taraftan direnmenin bir hak olarak kullanılmasını zarurî kılan ölçülerin şahsî ve sübjektif olmaktan gittikçe kurtulmasını sağlamaktadır.

Bu son neticenin üç vasıta ile gerçekleştiğini görüyoruz : *Evvelâ*, direnmeyi lüzumsuzlaştıran demokratik müesseseler direnmenin hukukî ve siyasî yönden zaruriliğini tayinde halk kitlelerinin müdahalesini de sağlamakla zaruret ölçülerini büyük nispette objektifleştirmektedir. *Sonra*, zamanımızda direnme sebepleri arasında hukukî ve siyasî mahiyetteki sebeplerin ve belki onlardan fazla sosyal ve iktisadî buhranların, yani derinliğine sebeplerin yer alması da direnme sebeplerinin ölçülmesinde ve değerlendirilmesinde halk kitlelerinin de müdahalesini mümkün kılan ikinci bir vasıta olarak bu ölçünün ve değerlendirmenin objektifleşmesini bir kat daha arttırmaktadır.

Netice olarak şunu söyleyelim ki, direnmenin başarılı ve başarısız olmasından, bıraktığı tesirlerin faydalı veya zararlı olmasından ayrı olarak, hak ve hürriyetlerin fiilî teminatı olarak, kendiliğinden bir hukukî ve ah-

lâkî değer taşıdığı muhakkaktır. Bu itibarla onu teori yönünden red ve inkâr etmek ne derece imkânsız ise, tatbikat yönünden bir milletin hayatî hakların ve menfaatlerini, şeref ve haysiyetini korumak ve bunları çiğneyenlerin cezalandırmak için kullanılacak son bir silah olduğunu kabul etmemek te o derecede imkânsızdır. Bu meşru, fakat çok tehlikeli silâhın ne zaman ve nasıl kullanılması gerektiğini evvelden söylemek mümkün değildir. Direnme hakkının kaçınılmaz bir zaruret olarak kullanılması, özellikle memleketimiz gibi, aydın azınlıkla halk çoğunluğu arasındaki seviye farkının fazla olduğu az gelişmiş memleketlerde, aydınların millî kader yönünden taşıdıkları vazife ve mesuliyet anlayışına bağlıdır. Mücadelecilerimiz de gösteriyor ki, 27 Mayıs hareketinde olduğu gibi, direnme ihtiyacı evvelâ aydınlar tarafından duyulmakta ve aynı duyguyu paylaşan zinde kuvvetler vasıtasıyla gerçekler alanına geçebilmektedir. Direnme ihtiyacının halk yığınları tarafından duyulması ise ancak ekonomik sıkıntılar ve adaletsizliklerin şiddet derecesine göre ve halk seviyesinin yüksekliği nisbetinde değişen bir zaman ölçüsü ve umumiyetli sonradan olmaktadır.

Direnmeyi kaçınılmaz kılan sebepler ve bunlara tesir tarzı ve şiddeti ne olursa olsun, hükûmet edenlerin kendilerini iktidara yükselten ve orada tutan maddî ve mânevi kuvvetler tarafından gerekirse alaşağı edilebileceklerini bilmelerinde hak ve hürriyetler için olduğu kadar, hükûmet edenler için de zarar değil, fayda vardır.

B. Milletlerarası Hukuk Alanındaki Teminat : Milletlerarası münasebetlerin, Devlet egemenliğinin uğramakta olduğu istihaleyi izah ederken işaret ettiğimiz, bugünkü gelişme merhalesinde hak ve hürriyetlerin yalnız millî hukuk bakımından değil, aynı zamanda milletlerarası hukuk bakımından da, henüz kâfi derecede kuvvetli olmamakla beraber, bazı ehemmiyetli teminata sahip olmağa başladığını görüyoruz.

Milletlerarası hukukun kişisel ve sosyal hakların teminatı olması, kişilerin de, Devlet gibi, bu hukukun doğrudan doğruya konusu ve muhatabı olmasına bağlıdır. Bunun mümkün olup olmadığı teori alanında münakaşalı ise de özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra insan haklarının ve ana hürriyetlerinin milletlerarası hukuk tarafından teminat altına alınması ile meselesinin kazandığı ehemmiyet, insan şahsının milletlerarası hukuktan doğrudan doğruya faydalanmasını bu hukukun doğrudan doğruya konusu ve muhatabı olmasını tatbikat alanında büyük ölçüde arttırmıştır.

Bu son gelişmelere uygun olarak Devleti olduğu kadar kişileri de mil-

letlerarası hukukun doğrudan doğruya konusu telakki eden anlayışın pozitif hukuk tarafından da benimsendiği hakkındaki ilk örneği veren 23 Mayıs 1949 tarihli Alman Federal Cumhuriyeti Anayasasıdır. Gerçekten, bu Anayasanın 25 inci maddesi «milletlerarası hukukun umumî kaideleri federal hukuka dahildir ve kanunlara üstündür.» demekle milletlerarası hukukun millî hukuka üstünlüğünü açıkça benimsemiş ve aynı zamanda «bu kaideler federal ülke üzerinde oturanlar için doğrudan doğruya haklar ve mükelefiyetler doğurur.» demekle de gerçek kişilerin milletlerarası hukukun doğrudan doğruya konusu ve muhatabı oldukları prensibini kabul etmiştir.

Yalnız şu noktayı açıklıyalım ki Alman Anayasasının 25 inci maddesi milletlerarası hukukun umumî kaideleri derken teamülî milletlerarası hukuk kaidelerini kast etmektedir. O halde millî hukuka üstün olan ve kişileri kendisine doğrudan doğruya konu ve muhatap telâkki eden bu nevî milletlerarası hükümdür. Antlaşmalar yoluyla konan milletler arası hukuk kaidelerinden antlaşmaya taraf olan devletler tebaasının doğrudan doğruya faydalanıp faydalanmayacakları antlaşmanın mahiyeti göz önünde tutularak hâdiseye göre, mahkeme içtihatları ile tayin edilmektedir.

XX. nci yüzyılın başından İkinci Dünya Savaşına kadar uzanan devrede milletlerarası hukukun gerçek şahıslarla doğrudan doğruya ilgilenmesi belirli mevzulara ve belirli fert kategorilerine inhisar etmekte idi.

Bu dönemde insan hak ve hürriyetleri umumî, şümullü bir teminata ulaşmış değildi. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları arasındaki faşist ve Nazi diktatörlüklerinin insan hak ve hürriyetlerini en korkunç bir şekilde çiğnemesi, demokrasi cephesinin zaferinden sonra, bu hak ve hürriyetlerin teminat altına alınmasını yalnız millî hukuka bırakmamak, milletlerarası hukuk tarafından da birtakım ciddi teminat tedbirleri almak lüzumunu duyurmuş ve böylece zulüm ve işkence rejimlerinin hortlamasına mâni olmak istenmiştir.

İnsan hak ve hürriyetlerini tanıyan ve teminat altına almak üzere İkinci Dünya Savaşı sırasında ve bu savaştan sonra ortaya çıkan milletler arası belgeler 1 Ocak 1942 tarihli *Birleşmiş Milletler deklarasyonu*, 26 Haziran 1945 tarihli *Birleşmiş Milletler Antlaşması*, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 de kabul ve ilân olunan *İnsan Hakları Evrensel Bildirisi* ile Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin dış işleri bakanları tarafından 4 Kasım 1950 de Romada imzalanan ve 3 Kasım 1953 de yürürlüğe giren *Avrupa İnsan Hakları sözleşmesidir*. Bu sözleşme kurduğu *İnsan Hakları komisyonu* ve *İnsan Hakları Divanı* ile İnsan Hakları evrensel bildirisinde tanınan insan hak ve hürriyetlerinin bir kısmına, hiç değilse belirli Devletler bakımından, hukukî değer ve etki kazandırmıştır.

İKİNCİ KİTAP

SİYASİ REJİMLER

GİRİŞ

SIYASİ REJİM KAVRAMI ve SIYASİ REJİMLERİN TASNIFI

Buraya kadar Anayasa hukukuna hâkim genel esasları görmüş bulunuyoruz. Birinci kitapdaki izahlarımız, belirli herhangi bir siyasi rejim tipi üzerinde durmadan aşağı yukarı her siyasi rejimde rastladığımız *genel* kavramlar ve müesseselerle ilgili idi. Bununla beraber, bütün bu kavramların ve müesseselerin arkasında kendine mahsus tarihi, coğrafi, sosyal, siyasi ve ideolojik özellikler taşıyan somut siyasi rejimler mevcuttur. İşte şimdi, bu siyasi rejim tiplerini tetkik edeceğiz.

I SIYASİ REJİM KAVRAMI

Siyasi rejimin kavramının manasını anlamak için derslerimize başlarken üzerinde durduğumuz bir diğer kavramı hatırlamak gerekir, o da *siyasi müessese* kavamıdır.

Hatırlarsanız, «Nasıl devlet ile uzaktan veya yakından ilgili her şey siyasi olmak niteliğini taşıyorsa, müesseselerin de doğrudan doğruya veya dolayısıyla Devletle ve daha geniş bir deyimle siyasi toplumla ilgili olanlarının hepsi siyasi müessesedir» demiştik. Gerçekten, bildiğiniz gibi, Devlet ile doğrudan doğruya veya dolaylı olarak her müessese, Anayasa-da yer almış olsun olmasın, eğer o siyasi toplumun varlığında ve yaşayışında bir yeri ve tesiri varsa bir «siyasi müessese» dir. Böylece, parlamentodan hükûmete, siyasi partilerden baskı gruplarına, belirli ilkelerden ve ideolojilerden çeşitli duygu, düşünce ve kanaatlere kadar Devlet hayatı ve faaliyetleriyle doğrudan doğruya veya dolayısıyla ilgili olan her müessese siyasi müessese niteliğine sahiptir ve bütün bu siyasi müesseseler arasında sıkı bir bağlılık vardır. Bu itibarla siyasi müesseselerin hepsi bir arada *ahenkli bir bütün* teşkil ederler. İşte bu ahenkli bütüne «*geniş anlamda siyasi rejim*» adı verilir. «*Dar anlamda siyasi rejim*» ise yalnız doğrudan doğruya Devletle ilgili olan, yani Devletin Anayasası tarafından kurulmuş olan organlarının meydana getirdiği ahenkli bütün-

dür. Biz burada geniş anlamdaki siyasî rejim kavramını benimsemekteyiz.

Siyasî müesseselerin meydana getirdikleri bütün, yani siyasî rejim ahenkli, tutarlı bir bütün olmakla beraber *kompleks* bir bütündür de. Bu hâl, siyasî rejimin bir «sosyal ortam» da kuruluş işlemesinden, bir takım «değerleri» temsil etmesinden ve nihayet bir «hukuk düzenine ve tekniğine» dayanmasından ileri gelmektedir.

Gerçekten siyasî rejim, bir *sosyal ortam* içinde vücut bulur ve işler. Bir sosyal ortam ise, bir takım coğrafi, iktisadi, dinî, entellektüel ve tarihî unsur ve tesirlerin meydana getirdiği bir bütündür. Siyasî rejim, içinde doğup geliştiği bu unsur ve tesirlere sıkı sıkıya bağlıdır. Siyasî rejim, bu unsurlardan ayrı olarak düşünülemez.

Bundan başka her siyasî rejim bir takım *değerleri* temsil eder. Bu değerlerin bütünü *dünya görüşünü* o da belirli bir *ideolojiyi* meydana getirir. Her siyasî rejimin temelinde bir dünya görüşü, bir ideoloji yatar. Bu dünya görüşünün tek olması şart değildir. Hürriyetçi bir siyasî rejimde birbirinden farklı dünya görüşlerinin çatıştığı da olur. Ne olursa olsun, herhalde siyasî rejim bir *değerler sistemini* temsil eder. Türk Siyasî rejiminde kendisinden kuvvet ve ilham alınan temel dünya görüşü, batılı dünya görüşü içinde yer alan *Atatürkçülük = (Kemalizm)* dir.

Nihayet, siyasî rejim bir *hukuk düzenine* ve *tekniğine* dayanır. Bir siyasî rejim bir takım hukuk kaidelerine ve bilhassa devletin ana teşkilât ve müesseseleri ile ilgili temel kaidelerin bütünü olan bir Anayasaya dayanır. Bu hukuk kaideleri ve Anayasa o rejimin dayandığı anayasa sistemini meydana getirir.

Görülüyor ki, siyasî rejim gerçekten karmaşık bir bütündür. Siyasî rejimin doğup geliştiği ortam, temsil ettiği değerler ve dayandığı hukuk düzeni ve tekniği zamana ve memleketlere göre değiştiğinden siyasî rejim değişiklikler gösterir. Meselâ İngilterenin, ABD. nin, Fransanın, Türkiye'nin siyasî rejimleri arasında büyük farklar vardır. Böylece, bütün dünya rejimleri âdeta bir mozaik teşkil ederler.

II

SİYASİ REJİMLERİN TASNİFİ

Siyasî rejimlerin tasnifinde şu üç ölçü kullanılmıştır :

1. *Hükümet edenlerin adedi* : Bu ölçüye göre *monarji*, *oligarşi* ve *demokrasi* olmak üzere üç çeşit siyasî rejim vardır. Eski Yunanlılardan beri bilinen ve XIX asır sonlarına kadar devam eden bu şekilce ayırımın ilmi değeri yoktur.

2. *Yasama — Yürütme Münasebetleri* : Özellikle Montesquieu'den beri bilinen ve hala benimsenen bu ölçüye göre siyasî rejimler *kuvvetler birliği rejimleri*, *kuvvetler ayrılığı rejimleri* olmak üzere ikiye ayrılır. Hâlâ kullanılmakla beraber bu hukukî ölçü daha ziyade nazarî kalmakta, yürütme ile yasama arasındaki fiilî münasebetlere, yani siyasî gerçeğe tam uymamaktadır.

3. *Siyasî İktidar ve Hürriyet Münasebetleri* : Bir çok yeni hukukçunun ve siyaset ilimcilerinin kabul ettiği bu yeni ölçü *hürriyettir*.

Yalnız şu noktayı önemle belirtmek gerekir ki buradaki hürriyeti batı demokrasilerinin bağlandığı dünya görüşünün anladığı hürriyettir. Bu hürriyet ise, marxist siyasî rejimlerin anladığı gibi yalnız *ekonomik* ve *nisbî* olan ve yalnız gaye olan hürriyet değil, insan kişiliğinden ayrılmayan *manevî bir nitelik* ve *mutlak bir değer* olarak aynı zamanda hem gaye hem vasıta olan; diğer cihetten siyasî hürriyeti iktisadî hürriyetin bir şartı telâkki eden, hülâsa siyasî plüralizmi ve insan şahsının kutsallığı prensibini siyasî iktidarın kaynağı, temeli, kullanılış tarzı ve gayesi yönünden esas kabul eden hürriyettir.

Bu hürriyet ise, ne Marxist doktrinin iddia ettiği, fakat ne zaman ve nasıl gerçekleşeceği bilinmeyen bir *kurtuluş = (liberation)* a (kişinin kömünizmin üst safhasında dinî, sosyal, siyasî ve iktisadî baskılardan tamamen kurtuluşu), ne Faşizmin iddia ettiği gibi, *Devlete*, ne de Nasyonal-Sosyalizmin iddia ettiği gibi, *Topluluğa*, yani üstün Cerman ırkına feda edilmesi caiz ve mümkün olmıyan hürriyettir.

Bu sebepten dolayı, bu üçüncü tasnif, ne eski tasnif gibi şekilci, ne modern tasnif gibi sadece hukukî ve siyasî ve bu itibarla *statik*, bilâkis, temelli bir *dünya görüşüne* dayanan ve bu dünya görüşünün teşiri altında kavrayıcı ve *dinamik* olan bir tasniftir.

Bu tasnife göre siyasî rejimler anladığımız mânadaki *hürriyet'e* yer veren *liberal siyasî rejimler*, ona karşı farklı sebeplerle ve farklı ölçülerde fakat her halde menfi bir tutum gösteren rejimler, yani *antiliberal siyasî rejimler* olmak üzere iki büyük kategoriye ayrılmaktadır.

Liberal siyasî rejimler, ötedenberi kullanılan «*klâsik demokrasi*» adı altında çeşitli şekiller göstermekte de ve çeşitli hükümet sistemlerinin tatbikatına yol açmaktadır. Antiliberal siyasî rejimler de çeşitli tiplere ayrılmaktadır.

Birinci Kısım

Klâsik Demokrasi

ve

Liberal Siyasî Rejimler

Çok geniş bir tarifle «*Halk Hâkimiyeti*» demek olan Demokrasi ve onun daha umumî ve eski şekli olan Klâsik Demokrasi, modern Devletin dayandığı gelişmiş bir hukuk ve politika rejimidir. Eski çağlardan beri, teori ve tatbikat alanında malûm olan bu demokrasi şekli Romada ve bilhassa Atinada, bugünkünden bazı ehemmiyetli farklarla tatbik edildikten sonra, teorik bakımından daima mevcut olan taraftarlarına rağmen gerçekleşmek imkânlarından asırlarca mahrum kalmıştır.

Demokrasi fikri Yeni Çağda XVII nci asırdan itibaren İngilterede, XVIII nci asır sonlarından itibaren de Birleşik Amerikada tekrar ortaya çıkmış, bilhassa Fransada 1789 *Devriminin* kazandırdığı ideolojik hamle ile kuvvetlenerek ve bu Devrim mevzuatının tesiri ile bütün kara Avrupasında bir hukukî ve siyasî realite mahiyetini kazanarak modern hüviyetine bürünmüş ve yeni şartlara ayak uydurmak suretiyle, modern Devletin zarurî ve umumî bir temeli haline gelmiştir.

Zamanımızda hukukla bağlı Devletin temeli olan Klâsik Demokrasi, mahiyetinin kaçınılmaz icapları gibi görünen bazı kusurlarına rağmen, teori ve tatbikat alanında ötedenberi karşılaştığı bazı tenkitlere ve zıt cereyanlara mukavemet gösterebilmiş ve medeni insanlığın henüz daha iyisini bulamadığı bir hukuk ve siyaset rejimi değerini muhafaza ederek ve yeni şartlara uymaya çalışarak modern Anayasaların, büyük ekseriyetine hâkim bir *Müşterek Hukuk = (Droit commun)* prensibi olmuştur.

Bu sebeple taşıdığı fevkâlade ehemmiyetten dolayı Klâsik Demokrasi'nin meydana çıkardığı çeşitli problemleri göstereceğiz. Maksadımız bu problemlere herhangi bir hal şekli bulmak olmayıp sizleri onlar hakkında sadece bazı umumî fikirlere sahip kılmak ve düşünmeğe sevk etmektir. İzahlarımız yalnız hukuk çevresi içinde kalmıyacaktır; felsefi, siyasî, sosyal ve iktisadî meselelere de ister istemez temas edeceğiz. Zira demokrasi problemi bir cemiyetin hayatını *çeşitli cepheleriyle* kavrayan bir problemdir.

Birinci Bölüm

Klâsik Demokrasinin İdeolojisi

ve

Prensipleri

Klasik demokrasi, a. egemenliğin asıl sahibinin halk olduğu, b. halkın bu egemenliği ya kendisi ve ya temsilcileri eliyle kullanacağı, c. egemenliği kullananları çeşitli yollarla kontrol etme hakkına sahip olduğu esaslarına dayanır. Bu esaslar ise kendine mahsus özelliği olan bu ideoloji üzerine oturmakta ve bazı prensiplerle desteklenmektedir.

§ 1. KLÂSİK DEMOKRASİNİN İDEOLOJİK ÖZELLİKLERİ VE FELSEFİ EĞİLİMLERİ

I

KLÂSİK DEMOKRASİNİN İDEOLOJİK ÖZELLİKLERİ

Klasik demokrasinin dünya görüşü köklerini Eskiçağ Yunan düşüncesinden alan hıristiyan ve islâm düşünceleri ile beslenmiş olan, Rönesans ve Yeniçağda felsefi, hukukî ve siyasî mahiyette çeşitli kaynaklardan kuvvet alarak evvelâ İngiltere ve Amerikada ve daha sonra Fransada gerçekler alanına çıkmış ve medenî dünyaya yayılmış bulunan bir dünya görüşü veya ideolojidir.

Bu ideoloji bu demokrasiyi antidemokratik rejimlerden ve Marksçı demokrasiden ayıran bir öze sahiptir.

Bir kanaate göre, klâsik siyasî demokrasi muayyen bir ideolojiye dogmatik bir zihniyetle bağlı değildir. Çünkü kendi ideolojisine aykırı ideolojilere de hayat hakkı tanıyan, onlara saygı gösteren bir rejimdir. Zira bu rejimin temeli hürriyettir ve hürriyetlerin en başında düşünce ve vicdan hürriyetleri gelir. Böyle olunca, klâsik demokrasinin her nevi dünya görüşüne, her nevi ideolojiye eşit surette yaşama hakkı tanınması icap eder. Hürriyete ve bunun neticesi olmak üzere, halkın iradesine dayanarak iktidarı temsil eden ve etmeyen her fikir ve kanaata saygılı olan demokrasi için her fikir ve kanaat *eşdeğerdedir*. Hâsılı klâsik demokrasi

ideolojisi *doğmatik* değil *rölativist*, *monist* değil *plüralist* özellik taşıyan bir ideolojidir.

Bu kanaat doğrudur, fakat bir ayırım yapmak şartıyla. Gerçi klâsik siyasî demokrasi rölativist bir zihniyetle, farklı, hattâ kendisine aykırı ideolojiler karşısında dahi tarafsız bir vaziyet almayı, hepsine aynı derecede saygı göstermeği icabettirirse de, bu tarafsızlık ve saygı, evvelâ onun da kendine mahsus bir ideolojisi bulunmadığı mânasını ifade etmez. Zira doğmatik olmayan klâsik demokrasi *şüpheci* = (*sceptique*) değildir. Sonra, klâsik demokrasi özel bir dünya görüşünün ifadesi olan muayyen bir ideolojiye bağlı olduğu gibi bu ideolojiye âdeta bir nevi *doğmatik* zihniyetle bağlıdır. Çünkü ona göre de, maddî realiteler âleminde olduğu kadar fikir âleminde de zaman ve mekânın değişen şartlarından ve şahsî düşünce ve tasavvurlardan müstakil, değişmeyen ve isbata muhtaç olmıyan bazı temel gerçekler ve prensipler vardır ki, bunlar toplumların sosyal, hukukî ve siyasî hayatının ana temelini teşkil eder. Klâsik demokrasinin dayandığı bu ana temel ise, *insan şahsının ve onun tecellisi olan hürriyetin kutsallığı fikridir*. Klâsik demokrasi ancak bu temeli sarsmak tehlikesini göstermemek şartıyla her çeşit fikir, kanaat ve inanca hürmet eder. Bir *müşamada*, *hoş görürlülük* = (*tolerance*) rejimi olarak her türlü fikir, kanaat ve inanca saygılı olan klâsik demokrasinin bu saygısı onların *eylem* ve örgütlenme alanına girmemeleri şartına bağlıdır. Bu alana açıkca girdikleri takdirde saygı bekleyemezler. Çünkü bu halde demokrasi varlığını korumak mecburiyetine itilmiş, *meşrû savunma* durumuna sokulmuş demektir. Bu sebeptir ki Anayasamızın 19 cu maddesinin tanıdığı vicdan, dinî inanç ve kanaat hürriyetine rağmen T.C.K. 163. maddesinin koyduğu yasaklama yerindedir. T. C. K. 142 inci maddesinin Anayasanın 11/2. ve 20 inci maddelerinin tanıdığı sınırsız düşünce hürriyeti prensibine aykırı olmasına karşılık aynı kanunun 141 ci maddesinin aykırı olması da aynı sebebe dayanmaktadır. Zira demokrasiye aykırı gördüğü düşüncenin kendisini değil, örgütlenmesini cezalandırmaktadır. O halde klâsik demokrasi ancak *nisbî mahiyette rölativist ve plüralist olan bir ideolojiye* sahiptir. Aksi takdirde kendisini inkâr etmiş olur. Başka bir deyimle klâsik demokrasi hem bir gaye hem de bir vasıta bildiği hürriyeti yok etme hürriyetine hayat hakkı tanımaz.

Klâsik demokrasinin, bu mânada ve ölçüde anlaşılacak şartıyla, kendine mahsus bir ideolojiye bağlı bir rejim olduğunu, İkinci Dünya Savaşından sonraki bazı Anayasalara, bu arada İtalyan ve Batı Almanya Anayasalarına konan hükümlerle onu inkâr eden ideolojilerin tekrar ortaya çıkmasına mâni olucu tedbirleri alması da göstermektedir.

Hasılı, klâsik demokrasinin bağlandığı ideolojinin insan şahsının kutsallığı fikrine dayanması, bu demokrasinin temel prensibinin *hürriyet* olmasını, hürriyet ise klâsik demokrasi ideolojisinin *rölativist* olmasını ve relativizm ise bu ideolojinin *plüralist* bir karakter taşımasını zarurî kılmaktadır.

Hâlbuki demokrasinin zıttı olan *Monokrasilerde*, yani bir tek şahsın veya bir tek partinin egemenliğine dayanan rejimlerde, (İkinci dünya Savaşından evvel Nazi Almanya ve faşist İtalyada ve şimdi komünist memleketlerde olduğu gibi) halk veya bütün millet yerine bir tek şahıs veya parti, geçtiği için, yalnız egemenliğe elinde tutan şahıs veya partinin fikir ve kanaati hâkimdir. Doğru olan dünya görüşü odur. Onun için bu dünyaya görüşü tek ve resmi ideolojidir. Bu itibarla bu rejimlerde plüralist bir ideoloji değil, *monist* = *tekçi* bir ideoloji hâkimdir. Adeta dinî bir doğmanın bütün taassubu ve müşamahasızlığı ve inhisarcılığı ile herkes tarafından münakaşasız kabul edilmesi emir edilen böyle bir ideolojinin hürriyete asla yer vermeyeceği ve her monokrasiyi mutlaka diktatörlüğe ve totaliterliğe sürükleyeceği aşikârdır.

II

KLÂSİK DEMOKRASİNİN FELSEFİ EĞİLİMLERİ

Klâsik demokrasinin bağlandığı ideoloji, muhtelif felsefî eğilimlerin bir sentezidir. Birbiriyle ilgili olan ve birbirini tamamlayan bu felsefî eğilimlerin klâsik demokrasiye ona yabancı siyasî rejimlerden ayıran temel özelliklerinden en mühimleri şunlardır :

A. *Klâsik Demokrasi Spiritualisttir*. Çünkü ona göre insanlık düzeninin kaynağı ve gayesi olan *insan*, düşünen ve duyan bir *ruh* = (*esprit*) a sahiptir. Ruh ise maddî âlemin fizikî veya biyolojik determinizmine tâbi olmayan bir cevherdir. İnsanın fikrî, dinî ve ahlâkî iç varlığını teşkil eden bu cevher onu maddeden ve hayvandan ayırır. Madde fizik kanunlarının, hayvan biyoloji kanunlarının ve içgüdünün esiri olduğu halde, insan ruhu manevî bir hürriyete sahiptir. Bu hürriyet ona insan olmak şuurunu, insan olmak şuru ise dıştan gelecek her zorlayıcı tesire karşı vaziyet almak kudretini ve sorumluluk duygusunu kazandırır. Bundan dolayıdır ki, materyalist nitelikteki marksist ideolojinin aksine olarak, klâsik demokrasi ferdin sevk ve idaresinde maddî kuvvet veya menfaatten ziyade birtakım mânevî kuvvetlerin rol oynadığına, toplumun mukadderatına yalnız maddenin ve kaba kuvvetin değil kalblerin ve kafaların

ve bunların mahsulü olan manevî değerlerin ve ölçülerin hâkim bulunduğuna inanır.

B. Klâsik Demokrasi Idealisttir. Zira beşer hayatının değişen hal ve şartları dışında, medenî insanın değişmeyen spiritüel varlığının zarurî icabı olmak üzere, değişmeyen birtakım ezeli ve ebedî hak kaidelerinin, adâlet prensiplerinin varlığına inanır. Beşerî müesseseler ve münasebetler değişmeğe ne kadar maruz bulunurlarsa bulunsunlar, meşru olabilmek için, insanın manevî varlığını korumak hedefini güden bu hak ve adâlet ideallerine uygun olmaları, hiç değilse daima ona yönelmeleri lâzımdır.

C. Klâsik Demokrasi Universalisttir. Zira insanın manevî varlığının zaman ve mekân içinde aslen aynı kaldığı kanaatindedir. Böyle olunca bu varlığı koruyan ideal hak ve âdalet kaideleri her yerde ve her zaman aynıdır ve her yerde ve her zaman aynı değere ve tesire maliktir. Zamana, ırk ve milliyetlere, sosyal sınıf ve zümrelere ve şahıslara göre değişen bir hak ve adâlet kaidesi, hak ve adalet kaidesi olmak niteliğini kaybeder. Bu itibarla demokrasinin uygulanma şekilleri zamana ve toplumların durum ve ihtiyaçlarına göre farklı olabilirse de dayandığı temel hak ve adalet kaideleri bakımından demokrasi her yerde ve her zaman aynı olmak gerekir. Aksi taktirde uygulanan rejim demokrasi olmaz.

Hasılı klasik demokrasinin felsefi eğilim yönünden spritüalist, idealist, universalist olması, zamana ve toplumlara göre uğrayabileceği değişiklikler ve özellikle *toplumcu* bir yöndeki gelişmeleri ne olursa olsun hukukî ve siyasî yönden özü itibariyle *fertci*, *hürriyetci* ve *eşitci* olmasını ve öyle kalmasını gerektirir.

§ 2. KLÂSİK DEMOKRASİNİN EGEMENLİĞİN KAYNAĞI VEYA SAHİBİ İLE İLGİLİ HUKUKİ VE SİYASİ PRENSİPLERİ

Bir Devlette siyasî iktidarın kaynağı nedir? Hükümet edenler, kullandıkları üstün kudreti, egemenliği nereden alırlar? Tek kelimeyle Devlette *egemenliğin sahibi* kimdir?

Bu, Anayasa Hukukunun en ehemmiyetli meselelerinden biridir. Tarih boyunca bu suallere çeşitli şekillerde cevaplar verilmiştir. Egemenliğin kaynağını izah etmeğe çalışan teoriler pek çoktur. Bunlar, *teokratik doktrinler* ve *demokratik doktrinler* olmak üzere iki grupta toplanabilir.

Kronolojik bakımdan en eski olanlar *teokratik* doktrinlerdir. Bunlara göre siyasî iktidarın kaynağı *Tanrı*dır; hükümet edenler, hükümet et-

me hakkını *Tanrı*'dan alırlar. Bu esasta birleşen bütün teokratik doktrinler, tarih boyunca, bazı farklarla birbirlerinden ayrılmışlardır. Devirlerini kapamış oldukları için bunlar üzerinde burada durmağa lüzum yoktur.

Demokratik doktrinlere göre ise, egemenliğin kaynağı *halktır*. Hükümet edenlere egemenliği veren Tanrı değil, toplumun kendisidir. Böylece egemenliğin kaynağı gökten yere inmiş ilâhî ve metafizik olmaktan çıkarak, *beşerî* ve *akli* olmuştur.

Demokratik telâkkilerin kaynağını ilk çağa, Yunan ve Roma dünyasına kadar çıkarmak mümkündür. Sonradan, Orta Çağda bazı katolik ve protestan düşünürler tarafından egemenliğin kaynağı bakımından ilâhî olmakla beraber halk vasıtasıyla ifadelendiği, beşerî olduğu = (*Omnis potestas a Deo per populum*) ileri sürülmüş, bu telâkki 17 nci asırda *tabii hukuk okulu* mensupları tarafından daha ziyade ahlâkileştirilerek mutlak monarşilere karşı bir savaş silâhı olarak kullanılmış ve bu mahiyeti ile 18 nci asırda *Rousseau* ve *Ansiklopediciler* tarafından savunulmuştur.

Bir şahsın veya bir zümrenin kuvvete veya ilâhî hukuka yahut, çoğu zaman görüldüğü üzere, her ikisine birden dayanan kudreti karşısında fert hak ve hürriyetlerini korumak çarelerini arıyan klâsik demokrasi ideolojisi Devlet egemenliğine şahıs veya zümre egemenliği dışında kuvvetli olduğu kadar meşru bir dayanak bulmak istemiş, bunun halk veya millet iradesi olduğunu, hakikî ve meşru egemenliğin halk veya millet iradesi ile gerçekleşeceği teorisini savunmuştur.

Ancak, siyasî müessese ve kavramların zamanın akışı içinde uğradıkları değişiklik burada da kendini göstermiş ve egemenliğin kaynağını halkta gören telâkkiler kendi aralarında ayrılmışlardır. Bu ayrılığın kaynağı halk kavramına verilen mânadadır.

Egemenlik halktan gelir, fakat halk deyince ne anlaşılacak gerekir? 18 inci asırdan bugüne kadar, siyasî hukuk edebiyatı, ileride tekrar ve biraz daha etraflıca göreceğimiz üzere, halk kavramının çeşitli yorumları ile doludur. Bu yorumları iki büyük guruba ayırmak mümkündür. Birincisi, *Millet egemenliği telâkkisi*; ikincisi ise *Halk egemenliği telâkkisidir*.

I

MİLLİ EGEMENLİK PRENSİBİ

Teorik kaynağını, şahsî kanaatimize göre, J. J. Rousseau'nun sosyal mukavele ile kişilerin bütün hak ve hürriyetlerini topluma terk etmeleri neticesinde ortaya çıktığını iddia ettiği *ortak benlik*, *kamu kişiliği* ve

umumî irade fikirlerinden alan fakat daha ziyade 1789 Fransız Devrimi mevzuatı vasıtasıyla bir Anayasa prensibi hâline gelen (millî egemenlik prensibi) artık ilmî muhtevasını ve eski sihrini yitirerek içi boş bir siyasî ideoloji haline gelmiş olmakla beraber, bu haliyle de olsa çağımız Anayasalarından bazılarında ve bizim Anayasamızda hâlâ yer aldığı için ve tarihî öneminden ve kötü kullanılmaya yol açan mahiyetinden dolayı üzerinde kısaca durmamız gerekiyor.

A. Millî egemenlik prensibinin teorik mânası : Millî egemenlik prensibine göre *millet*, *halkı* teşkil eden fertlerin üstünde, onlardan ayrı soyut bir varlıktır. Halk sadece somut bir varlık, sadece *sosyolojik bir gerçek* olduğu halde millet, fazla olarak, halktan ayrı soyut bir varlık, soyut *bir hukukî ve siyasî gerçektir* ve millî topluluğun hukukî ve siyasî realitesi sosyolojik realitesinden çok daha ehemmiyetlidir. Başka bir ifade ile, millet kendisini meydana getiren gerçek kişilerden ayrı, onların üstünde manevî ve hukukî bir kişidir. Böyle olunca millet kişiliğinin iradesi milleti meydana getiren gerçek kişilerin bir toplamı değil, onların bir sentezidir. İşte, fertlerin ve onların toplamı olan halkın üstünde hukukî ve siyasî bir kişi olan millet iradesinin kullandığı aslî, üstün ve mutlak emir ve kumanda hakkı *millet egemenliğidir*.

B. Millî egemenlik prensibinin mevzuataki yeri, mânası ve neticeleri : Teoriden ziyade, 1789 Fransız devrimi zamanındaki siyasî ideolojinin tesirini taşıyan Fransız mevzuatının Anayasa hukukuna malettiği bu prensibin adı geçen mevzuattaki yerine, mânasına ve bu manadan çıkan neticelere kısaca işaret etmek lâzımdır.

1. Mevzuattaki yeri : Millî egemenlik prensibi ilk defa 1789 Devrimi mevzuatında yer almıştır. Gerçekten, 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinin 3. üncü maddesi «Her egemenliğin özü esas itibariyle millettir, hiçbir heyet, hiçbir fert açıkça millettan gelmeyen bir otoriteyi kullanamaz.» demektedir. 1791 tarihli Fransız Anayasasının III. cü bölümünün I. inci maddesi de «Egemenlik tektir, bölünmez, devir ve ferağ olunamaz, zaman aşımı ile kayıp olunamaz; o Millete aittir. Millet hiçbir kısmı, hiçbir fert bu egemenliğin kullanılmasını kendine maledemez.» demektedir.

Böylece 19. uncu asır Fransız Anayasalarına ve onların tesiri ile başka Avrupa memleketleri Anayasalarına giren bu prensibin, 20. ci asrın, bizinkiler de dahil, hemen bütün Batı demokrasileri Anayasalarına geçtiğini, İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan İtalyan, Batı Almanya, Japon ve Milliyetçi Çin Anayasalarında da halk egemenliği prensibini de ifade

edici bir tarzda, yer aldığını görüyoruz. Bizde 1921 Anayasasının 1. inci, 1924 Anayasasının 3 üncü ve bugünkü Anayasamızın 4 üncü maddelerinde bu prensibe çok kuvvetli ifadelerle yer verilmiştir. Yalnız yeni Anayasamız, eskilerinden farklı olarak B. M. M. ni millet egemenliğinin tek temsilcisi görmemiş bu sıfatı yargı ile beraber yürütmeye de tanımıştır. Böylece, millî egemenlik prensibi *yeni Anayasamızda* bir tarihî sembol ve gelenek olarak yer almıştır.

2. Mânası : Çok tanınmış Fransız hukukçularından Carré de Malberg'in kanaatine göre, özellikle 1791 Fransız Anayasasının kabul ettiği *millî egemenlik* prensibi egemenliğin kaynağı, mahiyeti ve kullanılışı bakımından *menfi* = (olumsuz) *bir mâna* taşımakta idi. Gerçekten hiçbir kişi, zümre, sınıf gurup, heyet veya Devlet organı egemenliğin bir cüzüne veya tamamına sahip değildir. Egemenlik bölünmez bir hak olarak, yalnız bölünmez millet kişiliğine aittir. O halde, millî egemenlik, ileride göreceğimiz *halk egemenliği* prensibinde olduğu gibi, vatandaşlar arasında paylaşılması imkânsız bir egemenliktir. Kaynağı itibariyle yalnız millete ait olan, mahiyeti itibariyle de paylaşılması imkânsız olan millî egemenliğin kullanılmasının, onu kullanan Devlet organları için şahıslarına ait bir hak değil, organlık veya temsilcilik niteliklerine bağlı bir *yetkiden* başka bir şey olmayacağı tabiidir.

3. Neticeleri : Millî egemenlik prensibinden anlaşılan bu mânanın kaçınılmaz neticesi bu prensibin ne monarşik devlet şekli ile ne de doğrudan ve yarı doğrudan demokrasi şekilleri ile bağdaşmamasıdır. Zira millî egemenlik prensibine göre egemenliğin kaynağının ve sahibinin millet olması egemenliğin sahibinin ve kaynağının bir tek şahıs olduğu esasına dayanan monarşi ile bağdaşamayacağı gibi, egemenliğin kullanılmasına vatandaşların tamamen veya bir kısmının katılması demek olan doğrudan veya yarı doğrudan demokrasi şekilleri ile de bağdaşmaz. O halde millî egemenlik prensibinden anlaşılan mânadan çıkan netice bu prensibin, egemenliğin kaynağı itibariyle, yalnız *Cumhuriyet* şekli ile, egemenliğin kullanılması yönünden ise yalnız *saf temsili demokrasi* ile, yani egemenliğin yasama meclisi tarafından, halkın iştiraki olmadan kayıtsız şartsız kullanılması sistemi ile uzlaşabileceğidir.

1791 Fransız Anayasası ise Kralı yürütmeye, Meclisi yasamada milletin temsilcisi gibi gösterirken bir çelişkiye düşmekte idi. Bu çelişki millî egemenlik prensibini kabul eden, fakat aynı zamanda monarşik şekli devam ettiren diğer bütün Anayasalarda görüldüğü gibi, aynı prensiple yarı doğrudan demokrasi şeklini bir arada bulunduran bütün Anayasalarda da vardır.

Halbuki, yukarıda adı geçen meşhur Fransız hukukçusu Carré de Malberg'e göre 1791 Fransız Anayasasının yaptığı söylediğinden farklı idi. Bu Anayasa o zamanın siyasi maksadına uygun olarak millet egemenliğinden söz etmekte idi ise de gerçekten millet varlığını bir tarafa bırakarak hukuken objektif ve soyut anlamda Devlet egemenliğini kurmuş ve tabii böylece milletin temsilcisi olduğunu söylediği kralı ve meclisi Devletin egemenliğini kullanan Devlet organları hak ve yetkileri ile donatmıştır.

C. Millî egemenlik prensibinin tenkidi : Millî egemenlik prensibine yöneltilen tenkitlerin ağırlık merkezi milletin kendisini teşkil eden gerçek kişilerden ayrı bir hukukî kişiliğe, bir varlığa sahip olduğu iddiasıdır. Gerçi millet, özel menfaatleri, gelenekleri, ortak hâtıraları ile tarihî sosyolojik bir gerçek ise de onu, hukukî bakımdan, hak sahibi bir şahıs telâkki etmek bir hipotezden başka bir şey değildir. Zira bir milleti som bir bütün haline getiren dış tehlike anları istisna edilirse normal zamanlarda var olan şey gerçekten millet iradesi değil, kuvveti elinde tutan bir azınlığın yani Meclis çoğunluğunun veya Mecliste çoğunluğa sahip partinin iradesidir. *Millî irade* isbat edilmeyen, isbatı imkânsız olan bir doğmadır.

Kaldı ki, «millî iradenin varlığı kabul edilse bile bu iradenin neden dolayı egemenliğe sahip olacağını, milletin yarından bir fazlasının yarından bir noksanı üzerinde neden dolayı emir ve kumanda etme hakkına sahip bulunacağını doğru ve meşru göstermek de imkânsızdır. Millî egemenlik prensibini savunanların *bu böyledir, böyle olması lâzımdır* cevabını vermeleri meseleyi halletmez. Vaktiyle mutlak hükümdarların iradesini, sadece hükümdar iradesi olmak nasıl meşru kılamiyor idi ise, millî iradenin milletin bütününe mahsus bir irade olduğunun farz ve kabul edilmesi de onun meşruluğunu isbata yetmez. Bu, mutlak hükümdarların *ilâhî hukuku* yerine milletin ilâhî hukukunu koymaktan başka bir şey değildir. İkincisi de, ilmî yönden, birincisi kadar hatalıdır.» denmektedir (Duguit, Barthélemy ve Duez).

İlmî yönden hatalı olan bu prensip pratik yönden de değerden mahrumdur. Çünkü hem faydasız, hem de, üstelik tehlikelidir. Faydasızdır, zira siyasi iktidarın meşruluğu meselesini aydınlatmaya bir yardımcı olmadığı gibi, özel nitelikte Anayasa münasebetlerini de zarurî kılmamaktadır. Çünkü teorik temeli yönünden cumhuriyeti ve saf temsili demokrasi sistemini icap ettirdiği halde klâsik Fransız mevzuatında ve çeşitli Anayasalarca uygulanış şekliinden anlıyoruz ki, her çeşit Devlet şekli ve demokrasi sistemi ile, hiç değilse, görünüşte, uzlaşabilmektedir. O halde

her şeye kalıp olabilen, kesin bir mâna ve espriden yoksun olan bu prensibe bağlanıp kalmakta hiçbir fayda yoktur.

Asıl mühim olan bu prensibin faydasız ve lüzumsuz olmakla kalmıyarak demokratik hak ve hürriyetler için ciddi bir tehlike teşkil etmesidir. Sebebi şu ki, bu prensip millî iradeyi sadece bu mahiyeti ile meşru tanıtmakta, onun ifadesi olduğu farz edilen kanunları hak ve adaletin ta kendisi gibi göstermekte, böyle bir kanunla hukuku, mevzu hukukla ideal hukuku birbirine karıştırmaktadır. Milletin hata etmeyeceği hipotezine dayanan ve milletin istibdadı neticesine varan bu anlayış son derece tehlikelidir. Tehlikeyi daha da arttıran şey millet iradesi olarak ileri sürülen iradenin gerçekte millet adına hareket edenlerin iradelerinden başka bir şey olmaması, Devletin yasama ve yürütme yetkilerini kullanan bu şahıslar tarafından kullanılan millet egemenliğinin en kötü niyetli karar ve tedbirlerin meşru gösterilmesi için bir delil, daha doğrusu bahâne olarak kullanmaları ihtimalinin bulunmasıdır. 27 Mayıs'tan evvelki devir bunun hazin misalleri ile doludur. Millet egemenliğini her bahane ile öne sürme eğiliminin bugünkü Anayasamızın çok daha gerçekçi demokrasi ve egemenlik anlayışı içinde, Adalet Partisi iktidarı tarafından devam ettirilmekte olduğunu görüyoruz.

İlmî yönden hatalı, pratik yönden tehlikeli olan millî egemenlik prensibi, 1789 İnkilâbından evvelki mutlak monarşi rejimine karşı bir mücadele silâhı olarak kullanıldığı, egemenlik tacını kralın başında alıp milletin başına koymaya yaradığı ve böylece bir demokratik tarihî rol oynadığı söylenmektedir. Fakat G. Vedel'e göre bu prensip gerçekte bir tarihî olayın, bir tarihî durumun mahsulüdür. 1789 İnkilâbını yapanlar, yani o devrin burjuvazisi siyasi iktidarı Kralın ve aristokrasinin elinden almak için monarşik egemenlik yerine bir taraftan ayrı bir egemenlik prensibini koymak, diğer taraftan da siyasi iktidarın halk kitlelerinin eline geçmesine mâni olmak için bir formül bulmak istemişlerdir. Bu, milletvekillerini millet iradesini meşru bir şekilde ifade edebilecek tek organlar haline getirmek, o zaman siyasi temsil tekeline sahip sosyal sınıfa yani burjuvaziye siyasi aksiyon tekeli de tesirli bir şekilde vermek ve neticede egemenliğin onun tarafından *müsaaderesine* müsaade etmek neticesini doğurmuştur. Bu tarihî sebep sosyolojik bir sebep halinde devam etmiş, yani bu sayede siyaseti kendilerine meslek edinen kimselerden kurulu bir *politikacı sınıf* meydana gelmiştir. Pek tabii olarak bu sınıf kendilerine en fazla iktidar sağlayacak ve onu meşru gösterecek politika teorilerine dört elle sarılmışlardır. İşte bu gayeye yarıyan teori millet egemenliği teorisiidir.

Demagojik ve aldatıcı olan, gerçekte belirli bir politikacı sınıfının ve menfaat çevrelerinin egemenliğini maskeleyen ve bu sebeple antidemokratik olan millî egemenlik prensibi, çok demokratik ve realist bir anlayışa sahip Anglo-Sakson memleketlerinde hiçbir zaman rağbet görmemiştir. Vatanı olan Fransada bile eski itibarını tamamen kayıp etmiştir. Fransız hukukçuları ona daha ziyade halk egemenliğini andıran bir mânâ vermektedirler. Bu prensip, halk kitlelerine siyasî iktidara çeşitli şekillerde katılma ve onu kontrol etme imkânlarını veren modern Anayasalarda, bizim yeni Anayasamız da dahil olmak üzere, muhafaza edilmekte ise de içi boşalmış bir formül, modası geçmiş bir sembol haline gelmiştir. Fakat siyasî terbiyesi yeter derecede kuvvetlenmemiş ve siyasî kontrol müesseseleri kökleşmemiş olan memleketlerde bu formülün ve sembolün gizlediği tehlikeyi hatırdan çıkarmamak gerekir.

II

HALK EGEMENLİĞİ PRENSİBİ

Millî egemenlik prensibinin tam karşısında *Halk Egemenliği prensibi* yer alır. Bu prensibe göre, egemenlik, millî egemenlik prensibinden farklı olarak, halk kitlesini meydana getiren fertlerden ayrı, onlara üstün bir kollektif şahsa (millet'e) ait bir hak olmayıp, yaşamakta olan somut fertlerden her birine ait bir haktır. Ferdi iradelerin ayrı ayrı bir hukukî değeri vardır. Öyle olunca, fertlerden herbirinin egemenlik üzerinde birer şayi hisseleri mevcuttur. Egemenlik işte bu şayi hisselerin toplamıdır. Ancak, bu toplam yine fert iradeleri tarafından ifadelenir, onların iradesi dışında ve üstünde kollektif bir irade ve şahıs yoktur.

Daha doğru olarak *Bölümlü egemenlik = (Souveraineté fractionnée)* adı da verilen bu egemenlik telâkkisi tarihî kökleri itibariyle ilk çağa ve bilhassa orta çağa kadar çıkar ve teorik izahını, özellikle egemenliğin kullanışı yönünden daha çok Rousseau'da bulur. Çünkü Rousseau yukarıda belirttiğimiz üzere, *ortak benlik, kamu kişiliği, umumî irade* gibi fikirleri ile egemenliğin kaynağı veya sahibi yönünden millî egemenlik prensibinin savunucusudur. Rousseau'nun çelişkilerle dolu bu düşünür olduğu bilirse buna hayret edilmez.

Halk egemenliği prensibi mevzuat alanında, 1793 tarihli Fransız Anayasası ile Amerika Birleşik Devletlerinin 1787 tarihli Federal Anayasasında ve federe Devletler Anayasalarında en açık ifadesini bulan ve öteden beri bütün Anglo-Sakson memleketlerinde fiilen uygulanan ve 19 uncu

yüzyılın ortalarından beri de bütün batı demokrasilerinde yerleşmeğe başlayan bir prensiptir.

Millî egemenlik prensibinden farklı olarak, gerçekçi ve çok daha demokratik bir anlayışı aksettiren halk egemenliği prensibi, bazılarının çok yanlış olarak sandıkları gibi, bu gün yalnız komünist siyasî rejimlere mahsus değildir. Komünist siyasî rejimlerin kabul ettikleri halk egemenliği prensibi, bu rejimlerin dayandığı Marxist görüşün unsurlarını taşır ve netice olarak da, batılı siyasî rejimlerin ve müelliflerinin anladıklarından tamamen farklı bir mânaya ve muhtevaya sahiptir.

A. Halk egemenliği prensibinin çeşitli mânaları : Bu prensip teori ve tatbikat bakımından çeşitli mânalar taşımaktadır. Bu mânaların neler olduğunu ana çizgileri ile belirtelim :

1. Rousseau'ya göre halk egemenliği : Rousseau kanaatimizce hem millî egemenlik, hem de halk egemenliği prensibini savunmuştur.

Gerçekten Rousseau *Sosyal mukavele* adlı meşhur eserinin bir yerinde egemenlikten bahis ederken : «Devletin 10.000 vatandaştan meydana geldiğini farz edelim; Devletin her üyesi yalnız başına egemen otoritenin ancak on binde birine sahiptir.» der.

Rousseau bu ifadesi ile açıkca halk egemenliği prensibini kabul ettiğini göstermektedir.

Sonradan Rousseau'yu yorumlayanlar ve bunlardan bilhassa büyük Fransız hukukçusu Carré de Malberg, hep Rousseau'nun bu ifadesine dayanarak onu millî egemenliğe değil, halk egemenliğine taraftar gösterirler.

Biz, bu yorum tarzını ancak kısmen doğru buluyoruz. Çünkü Rousseau'nun muayyen cümleleri üzerinde durmamak onun siyasî fikirlerini bir bütün olarak ele almak lâzımdır. Rousseau, kanaatimizce, biraz evvel de işaret ettiğimiz gibi, egemenliğin kaynağı bakımından başka, kullanılması yönünden ise başka bir telâkkiye sahiptir.

Rousseau, milleti egemenliğin sahibi olan kollektif ve soyut bir varlık olarak telâkki etmesi itibariyle, *egemenliğin kaynağı* yönünden millî egemenlik prensibini savunduğu halde, *egemenliğin kullanılması* yönünden halk egemenliği prensibine taraftardır.

2. Anglo Sakson Memleketlerinde Halk Egemenliği Prensibi : Demokratik Anayasa tarihinin eskiliği itibariyle, Anglo Saxon memleketlerinin başında yer alan İngilterede egemenliğin kaynağı meselesi, bambaş-

ka bir yol takip etmiştir. Bunun sebebini İngiliz tarihinin ve toplumunun özelliklerinde aramak gerekir.

Gerçekten, İngilterede siyasî müesseseler gelenekler yoluyla, büyük kesintilere uğramadan, sarsıntısız gelişmek imkânını bulmuş, egemenliği elerinde tutanların iktidarı, halk tarafından tavsip görmüş ve böylece egemenliğin kaynağı ve meşruluğu meselesi ortaya çıkmamıştır. İngilterede çok eskidenberi parlamentonun, egemenliği ve iktidarı elinde tuttuğu görülmektedir. Bu durum, halkda, egemenliğin parlamentoda toplandığı inancını doğurmuş ve bu inanç örf ve gelenekler yoluyla nesilden nesile geçerek kökleşmiştir. İngilizler, Parlamento denince, kralın, Avam Kamarasının ve Lordlar Kamarasının teşkil ettiği bir topluluğu anarlar. Siyasî iktidarın bu üç unsuru, yüzyıllar boyunca Devlet kudretinin geleneksel sahipleri olarak görülmüşlerdir. Neticede, Parlamento, İngilizlerin gözünde egemenliğin timsali olmuş ve halk bu egemenliğin kaynağını araştırmak lüzumunu duymamıştır.

Hülâsa etmek gerekirse, İngilterede, egemenliğin kaynağı bir tarihi oluşun kazandığı bir hakka dayanır.

Şüphe yok ki, bu orijinal gelişmede İngilterede halk efkârının büyük hissesi vardır. Bu hisse halk efkârının ve *self gouvernement* = (halkın kendisini idare etmesi) sisteminin, egemenliğin kaynağı ve kullanılışı yönünden, halk egemenliğinin mühim bir unsurunu teşkil etmiştir. Şu halde İngilterede halk egemenliği bir taraftan *parlamento egemenliği*, diğer taraftan *self government* ve *umumî efkâr egemenliği* demektir. İngilterede halk egemenliğinin dördüncü bir unsuru da *yargı kuvvetinin egemenliği*dir. Bu çeşitli egemenliklerin neticesi *hukuk ve kanun egemenliği* = (*rule of Law*) şeklinde sentezleşmekte ve ifadelenmektedir.

Görülüyor ki, İngilterede halk egemenliği prensibi mürekkep, ampirik ve realist bir karakter taşımaktadır.

Diğer bir Anglo - Saxson memleketi olan Amerika Birleşik Devletlerinde halk egemenliği prensibi en gerçek mânasıyla tatbik edilmek imkânını bulmuştur. İlk yazılı anayasa olan 1787 tarihli Federal Anayasanın yapılmasından çok önce Amerikada siyasî teşkilâtın ancak halk iradesinden doğabileceği inancı yerleşmiş bulunuyordu. Siyasî teşkilât, halkın bütünü'nün her fertle, her ferdin de halkın bütünüyle yaptığı bir *sosyal anlaşma* = (*Pacte social*) in mahsulüdür. Halk, siyasî iktidarın kaynağı; yani, Devlet organlarının kullandıkları bütün kuvvetlerin aslı sahibidir. Hükümet edenler yetkilerini, halkın Anayasa vasıtasıyla verdiği bir *délégation*' dan alırlar.

1787 tarihli federal anayasa, işte bu telâkinin mantıkî neticesi olarak ortaya çıkmıştır. Federal Anayasanın daha başlangıcında, böyle bir halk egemenliği prensibi ile karşılaşırız: «Biz, *Birleşik Devletler halkı*, daha mükemmel bir birlik kurmak... amacıyla, Amerika Birleşik Devletleri için işbu Anayasayı tanzim ve tesis ediyoruz.» deniyor. Anayasanın diğer hükümleri ise, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin halkın kongreye, Başkana ve mahkemelere verdiği ayrı ayrı delegasyonlar, = (*investitures*) olduklarını söylemekte ve nihayet, X uncu tâdil, halkın verdiği *devir edilmiş iktidarlar* (*pouvoirs délégés*) a karşı, kendisinde muhafaza ettiği *maḥfuz yetkileri* = (*Pouvoirs réservés*) tesbit etmektedir.

Hemen kaydedelim ki, Amerika Birleşik Devletlerinde halk egemenliği, sadece federal Anayasada kabul edilmekle kalmamış, hem federe Devletler Anayasalarında teyid edilmiş hem de referandum, halkın kanun teklifi gibi yarı doğrudan demokrasi usulleriyle ve *halk efkâr egemenliği* altında yine ampirik ve realist bir anlayışla gerçekleştirilmiştir. Amerikanın büyük başkanlarından Abraham Lincoln'in «Demokrasi, halkın halk tarafından halk için idaresidir» şeklindeki tarifi Anglo - Sakson halk egemenliği anlayışını gayet açık olarak göstermektedir.

3. *Komünist Siyasî Rejimlerde Halk Egemenliği*: Marxizmin ortaya çıkışı ve bilhassa bu ideolojinin komünist siyasî rejimler vesıtasıyla uygulama alanına geçmesiyle bir başka halk egemenliği telâkkisi ortaya çıkmıştır. Bu yeni telâkkide halk denince *emekçi sınıf* = (*proletarya*), yani marksizme göre halkın çoğunluğunu içine alan ve sömürülen sınıf anlaşılmaktadır. Proletaryanın karşısında yer alan ve onu sömüren *burjuva sınıfı* ise insanın insanı sömürmesi olayına son verilmesi için yok edilmesi gereken bir sınıftır; bu mahiyeti itibariyle de gerçek mânasıyla halkın bir parçası telâkki edilemez, edilmemesi gerekir. Burjuva sınıfı, halk kitlesi içinde, yavaş yavaş yok edilecek olan parazit bir unsurdur.

Sınıf mücadelesi esastan hareket eden ve burjuva sınıfını ortadan kaldırmak iddiası ile onun yerine başka bir sınıfın egemenliğini kurarak, yani *Proletarya Diktatörlüğünü* getirerek klâsik demokrasi ideolojisine göre hiç bir gayeye feda edilmesi caiz olmıyan demokratik hürriyetleri yok eden böyle bir anlayışın bizim anladığımız halk egemenliği ile hiç bir ilgisi olmadığı meydandadır. Bu konu üzerinde ileride anti liberal siyasî rejimler bahsinde tekrar duracağız.

4. *Netice* : Buraya kadar olan izahlarımızla, halk egemenliği kavramından anlaşılan çeşitli mânâları veya çeşitli egemenlik telâkkilerini

görmüş bulunuyoruz. İdeolojik nitelik ve eğilim taşıyanları da dahil olmak üzere, hepsinin müşterek karakteri, millî egemenlik telâkkisinden farklı olarak, halka, bir takım *soyutlama* = (*abstraction*) lara başvurmadan doğrudan doğruya gerçekçi somut bir açıdan bakmalarıdır. Böylece, sosyolojik realiteyi çok daha doğru olarak aksettirdikleri için, siyasî istismarlara en az müsait olmalarıdır. Bu nitelikleri itibariyledir ki, halk egemenliği prensibini mevzuat sahasında ilk başarılı tatbikatı olan 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasasından bu yana bütün batı demokrasilerinde yerleşmeğe başlamış ve komünist rejimlerin anayasalarında da belirttiğimiz mühim farkla, uygulama alanı bulmuştur.

B. Halk Egemenliği Prensibinin Mevzuattaki Yeri : Bu prensibin ilk başarılı tatbikatı 1787 tarihli A.B.D. Anayasası ile olmuştur. Bu Anayasanın halk egemenliği telâkkisine ne ölçüde ve şekilde yer vermiş olduğunu, yukarda — kısaca da olsa — belirtmiş olduğumuzdan ve ileride yarı doğrudan demokrasiden ve liberal siyasî rejim örneklerinden bahsederken tekrar temas edeceğimizden üzerinde durmuyoruz.

Halk egemenliği prensibinin mevzuatta yer almasını ikinci olarak Fransız İhtilâlinde 1791 tarihli Anayasadan ve cumhuriyetin ilânından sonra yapılan 1793 tarihli cumhuriyetçi ihtilâl Anayasasında görüyoruz. Bu anayasa tatbik edilmemişse de muhtevası ve temsil ettiği siyasî felsefe itibariyle büyük ehemmiyet taşır.

1793 tarihli Anayasa, halk egemenliği prensibini kabul etmiş olması itibariyle, millî egemenlik prensibini kabul etmiş olan 1791 tarihli Anayasadan tamamen ayrılmış bulunuyordu. Gerçekten, bu Anayasa 7 nci maddesinde: «Egemen halk, Fransız vatandaşlarının bütünüdür» diyerek halk egemenliği telâkkisine bağlandığını açıkça ifade etmiştir.

1793 Anayasasını hazırlayanların üzerinde, Rousseu'nun millî egemenlik telâkkisini olduğu kadar halk egemenliği telâkkisini de benimsiyen fikirlerinin tesiri büyüktür.

1793 tarihli Anayasa, halk egemenliği telâkkisini sadece teorik olarak zikretmekle kalmamış, genel oy'la yarı doğrudan demokrasi usullerini de kabul ederek, prensibin teorik alandan tatbikatı alanına da geçmesini sağlamış bulunuyordu.

Eski Anayasalar (meselâ 1831 tarihli Belçika Anayasası) ve eski olmasına rağmen Fransız klâsik ideolojisinin tesirini taşıyan Anayasalar (Meselâ eski Polonya, Estonya, Litvanya, 1924 ve 1961 Türk Anayasaları) egemenliğin kime ait olduğunu açıklarken *millet* = (*Nation*) teri-

mini kullandıkları halde İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan yeni Anayasalar (Batı Almanya, İtalya Anayasaları) ile bütün komünist memleketler Anayasaları, halk egemenliği prensibine uygun somut bir mânâda olmak üzere, *halk* = (*peuple*) tabirini kullanmaktadırlar.

1946 tarihli Fransız Anayasası bir taraftan eski millî egemenlik prensibine bağlı kalmak istediği, diğer taraftan halk egemenliği prensibini de benimsemek istediği için 3 üncü maddesinde «Millî egemenlik Fransız halkına aittir» şeklinde müphem ve acaip bir formül kullanmıştır. Halbuki o zaman Kurucu Meclise verilen Anayasa tasarısında «egemenlik Fransız halkına aittir» formülü kabul edilmişti ve gerekçede şöyle söylenmekte idi: «... Millet egemenliği teorisinin fenalığı çok zamandanberi ortaya çıkarılmıştır. Güya millet iradesi olduğu iddia edilen şey bir çoğunluğun iradesinden başka bir şey değildir. Bunun için tasarı soyut ve hukuken hatalı millet egemenliği teorisi yerine doğru ve verimli olan halk egemenliği teorisini koymaktadır. Egemenlik vatandaşlardan meydana gelen halkın topuna ait olup, bilinen dâva için kurulan bir şahıs-millet'in soyut iradesine ait değildir.»

Millî egemenlik ve halk egemenliği tartışması sadece teorik bir tartışma değildir. Millî egemenlik teorisinde egemenliğin fiilen kullanılması milletin temsilcilerine ait olduğu halde, halk egemenliği teorisinde egemenliğin sahibi olan halk her dört senede bir onu temsilcilerine devir etmekle kalmaz, onu referandum yoluyla kullanmaya da davet olunabilir.» (Fransız resmî gazetesi 21 Ağustos 1946).

Bu gerekçeye rağmen, Anayasaya uzlaştırıcı olan ve her uzlaştırıcı formül gibi açık olmıyan tuhaf bir hüküm konmuştur. Millî egemenlik prensibinin vatani olan Fransada görülen bu direnme tabiidir: Muhakkak olan, Fransa da dahil olmak üzere, bütün Batı demokrasilerinde halk, egemenliği telâkkisinin, gerçekçi bir demokrasi telâkkisi olarak teoride ve mevzuatte ve tatbikatta gittikçe kuvvet ve itibar kazanmakta olmasındır. Bu kuvvet ve itibar, tatbikatta, bilhassa İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan bir çok Avrupa memleketleri Anayasalarında kendisini gösteriyordu.

C. Millî Egemenlik ve Halk Egemenliği Ayrımının Pratik Neticeleri: Millî egemenlik telâkkisi ile halk egemenliği telâkkisi arasındaki fark sadece birincisinde egemenliğin soyut bir varlık olan *Millete*, ikincisinde ise somut bir gerçek olan *Halka* ait olmasından ibaret teorik bir fark değildir. Her iki telâkki veya teori arasında taşıdıkları *pratik* neticeler bakımından da, demokrasinin tatbikatı ve demokrasi anlayışına hâkim ruh ve mânâ itibariyle, mühim farklar vardır.

1. *Hukukî ve Siyasî Neticeler*: Millî egemenlik teorisine göre egemenliğin kişilerin dışında ve üstünde soyut bir varlık olan millete ait bulunmasından, evvelki bahislerde izah ettiğimiz gibi, bir takım hukukî ve siyasî neticeler doğmaktadır. Millet egemenliğinin kullanılışı, yani demokrasinin tatbikatı ile ilgili olan bu neticelerin başlıcaları şunlardır:

1) Millî egemenlik teorisine göre, egemenlik kayıtsız ve şartsız millete aittir. Fakat millet soyut bir kişi olduğu için, Millet iradesinin temsilcileri vasıtasıyla ifadelenmesi zaruridir. O halde demokrasinin temsil yoluyla tatbiki sadece pratik bir zaruret değil, teorinin mahiyetinden doğan kaçınılmaz bir neticedir.

Halbuki halk egemenliği teorisine göre, egemenlik somut bir gerçek olan halka ait olduğu için halkın bu egemenliği (özellikle yasama hakkını) bizzat kullanması hukuken hem lâzım, hem de kâbidir. Fakat bunun fillen zor ve hatta milyonlarca nüfuslu bir memlekette imkânsız olmasından dolayı halkın müdahale hakkı saklı kalmak şartıyla, temsilcileri tarafından kullanılması gerekmektedir. Şu halde halk egemenliği prensibine göre, temsili demokrasi teorik bir zaruret değil, sadece pratik bir zarurettir.

2) Millî egemenlik telâkkisi için teorik zaruret olan yalnız temsili demokrasi değildir. Temsili demokrasinin aynı zamanda *saf* olarak tatbik edilmesi şarttır. Yani halk, Millet'in egemenlik hakkını onun adına kullanacak olan temsilcilerin (yasama meclisi ve meclis üyeleri) ne Millet adına yaptıkları tasarruflar, ne de onların şahısları üzerinde herhangi bir tesir ve müdahale hakkına sahip değildirler. Çünkü Millet'in temsilcileri millet'in iradesini kullandıkları için onunla bir ve aynıdır. Nasıl millet'in egemenliği ve iradesi mutlak ise millet'in kendisi demek olan temsilcilerin iradesi de mutlaktır. Bu esastan ileride tafsilâtı ile izah edeceğimiz aşağıdaki iki talî netice doğmaktadır.

a. Temsilciler, bir defa seçildikten sonra, kendilerini seçenlerden hukuken *müstakildirler*. Zira seçenlerin ve seçildikleri bölgenin değil, millet'in temsilcileridirler. Bu sebeple seçmenler temsilcilere direktif ve talimat veremezler, onları azledemezler.

b. Halk, temsilcilerin yasama tasarrufuna da herhangi bir *müdahale* ve *iştirakta* bulunamaz. Millet nasıl otonom ve bağımsız ise temsilcileri de tasarruflarında aynı derecede otonom ve müstakildirler. Bundan dolayı halk yasama tasarrufuna *referandum*, *kanun teklifi* ve *veto* gibi yollarla katılmak ve müdahalede bulunmak hakkına sahip değildir.

Başka bir deyimle, millet egemenliği telâkkisinde, *yarı doğrudan demokrasiye* imkân ve cevaz yoktur.

Halbuki halk egemenliği teorisinde egemenliğin sahibi olan halk, onu doğrudan doğruya kullanma hakkına da sahip olduğu için, temsilcilerin şahısları ve tasarrufları üzerinde tesir ve müdahalede bulunma hakkına malikdir. Bu itibarla temsilcilerin halk tarafından azli kabil olduğu gibi, halkın her türlü yarı doğrudan demokrasi vasıtalarını da kullanma hakkı mevcuttur.

3) Millî egemenlik prensibine göre halk ve dolayısı ile seçmenler herhangi bir egemenlik hakkına sahip olmadıkları için temsilcileri seçerken bir egemenlik hakkı kullanmamaktadır. Millet egemenliğini kullanacak olanları ayırmaya yarayan bir vazifeyi ifa etmektedirler. Yani bu teoriye göre seçim yetkisi sadece bir *fonksiyon* olmaktadır.

Halbuki halk egemenliği prensibinde seçim yetkisi yalnız bir fonksiyonun ifası olmayıp daha ziyade bir *hakkın kullanılmasıdır*.

4) Millî egemenlik prensibinde temsilcilerin iradesi millet'in iradesi demek olduğu için bu iradenin ifadesi olduğu farz ve kabul edilen kanunların Anayasaya uygunluğunun ancak temsilciler tarafından kontrol edilmesi, *siyasî kontrol* usulünün kullanılması icap eder. Başka bir deyimle yasama meclisi ancak kendi kendini kontrol edebilir. Bundan ayrı bir kontrol şekli millet egemenliğine ve meclisin prestijine aykırıdır.

Halbuki halk egemenliği prensibinde temsilcilerin iradesi mutlak bir değere sahip olmadığından onlar tarafından yapılan kanunların Anayasaya uygunluğu kontrolünün meclis dışında ayrı bir yargı organı tarafından yapılması kabildir. *Yargı kontrolü* halk egemenliğinin icabı olduğu gibi yasama meclisinin prestijini de asla zedeleyici olmayıp, bilâkis o prestij arttırıcıdır.

2. *Demokrasinin Mânâ ve Mahiyetiyle İlgili Neticeler*: Millî egemenlik ve halk egemenliği prensiplerinin egemenliğin kaynağı hakkındaki temel anlayış farkından demokrasiye hâkim ruh ve mânâ üzerinde etkili olmak üzere şu neticeler doğmaktadır :

1) Millî egemenlik prensibi soyut millet kişiliğini egemenliğin sahibi, millet'in temsilcilerinden kurulu heyeti millet'in kendisi, kanunları da millet iradesinin ifadesi olarak farz ve kabul ettiği ve meclis ile temsilcilerin şahsı üzerine hiç bir tesir ve müdahaleyi caiz görmediği için *soyut ve şekilci* bir demokrasi anlayışına yol açmaktadır.

Halbuki halk egemenliği prensibinde egemenliğin sahibi yaşayan somut halk olduğu ve temsilciler halk demek olmadığı, kanunlar gerçekten meclis içinde bir *çoğunluğun*, fakat halka kıyasla bir azınlığın iradesi mahsulu olduğu ve bu sebeple temsilcilerin şahısları ve tasarrufları üzerinde halkın tesir ve müdahalesini kabul ettiği için *somut ve gerçek* bir demokrasi anlayışına yol açmaktadır.

2) Millî egemenlik prensibi Vedel'in bu teori hakkındaki tenkilerinden bahsederken belirttiğimiz gibi, siyasî iktidarın millet egemenliği adı altında belirli bir sınıfın ve politikacılar zümresinin elinde toplanmasına imkân sağlayan, gerçek halka güvensizlik ifade eden, onun yetersizliği gerekçesine dayanan ve bu sebeple yalnız soyut ve şekilci olmakla kalmıyarak aynı zamanda *halka karşı olan* bir demokrasi anlayışına meydan vermektedir.

Halbuki halk egemenliği prensibi halka değer veren, halka inanan, çünkü onun demokrasinin işleyişine tesirli şekilde katılmasına imkân veren ve bu itibarla *gerçekten halkçı* olan bir demokrasi anlayışına dayanmaktadır.

3. *Umumî Netice*: Milletten evvelce gördüğümüz gibi, çeşitli amiller altında doğan, gelişen ve yaşayan, kendisine mahsus özellikleri bulunan bir tarihî ve sosyolojik realite, *milliyetçiliğin* de, başka milletlerin hayat hakkına ve milletlerarası nizama saygılı olmak şartıyla pek tabî ve saygı değer bir inanış olduğu aşikârdır.

Fakat bu, milletten gerçek halktan ayrı *soyut bir kişi mahiyetinde* görülmesini, varlığı iddia edilen *millet iradesinin*, demokratik bir egemenlik teorisi kurmak maksadıyla da olsa, böyle bir teoriye hukukî temel yapılmasını zarurî ve doğru kılmaz. Zira her hangi bir egemenlik teorisinin demokratik olması için böyle bir hukukî temele ihtiyaç bulunmadığı gibi, bu mahiyette bir hukukî temel evvelce de işaret ettiğimiz üzere, hem ilmî esastan mahrum hem de zararlı ve tehlikelidir.

Bu sebeple, millî egemenlik prensibi aleyhine ve halk egemenliği lehine görülen gelişmenin iki yönde vukua geldiği dikkatimizi çekiyor. Birinci yöndeki gelişmeyi, Devlet iktidarlarından siyasî iktidarı teşkil eden yasama ve yürütme iktidarlarının vaziyetinde görüyoruz. Burada yasama iktidarı, bir yandan yarı doğrudan demokrasi müesseselerinin ve kanunların Anayasaya uygunluğunun yargı kontrolüne tâbi tutulması sisteminin gittikçe umumîleşmesi, diğer yandan yürütme iktidarının (Hükümetin) fiillen birinci plâna geçmesi ile adetâ metafizik bir kuvvet ve itibar halesiyle çevrili eski yerini ve kuvvetini kaybetmiştir.

İkinci yöndeki gelişmeyi ise, bizzat *sosyal* ortamda görüyoruz. Burada da, bir yandan, halk kitlelerinin, kültürel ve iktisadî sebeplerle, siyasî iktidar üzerinde yarı temsili demokrasiye yol açan fiilî ve siyasî tesirinin ve onu daha iyi kontrol altına almak şuurunun kuvvetlenmesi, diğer yandan da aynı sebeplerle siyasî demokrasi yanında *sosyal demokrasi* anlayışının ve *sosyal adalet* ihtiyacının ortaya çıkması ile bir takım sosyal ve iktisadî kuvvetlerin ve müesseselerin siyasî iktidar üzerindeki baskılarının fevkalâde artmasıdır.

İşte millî egemenlik prensibi, bu iki istikâmetteki gelişmenin baskısı altında mânâsını ve muhtevasını kaybetmiş, zarurî neticelerini koruyamamış ve yavaş yavaş, yaşayan gerçek ve somut millet olan halkın fiilî egemenliğini ifade eden *halk egemenliği* mahiyetini almış, içi boş bir kalıp, sadece bir tarihî hatıra olmuştur.

Millî egemenlik artık sadece demokrasi mânâsına gelen *sembolik* bir ifade taşırırsa da, onu bu mânâ ile dahi muhafaza etmeği kökleşmiş bir alışkanlık ve muhafazakâr bir zihniyetin verdiği adetâ dini bir taassupla bir tabuya sarılırcasına ona sarılmayı zararlı bulmaktayız. Çünkü, tekrar edelim ki, millî egemenlik telâkkisi, bilhassa memleketimiz gibi siyasî terbiyenin ve demokrasi şuurunun ne idare edenler ne de idare edilenlerde henüz yeter derecede kuvvetli olmadığı az gelişmiş memleketlerde *hayalî bir millî iradenin* ve onun temsilcisi, hem de çoğu zaman tek temsilcisi olduğu sanılan yasama meclisinin otoriter temayüllü kötü hükümetlerin silâhı ve kalkanı gibi kullanılmasına yol açmakta olduğu gibi, meclis üyelerinde de yersiz ve zararlı bir *üstünlük ve mesuliyetsizlik kompleksi* yaratmakta, demagojik demokrasi iddialarını tahrik etmektedir. Bu sebepten dolayı, biz gerçekçi bir toplum anlayışına dayanan, ilmî bakımdan doğru olan ve gerçekten *sosyal muhtevalı ve demokratik olan halk egemenliği* prensibini savunuyoruz. Bu konu üzerinde bir parça durmamızın sebebi budur.

I

ESKİ ÇAĞLARDA

Doğrudan demokrasinin eski çağlardaki en karakteristik tatbikatını *Atinada* görüyoruz. Atina sitesinde iki mühim esas Anayasa müessesesi vardı: Bunlardan birincisi *Beşyüzler meclisi*, diğeri *Eglezya* idi. Beşyüzler meclisi otuz yaşını bitirmiş olan ve bir sene için halk tarafından kura ile seçilen vatandaşlardan kurulu idi. Bu meclis daha ziyade bir yürütme organı idi. Eglezya, yani halk meclisi ise yirmi yaşını doldurmuş olan bütün vatandaşlardan vücuda gelen heyetti. Bu heyet sitenin *agora* denilen meydanında senenin her otuz beş, otuz altı gününde bir defa toplanır, sitenin harp ilânı, sulh akdi, iç ve dış politikanın tâyni ve bilhassa kanunların yapılması gibi esaslı egemenlik haklarını kullanırdı. Bugünkü yasama meclislerinin yerini tutan bir heyetti.

Atinada tatbik edilen bu demokrasi de, zamanımızdaki demokratik telâkkilere uygun olarak, bir tek şahsın veya bir tek partinin egemenliği demek olan *monokrasi*'yi katiyen reddetmekte, site işleriyle alâkalı her çeşit fikir ve kanaatlerin ifade ve münakaşasında hürriyeti prensip tanımakta, ekseriyetin reyini alan kararların meşruluğu için şart koşmakta idi. Atina demokrasisi bugünkü klâsik demokrasiye bu bakımlardan gösterdiği benzerliğe rağmen ondan aşağıdaki esaslı noktalarda ayrılmakta idi :

A. Atina demokrasisi, sadece *kısmî* bir demokrasi idi. Yani halkın ancak muayyen bir parçası, daha doğrusu ancak pek küçük bir azınlık demokratik hak ve hürriyetlerden istifade edebiliyordu. Filhakika, *metek* denilen yabancılar, sitenin ekonomik ve kültürel hayatında mühim bir yer tuttıkları halde hiçbir hakka sahip değildiler. Kadınlar için de vaziyet aynıydı. Asıl ehemmiyetli olan cihet site içinde büyük çoğunluk teşkil eden bazı insanların, *esir* olmak sebebiyle, her türlü insanlık haklarından mahrum bulunmalarıydı. Böylece Atinada halkın ancak yüzde onu *vatandaş* olarak demokratik hak ve hürriyetlerden istifade edebiliyor, sitenin siyasî idarî ve kazaî her türlü taaliyetlerine doğrudan doğruya iştirak hakkına sahip bulunuyordu.

B. Atina demokrasisi bugünkü mânasiyle *liberal* ve *eşitci* de değildi. Çünkü vatandaşlık haklarına sahip olanlar dahi *fikir* ve *vicdan* hürriyetinden mahrumdular. Sitenin dinini, her türlü resmî akidesini kabule ve onlara kayıtsız ve şartsız riayete mecburdular. Hürriyetleri sadece hâkim, memur olmak, kanunların yapılmasına reyleriyle iştirak et-

İkinci Bölüm

Klâsik Demokrasinin Şekilleri

Klâsik demokrasi uygulama yönünden 1 — Doğrudan demokrasi, 2 — Temsilî demokrasi, 3 — Yarı doğrudan demokrasi olmak üzere üç şekil gösteriyor.

§ 1. DOĞRUDAN DEMOKRASİ

Eski Romada ve daha ziyade Atinada ve çok dar ölçüde olarak zamanımızda da tatbik edilen doğrudan demokrasi, halkın en mühim egemenlik fonksiyonlarını ve özellikle egemenlik hakkının en esaslı ifadesi olan yasama fonksiyonunu bizzat yapması demektir.

Doğrudan demokrasinin de millî egemenlik veya halk egemenliği prensibi gibi, hararetli taraftarı *J. J. Rousseau*'dur. Cenevreli filozofa göre, bu şekil demokrasi millî egemenlik prensibinin tabii ve zarurî bir neticesidir. Çünkü egemenlik veya halk egemenliği devir ve ferağ edilmez. Ve millî irade temsil olunamaz. Bu sebeple millî iradenin hakikî tecellisi olan kanunların doğrudan doğruya halk tarafından yapılması lâzım gelir. Buna karşılık yürütme ve yargı fonksiyonlarının doğrudan doğruya halk tarafından icrası zarurî değildir. Çünkü bunlar millî iradenin doğrudan doğruya tecellisi olmayıp bu iradenin emir ve direktifi altında kullanılan kuvvetlerdir. Bu sebeple dolaylı şekilde kullanılmalara caizdir. Rousseau hakikî bir demokrasinin her bakımdan doğrudan demokrasi olması lâzım geldiğini söylemekle beraber, böyle bir demokrasinin, maddî ve manevî muhtelif sebeplerden dolayı, âdeta imkânsız olduğunu da kabul etmektedir.

Burada «millî egemenlik veya halk egemenliği» demek suretiyle her iki egemenlik prensibini bir arada kullanmamız, *J. J. Rousseau*'nun bu prensiplerden her ikisine de taraftar olduğu kanaatini uyandıran fikirleri savunmasındadır. Bu noktayı evvelce de belirtmiştik.

mekten ve bunları, dinî konular dışında serbestçe tartışmaktan ibaret-
retti. Hasılı Atina demokrasisi vatandaş olan bir avuç insana sınırlı bir
hürriyet tanıyordu, insanları *vatandaşlar* ve *esirler* olmak üzere ikiye
ayırıyordu.

C. Atina demokrasisi şekil itibariyle doğrudan demokrasi olmakla
beraber gerçekte bir azınlığın egemenliğine yer veren bir çeşit *aristok-*
rasiden başka bir şey değildi. Çünkü egemenliği imtiyazlı bir sınıfın elin-
de tutuyor ve bu imtiyazlı sınıfın dahi halk meclisine fiilen az bir nis-
bette iştirak etmesi yüzünden, egemenlik ancak pek küçük bir zümre-
nin inhisarı altına giriyordu.

Böyle olmakla beraber, bu demokrasi o zamanın şartlarına göre bir
ilerilik teşkil etmiş, klâsik Yunan kültürü ve medeniyeti, sınırlı da olsa,
bu siyasî hürriyet havası içinde gelişebilmiştir.

II

MODERN ÇAĞLARDA

Doğrudan demokrasi şeklinin nüfusu on milyonları aşmış ve ihti-
yaçları fevkalâde çeşitlenmiş ve işleri son derece çoğalmış bulunan mo-
dern Devletlerde tatbik imkânından mahrum olduğu aşikârdır.

Bu demokrasi şekli zamanımızda, mazinin bir kalıntısı halinde, an-
cak İsviçrenin nüfusu çok az olan ve daha ziyade ziraat ve hayvancılık-
la geçinen bazı küçük kantonlarında tatbik edilmekte ve buralarda da
yavaş yavaş tarihe karışmaktadır. Bu demokrasi şeklinin İsviçredeki
mahdut tatbikatını mümkün kılan diğer bir sebep de İsviçre Devletinin
bir federasyon olmasıdır. Çünkü Federasyonlarda mühim işler Federal
Devlet tarafından görülmekte, üye Devletlere sadece tâlî ehemmiyette
mahallî işler kalmaktadır.

Doğrudan demokrasi şeklini çağımızda uygulanan İsviçre kantonları
seçmenlik hakkını haiz vatandaşlarının adedi üç bin ile sekiz bin arasın-
daki Glaris, iç ve dış Unterwald ve aşağı ve yukarı Appenzel kantonları-
dır.

Bu kantonlarda seçilmiş bir millet meclisi yoktur. Yalnız günlük
idarî işleri görmek üzere halk tarafından tayin edilmiş yüksek memur-
lardan kurulu *Landrat* = (*Kanton Heyeti*) yani hükümet vardır. Bu he-
yetin başında bir nevi Cumhurbaşkanı vaziyetinde olan ve *Landemann*

denilen yüksek bir memur bulunmaktadır. Kantonun kanun yapmak
başta olmak üzere, diğer bütün konular hakkında karar veren organı
Landsgemeindedir. Bu organ seçmenlik ehliyetini haiz vatandaşlardan
meydana gelen *halk heyetidir*. Halk heyetinin toplantılarına iştirak mü-
him bir yurttaşlık vazifesidir. Bazı kantonların Anayasaları bu iştiraki
para cezasiyle müeyyidelendirmektedir. Halk heyeti üyeleri toplantılara
ekseriya, çok eskiden kalma bir âdet gereğince, hususî kıyafetlerle ve
kılıç kuşanarak gelirler.

Halk heyeti her sene bahar aylarında toplandığı gibi Kanton Heyeti-
nin daveti üzerine fevkalâde toplantılar da yapar. Halk heyeti yasama ve
yürütme yetkileri ile malî yetkileri haizdir. XVIII. asıra kadar ölüm
cezaları hakkında karar vermek gibi mühim yargı selâhiyetini de haiz-
di. Halen mevcut halk heyetlerinin diğer selâhiyetleri de gittikçe daral-
makta, hattâ bazılarının yasama selâhiyetleri de sadece istişarî bir ma-
hiyet almaktadır. Hakikatte fiilen selâhiyetleri tesirli şekilde kullanan
organ *Kanton Heyetidir*, yani yürütme organıdır. Bu sebeple halka ait
olan egemenlik fiilen bir sınıf fertlerin imtiyazı şeklinde tecelli etmek-
tedir. Halk heyetinin selâhiyetlerini tesirli bir şekilde kullandığı zaman
çok muhafazakâr eğilimler göstermesi veya fiilen tesirsiz bir duruma
düşmesi gibi sebepler bu organ hakkında, bilhassa sosyalistler tarafın-
dan, gösterilen aleyhtarlığın artmasına meydan vermiş ve bu, yukarıda
işaret ettiğimiz gibi, halk heyetlerinin bazı kantonlarda lağvına, bazıla-
rında ise selâhiyetlerinin kısılmasına yol açmıştır.

Anlattığımız doğrudan demkorasi müessesesine karşı İsviçrede du-
yulan itimatsızlığın asıl sebebi halkın devlet işlerinde selâhiyetsiz oldu-
ğu hakkındaki kanaatin kuvvetlenmesidir. Müşahedeler bu kanaati bir
dereceye kadar haklı göstermektedir. Gerçekten, meselâ evvelce bu de-
mokrasi şeklinin tatbik edildiği Uri kantonunda, 1911 de sosyalist parti-
si pazar günleri dans etme hürriyetinin verilmesini istediği zaman halk
heyetinde uzun ve hararetle münakaşalar yapıldığı halde medenî ka-
nun sadece bir tek oturumda müzakere ve kabul edilivermiştir.

§ 2 TEMSİLİ DEMOKRASİ

Temsilî demokrasi, doğrudan ve yarı doğrudan demokrasi şekilleri-
nin aksine olarak, aslında halka ait olan egemenlik hakkının halk adı-
na halkın seçtiği şahıslar veya heyetler tarafından ve onların tekelinde
olarak kullanılması prensibine dayanan klâsik demokrasi şeklindedir. Ev-
velâ umumiyetle siyasî temsil ve daha sonra temsili demokrasi her sos-

yal müessese gibi, hem bir uygulama, hem bir teorik görüş olarak yaşamış, bu iki etki altında modern mevzuata girerek hukuk yönünden de müesseseleşmiştir.

I

SIYASİ TEMSİLİN VE TEMSİLİ DEMOKRASİNİN TARİHİ
VE TEORİK KÖKLERİ

A. *Tarihi Kök* : Eski Yunan ve Romada, kamu hukuku alanında temsilin varlığı tartışmalıdır. Buna karşılık Ortaçağ sosyal ve ekonomik düzeninin temsil fikrini ve bilhassa temel olayını doğurduğu şüphe götürmez. Çünkü Orta çağda Derebeylikler yani *asiller*, Kiliseye mensup olanlar, yani *rahipler* ve *şehir ve kasabalılar* ayrı sınıf teşkil etmekte idi, kişiler bu sınıflar içinde kaynamış durumda idiler. Bu itibarla kral ile bu sınıflar veya topluluklar arasındaki, kral bakımından himaye ve sınıflar bakımından vergi yardımı şeklinde görünen karşılıklı münasebetlerde kral nezdinde temsil edilen ne teker teker kişilerdi, ne de bir bütün olarak halktı. Sadece işaret ettiğimiz üç topluluk veya sınıftı. Meselâ kral yeni bir vergi koymak istediği zaman bu sınıfların muvafakatini almak, bunu yapabilmek için de her birinin temsilcilerini bu toplantıya çağırarak zorunda idi. Bu Orta çağ temsil sistemi İngiltere de XIII.üçüncü asır başında ortaya çıkmış ve *Kral, Lordlar kamarası ve Avam kamarası olmak üzere üç direk üzerinde oturan ve fakat kralı gittikçe sınırlayan liberal bir Anayasa düzenini doğurmuştur.* Fransada böyle üçlü bir gelişme olmuş ise de bu orada tersine Kral'ın mutlakiyet rejimini kurması ile neticelenmiştir.

B. *Teorik Kök* : Siyasî temsilin teorik kökünü XVIII. nci asırda Fransada Kralın mutlak egemenliğini sınırlama tedbirlerinde buluyoruz ve bu bakımdan karşımıza doğrudan doğruya demokrasiyi isteyen Rousseau değil, daha realist olan Montesquieu çıkıyor. İngiliz amprizminin ve liberalizminin kuvvetli etkisi altında kalan Montesquieu için siyasî temsil Rousseau nun iddia ettiği gibi milyonlarca nüfuslu memleketlerde pratik çaresizlik yüzünden katlanılacak bir sistem değil, tersine mahiyeti sebebiyle uygulanması gerekli bir sistemdir.

Montesquieu'ye göre siyasî temsil iki sebeple gereklidir. Bunlardan birincisi doğrudan demokrasinin hürriyet için zararlı olmasıdır. Çünkü bu demokraside yasama, yürütme ve yargı yetkileri halkın elinde toplanmıştır. Bu siyasî, hürriyet için çok tehlikelidir. O halde *siyasî hürriyeti* sağlamak için yasamayı diğer ikisinden ayırmak, bunun için de yasama görevini halktan ayrı olan ve fakat onu temsil eden bir meclise ver-

mekten başka çare yoktur. İkinci sebep *halkın yetkisizliği*dir. Halk kanunu yapacak olanları seçmeye ehildir amma, kanun yapmaya değildir. Montesquieu'nun bu pratik düşünceleri 1789 Devriminden sonra Roesseau nun milli egemenlik prensibi ile birleşecek ve o devrin büyük politikacılarından ve siyasî yazarlarından Sieyes'in de etkisi ile Fransız Devrim mevzuatına girecektir.

II

SIYASİ TEMSİLİN VE TEMSİLİ DEMOKRASİNİN
HUKUKİ MAHİYETİ

Gerçekten, 1789 mevzuatı Rousseau'nun millî egemenlik prensibi ile Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı, siyasî hürriyet ve halkın ehliyetliliği hakkındaki düşüncelerinin sentezini yaparak ve o zamanki Fransa'nın sosyal ekonomik yapısına uygun olarak fiilen burjuva sınıfının egemenliğini meşrulaştıran *saf temsili demokrasi'nin* hukukî esaslarını kurmuştur.

Bu hukukî esaslara göre Siyasî temsil 1. millî bir temsildir, 2. Millet manevî kişiliği ile onun temsilcilerini bir ve aynı varlık haline getiren bir temsildir. 3. Genel bir temsildir. 4. Kanunî bir temsildir. 5. Yalnız seçimle değil tayin, hatta veraset yoluyla da gerçekleşebilir. 6. Temsil edilen yalnız ve doğrudan doğruya millettir ve temsil eden de yalnız meclisidir. 7. Temsilcinin tasarrufları halkın tasdikine ve kontrolüne tabi değildir ve millet vekilleri seçmenler karşısında tam bağımsızdırlar. 8. Bu temsil ferdilik, genellik ve eşitlik esasına dayanan bir seçim sistemini gerektirir. 8. Seçim, seçmenler için bir hak değil, bir ayırma ve seçme fonksiyonudur.

1789 Devriminin getirdiği 1791 Anayasasının ve diğer mevzuatın kanunlaştırdığı bu esaslara kurulan Saf temsili sistemler Devrimden evvel uygulanan ve *Etats-Generaux*'ya yollanan vekilleri, temsil ettikleri toplulukların bir memuru telâkki eden ve onlara özel hukukun vekâlet kurallarını uygulayan, yâni onları seçenlerin emir ve direktiflerine bağlı gören *emir edici vekâlet = (Mandat imperatif)* sistemi tarihe karışmış, daha sonra bu usule baş vurma teşebbüsleri kanunlarla yasaklanmıştır.

Tarihi ve teorik kökleri ile hukukî mahiyetini ana çizgileri ile belirttiğimiz saf temsili demokrasi XIX uncu asır sonlarında başlayan ve XX nci asırda hızlanan çok ilgi çekici bir gelişme göstermiştir. Daha ziyade

fiilî ve siyasî yönde kendisini gösteren bu gelişme saf temsili sistemin biraz evvel özetlediğimiz hukukî mahiyetini gerçeklere uymayan bir duruma düşürmüş, ortaya *yarı temsili sistemin* ve dolayısı ile *yarı temsili demokrasi'nin* çıkmasını sağlamıştır.

§ 3. YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİ

Klâsik demokrasinin bu şekli, doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin uzlaştırılmasından meydana gelmiştir. Burada da daha ileride izah edeceğimiz temsili demokraside olduğu gibi, egemenliğin en kuvvetli tecellisi olan kanun yapmak hakkının millet veya halk adına kullanılması, esas itibariyle, millet tarafından seçilmiş bir meclise aittir. Temsili demokrasiden farklı olan taraf, halkın meclis üzerinde fiilî ve siyasî bir tesir icrasıyla (yarı temsili sistem) yetinmiyerek, onun yasama tasarrufuna doğrudan doğruya *katılması*, yasama tasarrufu üzerinde hukukî netice doğuran bir tasarrufta bulunmasıdır. Bu suretle halkın egemenliği bizzat kullanmaya selâhiyetli olduğu prensibine dayanan doğrudan demokrasi temsili demokrasiyle telif edilmiş, temsili demokrasinin mahzurları tâdil olunmak istenmiştir.

I

YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİNİN TATBİK USULLERİ

Bu demokrasi şekli üç üsül ile tatbik edilmektedir ki, bunlar: A) Referandum, B) Halkın kanun teklifi, C) Halkın vetosudur.

A. *Referandum* : En çok kullanılan ve en mühim olan yarı doğrudan demokrasi usulü *referandumdur*. Referandum bir yasama tasarrufu hakkında vatandaşların reyine müracaat etmek usulüdür.

Şu ciheti açıklayalım ki, İsviçre'de referanduma *plebisit* adı verilmekte ise de plebisitle referandum arasında fark vardır. Referandum halkın yasama faaliyetine katılmasını temin eden *normal* ve *hukukî* bir usul olduğu halde plebisit, gerek iç ve gerek dış kamu hukuku alanlarında muayyen bir mesele veya vaziyet hakkında halkın reyini almaya yarayan daha ziyade *olağanüstü* ve *siyasî* bir usuldür.

1. *Referandumun Teorik ve Tarihi Kökü* : Referandumun teorik köklerini, bildiğimiz gibi, doğrudan demokrasinin hararetli tarafları olan Rousseau'nun milli egemenlik anlayışında aramak lâzım geleceği tabiidir. Gerçekten, Rousseau, bildiğimiz sebeplerden dolayı, milli iradenin

temsil edilmesinin hukuken imkânsız olduğuna kani bulunduğu cihetle, teşekkülünü amelî zaruretlerle kabul ettiği yasama meclislerine ve onları teşkil eden milletvekillerine temsilciler sıfatını tanımamakta idi. Ona göre meclis ve milletvekilleri milletin temsilcileri olmayıp, onun emir ve direktiflerini doğrudan doğruya yerine getirmeye mecburdurlar. Verdikleri kararlar kendiliğinden hiçbir hukukî netice doğuramaz. Rousseau «Millet tarafından kabul ve tasdik edilmeyen her kanun bâtildir. Böyle bir kanun kanun değildir.» diyor. O halde meclis tarafından yapılan bir kanun ancak bir tasarıdır. Kanun olabilmesi için milletin reyine sunulması gerektir. Bu ise referandum usulünden başka bir şey değildir.

Amerikadaki İngiliz kolonilerinden bazıları daha XVIII. yüzyılda bu usulü tatbik etmekte idiler. Birleşik Amerika Devletleri kurulduktan sonra federe Devletlerden bazıları XVIII. yüzyıl sonlarından itibaren Anayasaların yapılmasında referandum mecburiyetini koymuşlardır.

Fransada Konvansiyon devrinde, yani 1792 de XVI Lui'nin tahtından indirilmesinden ve cumhuriyetin ilânından sonra temsili sistemle birlikte referanduma da yer vermek cereyanı, bir taraftan Birleşik Amerika Devletlerinin verdiği misâl tesiriyle, diğer taraftan Rousseau'dan gelen ilhamla kuvvetlenmişti. Bilhassa Anayasaların yapılmasında halkın reyine müracaatın herhalde zarurî olduğu fikri üzerinde ittifak vardı. Çünkü Anayasalarda evvelce de açıkladığımız gibi, tam mânasiyle bir sosyal mukavele mahiyeti görülmekte idi. Neticede Konvansiyon, Anayasaların halkın reyine arzını oy birliği ile kabul etmişti. Fransada 1793 Anayasası referandumun adı kanunlar hakkında tatbikini de kabul etmişti. Fakat, bu anayasa tatbik edilmediği için Fransada referandum yalnız III ve VIII seneleri Anayasalarına tatbik olunmuştur. 1875 tarihli Fransız Anayasası referanduma hiç bir şekilde yer vermemiş, bu husustaki teklifler daima muhalefetle karşılanmıştır. Fransada Anayasa konusunda referanduma başvurma usulü ancak 1946 Anayasası ile tekrar kabul edilmiştir. Aynı usulü 1958 Anayasası da benimsemiştir.

Teori sahasında hararetli münakaşası yapılan referandum, başka memleketlerde ve bilhassa Birleşik Amerika'da ve İsviçre'de rağbet görmüş ve bu memleketlerin tesiriyle diğer bazı yeni Anayasalara da geçmiştir.

2. *Referandumun Hukukî Mahiyeti*: Yasama meclisleri tarafından yapılan yasama tasarrufu ile halk tarafından yapılan referandum hukukî tasarrufu arasındaki münasebetin mahiyeti ihtilâflıdır.

Bazılarına göre yasama meclisi halkın vekili olarak tasarrufta bulunmaktadır. Ve referandum neticesinde halk tarafından yasama meclisi tasarrufunun kabul ve tasdik edilmesi *icazet* mahiyetindedir. Halbuki, bildiğimiz üzere, klâsik telâkkiye göre, meclisle halk arasında bir vekâlet münasebeti yoktur. Böyle bir münasebetin olduğunu kabul etsek bile, bir yasama tasarrufunun halk tarafından kabul ve tasdik edilmesi *icazet* mahiyetinde olamaz. Çünkü *icazet* vekilin salâhiyeti dışına çıkarak yaptığı hukukî muameleler hakkında bahis konusu olur. Halbuki meclis kendisine Anayasa ile verilen salâhiyete dayanarak yasama tasarrufunda bulunmaktadır. Diğer taraftan *icazet*, verildiği tarihten itibaren değil, vekil tarafından yapılan hukukî muamelenin yapıldığı tarihten itibaren hukukî netice doğurduğu, yani geçmişe şâmil olduğu halde, halk tarafından yapılan referandum tasarrufu yapıldığı tarihten itibaren netice doğrudur. Yani kanun meclis tarafından yapıldığı tarihte değil, halk tarafından kabul edildiği tarihte yürürlüğe girer.

Diğer bir kanaatte göre referandum bir *tasvipten* ibarettir. Bu takdirde referandum alt derecedeki bir idare makamı tarafından verilen bir kararın üst derecedeki makam veya vesayet mercii tarafından uygun görülmesine benzemektedir. Bir üst idare makamı alt idare mercii tarafından verilen kararın hukukî netice doğurup doğurmaması gerektiğini idarî mülâhazalarla takdir etmekte, uygun görmüşse tasarrufu tasvip veya tasdik etmektedir. Alt idare mercii'nin kararı hukuken mevcuttur. Üst makam onun sadece hal ve şartlara uygunluğunu ölçmektedir. Halbuki referandum yasama tasarrufuna hukuken vücut veren teşekkülünü sağlayan bir tasarruftur. Onun müdahalesi olmazsa yasama tasarrufu hukuken tekemmül edemez.

Hâkim kanate göre ise, referandum hukukî tasarrufu ne bir *icazet* tir ne de bir tasvip veya tasdiktir. Halk bu tasarrufla yasama meclisi tarafından yapılan yasama tasarrufuna kendi yasama tasarrufunu ilâve etmektedir.

Diğer bir ifade ile, meclisin kabul ettiği bir kanunu halk da kabul etmektedir. Birbirinden ayrı, müstakil iki irade beyanı mevcuttur. Yasama salâhiyetini haiz iki organın, meclisin ve halkın, birbirinden müstakil olmakla beraber, bir araya gelmesi icabeden iki ayrı ve yalnız başına tam olmayan iki yasama tasarrufu mevcuttur. (J. Laferrière).

3. *Referandumun Tatbik Alanları ve Nevileri*: 1) *Tatbik alanları*: Referandum, prensip itibariyle, Anayasalarla âdî kanunların yapılmasında kullanılan bir usuldür. Referandumun gelişme tarihine baktığı-

mız zaman görürüz ki, bu usule evvelâ Anayasalar için baş vurulmuş ve yavaş yavaş âdî kanunlara da uygulanmıştır. Anayasa, Devleti kuran temel kanun olduğu, bir nevi sosyal mukavele mahiyetinde görüldüğü için onun yapılmasında ve tadilinde halkın reyine müracaat pek tabii görülmektedir.

Referandumun yasama alanı dışında kalan, ehemmiyetli, fakat acele olmayan ve halkın *evet* veya *hayır* ile cevaplandırabilmesine müsait bulunan malî ve idarî sahalarda da tatbik edildiğini görüyoruz. İsviçre Federal Anayasasının 89. maddesinde 1821 de halkın teklifi üzerine yapılan bir tadile göre hudutsuz bir müddet veya 15 sene yürürlükte olmak üzere yapılan muahedeler referanduma sunulur. İsviçre hükûmeti Anayasa ile mecbur kılınmadığı halde ehemmiyetli gördüğü milletlerarası münasebetler ile ilgili hükümet kararlarını halkın reyine arz etmektedir. Meselâ: İsviçrenin Milletler Cemiyetine girmesi hakkındaki 5/Mart/1920 tarihli bir federal hükümet kararı halkın reyine sunulmuş ve kabul edilmişti.

Dikkate değer diğer bir nokta da referandumun bazı memleketlerde siyasî alanda da tatbik olunmasıdır. Bunu bazı parlamenter rejimli memleketlerde görüyoruz. Bu memleketlerde halk referandum yoluyla hükûmetle parlamento veya parlamentoyu teşkil eden iki meclis arasında çıkan ihtilâfların halinde hakem rolünü oynamaktadır. Yalnız, bu siyasî mahiyetteki referandumda halk referandumu harekete geçirmek imkânına sahip değildir. Meselâ 1920 tarihli eski Çekoslovak Anayasası hükûmetin çok mühim gördüğü bir kanun teklifi meclis tarafından red edildiği takdirde hükûmete oy birliği ile vereceği bir kararla halkın reyine müracaat hakkını tanıyordu. 1919 tarihli eski Alman federal Anayasası da siyasî referandumun çeşitli tatbik şekillerine geniş nisbette yer vermekte idi.

2) *Nevileri*: Yasama referandumu çeşitli bakımlardan nevilere ayrılmaktadır.

a. *Yapıldığı Zamana Göre*: Kanundan önce referandum, kanundan sonra referandum olmak üzere ikiye ayrılır.

Birincisi, bir kanun yasama organı tarafından kabul edilmeden evvel kanunun prensibi hakkında halkın kanaatini öğrenmeye yarar. İkincisi ise, yapılan kanunun halk tarafından kabul edilip edilmediğinin anlaşılmasını temin eder.

b. Halk Tarafından Verilen Cevabın Hukuken Bağlayıcı Olup Olmadığına Göre: Danışma Referandumu, Tasdik referandumu olmak üzere ikiye ayrılır.

Birincisinden, yarı temsili demokraside, temsil edilenlerin faydalandıkları hukukî mahiyetteki etki vasıtalarından biri olarak bahsetmiştik. Bu nevi referandumun büyük siyasî kıymeti olabilir, fakat hukuken yasama organını bağlamaz. Kanundan önce referandum bu nevidendir. Tasdik referandumu ise, halkın meclisin yasama tasarrufuna hukuken katılması demektir. Meclis halkın (evet) veya (hayır) şeklindeki verdiği cevapla bağlıdır. Cevap menfi olursa kanun tekemmül edemez. Müsbet olursa verildiği tarihten itibaren tamamlanmış olur.

c. Referanduma Sunulacak Hususlar Anayasa Tarafından Açıklanarak Bunlar Hakkında Referanduma Müracaat Mükellefiyeti Konup Konmadığına Göre: Mecburi Referandum, İhtiyari Referandum olmak üzere ikiye ayrılır.

Birincisinde Anayasa hangi kanunların referanduma arzedilmek mükellefiyetine tâbi olduğunu tasrih etmiştir. Anayasalar hakkındaki referandumlar umumiyetle bu nevidendir. Bu nevi referandum, halkın iradesine azamî kıymet veren bir referandumdur. Çünkü yasama organını tekbaşına hareket etmekten kesin olarak menetmektedir. Kanunun varlığı için halkın kabulü şarttır. İkincisi ise, kanunun yasama meclisi tarafından kabulünden ve yayınlanmasından sonra muayyen bir müddet içinde ya bizzat yasama meclisi veya Devlet Başkanı veyahut hükümetin, veyahut halkın isteği ile, halkın oyuna sunulmasını mümkün kılan referandumdur.

d. İlgili Olduğu Kanunun Mahiyetine Göre : Anayasa Referandumu, Adî Kanun Referandumu olmak üzere ikiye ayrılır. Bildiğimiz gibi birincisi ikincisinden daha fazla yaygın olan referandum nevi'dir.

4. Referandumun Fayda ve Mahzurları : 1) Faydaları : Referandumun faydaları hakkında umumiyetle ileri sürülen mülâhazalar şunlardır :

a. Referandum demokrasiye, halkın veya milletin egemenliği prensibine en uygun olan bir müessesedir. Saf temsili demokrasinin tatbik edildiği memleketlerde millet veya halk egemenlik hakkını yalnız milletvekillerini seçerken kullanır. Seçimlerden sonra tamamen âtil, pasif ve seyircidir, hattâ uykudadır. Referandum onu uykudan uyandırmakta, temsilcilerle ilgisini arttırmakta, onları kontrol etmesine imkân vermekte, demokrasinin vatandaşlardan beklediği uyanıklığı sağlamaktadır.

Diğer cihetten ve bir bakıma daha mühim olan faydası, siyasî partilerin zararlı tesirlerini hafifletmeye yaramasıdır. Zira zamanımızın demokrasilerinde siyasî partilerin çok ehemmiyetli rolleri vardır. Bunların iktidar yarışında birbirleriyle mücadelesine âlet olan, siyaset taktikleri arkasından sürüklenen vatandaşlara referandum bir dereceye kadar hürriyet ve bağımsızlık kazandırmaktadır. Vatandaşlar referandum yoluyla kendilerine sunulan kanunlar karşısında partililik düşüncelerinden bir dereceye kadar uzak kalmaktadırlar. Çünkü şu veya bu partiye bağlılıkları daha ziyade seçimler sırasında rol oynamaktadır. Kendilerine sunulan kanunları kabul veya red ederken daha ziyade vicdanlarının sesini dinleyebilmektedirler.

b. Referandum yasama meclislerinin mümkün olan istibdadına set çeker. Temsili demokrasinin taşıdığı tehlikelerinin en büyüğü, tâbir caizse, meclis saltanatına yol açmak imkânlarını taşımasıdır. Gerçek demokrasi hiç bir Devlet organının tahakküm ve saltanatını, bu organ, millet iradesini temsil ettiği farz ve kabul edilen meclis dahi olsa, meşru gösteremez. İşte referandum yasama meclislerinin muhtemel tahakkümüne set çekebilecek bir müdafaa silâhıdır. Çünkü yasama tekeli halk lehine ortadan kaldırması yasama hakkının suiistimaline mâni olur.

Diğer taraftan, referandum partilerarası mücadelelere de mühim nisbette mani olur. Zira milletvekillerini seçerken parti propagandalarının tesiri altında kalan halk, kanunlar hakkındaki reyini verirken bu tesirden az çok uzak kalmaktadır. İsviçrede birçok partilerin bulunmasına rağmen, parti mücadelelerinin makul ve itidâllî olmasında ve parti baskılarının hafiflemesinde referandumun mühim hissesi olduğu söylenmektedir.

c. Referandum parlamentodaki çoğunlukla halkın çoğunluğu arasındaki intibaksızlık şüphesini kaldırır ve böylece kanuna karşı daha fazla saygı sağlar. Saf temsili demokraside meclisteki çoğunluk ne kadar ezici olursa olsun bu çoğunluğun kabul ettiği kanunlarla halk çoğunluğunun fikir ve kanaati arasında her halde intibak bulunduğu iddia olunmaz. Referandum bu intibakı temin ederek kanunların gerçekten halk iradesinin ifadesi olmasını mümkün kılar ve böylece onlar hakkındaki saygıyı arttırır.

d. Referandum nihayet bir sükün ve istikrar âmilidir. Zira, bu sayede halk hoşuna gitmeyen kararları reddedebilir. Bu, meclislerinin ortalama dört sene gibi oldukça uzun bir devre için seçilmelerinden doğan mahzurları önler ve dolayısıyla istikrarı temin eder. Referandum millet-

vekilleri için de bir iç huzur ve vicdan rahatlığı yaratır. Çünkü mesuliyetlerini halk ile paylaşma imkânını vermektedir. Bizim kanaatimize göre de referandumun diğer mühim bir faydası, yarı temsili demokraside halkla meclis arasına giren çeşitli menfaat ve baskı gururlarının zararlı tesirlerinden nisbeten korunmasıdır. Çünkü halk bu sayede kendi iradesini meclise doğrudan doğruya kabul ettirme imkânına sahiptir.

2) *Mahzurları* : Referandumun mahzurları hakkında ileri sürülen mülâhazalar da özetle şunlardır :

- a. Referandum salâhiyetsiz olan halka karar vermek hakkını tanımaktadır. Orta kültür ve zekâdaki bir vatandaş dahi çok kere muğlâk olan kanunları lâıkiyle anlamaya ve umumî menfaati gereği gibi takdire muktedir değildir. Bu yüzden anlayışı kendine göre olacak, daha ziyade şahsının veya mensup olduğu çevrenin menfaatini düşünecektir.
- b. Referandum vatandaşlara bezginlik verir.
- c. Referandum kullanılışı külfeti ve masraflı bir usuldür.
- d. Referandum yasama meclislerinin otoritesini zayıflatır. Çünkü yasama meclisine bir nevî itimatsızlık ifade etmektedir.
- e. Referandum hürriyet için tehlikeli ve zararlıdır. Çünkü plebisite yol açabilir. Halk meclis tarafından sunulan kanunları devamlı surette reddettiği takdirde Devlet Başkanının halk ile meclis arasında intibaksızlık bulunduğu bahanesiyle, plebisite başvurarak hükümet darbesine teşebbüs etmesi ihtimalî belirebilir.
- f. Nihayet referandum devlet zararına masrafların kabulüne meydan verebilir. Çünkü halk masrafa mütemayildir, denmektedir.

Referandumun tatbikatı referandumun faydaları hakkında ileri sürülen teorik mülâhazaları umumiyetle doğrulamakta, mahzurları hakkındaki mülâhazaları ise yalanlamaktadır. Referandumun modern halk egemenliği prensibine daha uygun olduğu için ilericileri, aşırı reformlara mâni olduğu için de muhafazakârları tatmin eden bir müessese olduğu söylenebilir. Zamanımızda gördüğü rağbet bunun delilidir. Lâkin muhakkak olan bir şey varsa, o da referandumun mümkün olduğu kadar az mahzurlu ve çok faydalı bir şekilde tatbik edilmesi için memleket nüfusunun az olması ve bilhassa halkın yüksek bir siyasî terbiye ve kültür seviyesine ulaşmış bulunması lâzımdır. Bunun için memleketimizde tatbikin her yönden büyük mahzurlar doğuracağını, halk çoğunluğunun malûm seviyesi ve zihniyeti düşünülürse, devrimlerimizin de tehlikeye girebileceğini itiraf etmek gerekir.

B. Halkın Kanun Teklifi : Bu usul halka istediği kanunu çıkarmak imkânını veren bir usuldür. Bu usulü tatbik eden memleketlerde, Anayasa, teklifin en az kaç vatandaş tarafından yapılması lâzım geldiğini gösterir. Teklif, bu miktar vatandaş tarafından yapıldığı takdirde meclis teklifi kabul ve müzakere etmek mecburiyetindedir. Neticede teklif edilen kanun meclisce kabul edilmezse teklifin kabul veya reddi hakkında doğrudan doğruya halk karar verir.

Halkın kanun teklifi *tasarısız teklif* ve *tasarılı teklif* olmak üzere iki nevidir. Birincisinde halk kanunun yalnız mevzuunu veya umumî mahiyetini bildirir. Bu teklif meclise yapılan diğer müracaatlerden farklıdır. Meselâ dilekçe hakkının kullanılması meclisi bağlamaz. Fakat meclis tasarısız teklifi herhalde kabul etmek ve istenen kanunu hazırlamak mecburiyetindedir. Meclisin hazırladığı kanun mevzuuna göre, ya mecburî veya ihtiyarî şekilde referanduma sunulur. Meclis teklifi müzakere ve fakat neticede reddetmişse, kesin olarak kabul veya hakkında karar verecek olan merci, yukarıda işaret ettiğimiz gibi halktır.

Tasarılı teklif ise, adının da ifade ettiği üzere, bölümlü, maddeli bir tasarı halinde yapılan tekliftir. Teklif meclisce kabul edilmez veya esaslı tadillere tâbi tutulur veyahut meclis teklifi muayyen bir müddet içinde müsbet veya menfi bir neticeye bağlamazsa teklif referanduma sunulur. Bu takdirde isterse meclis de karşı bir tasarıyı referanduma sunmak hakkını haizdir. Birleşerek Amerika Devletlerinden bazılarında halk tarafından yapılan tasarılı teklif, meclise değil, doğrudan doğruya halka arzolanabilir. Bu halde Meclis de halk tarafından yapılan teklifin reddini veya kendisi tarafından hazırlanan karşı tasarının kabulünü halktan isteyebilir. Bu, halka kanunu kendi başına yapması imkânını vermektedir. Teklif meclise yapıldığı ve fakat meclis tarafından redd edildiği takdirde de aynı vaziyet hasıl olmaktadır.

C. Halkın Vetosu : Yasama meclisi tarafından kabul edilmiş olan ve yürürlüğe girmesi için hukuken bir mâni bulunmayan bir kanunun, kanunen muayyen miktarda vatandaşlar tarafından, yine kanunen muayyen bir müddet içinde iptâli için yapılan talep üzerine, halkın reyine arzolanarak halk tarafından iptâl olunması usulüdür. Bu talep muayyen müddet içinde yapılmamış ise kanun yürürlüğe girer, artık halkça yapılabilecek bir şey yoktur.

Halkın vetosu, yürürlükte olan bir kanunun kaldırılması değil, yasama tasarrufunun iptâli demektir. Çünkü kanunu kaldırma tasarrufu geçmişe şâmil olmadığı, yani ancak kaldırma tarihinden itibaren huku-

ki netice doğurduğu halde, iptâl mahiyetinde olan *veto* geçmişe şâmil-dir. Eğer tatbik edilmişse bundan dolayı meydana gelmiş olan vaziyetlerin eski haline çevirilmesi lâzım gelir. Veto bu suretle özel hukuktaki *infisahî şartın* hukukî neticelerini doğurmaktadır.

II

YARI DOĞRUDAN DEMOKRASİNİN GELİŞMESİ

İsviçrede ve Amerika Birleşik Devletlerinde çok eskidenberi uygulanan yarı doğrudan demokrasi şekli XX. ni asır başından itibaren Kanada, Avusturalya, Güney Afrika gibi Anglo-Sakson demokrasilerinde tatbik edilmeğe başlanmış. Birinci Dünya Savaşından sonrada Avrupa Devletlerinden bazıları tarafından benimsenmiştir.

Almanya, Avusturya, Çekoslovakya, Estonya, Lituanya, Letonya, İspanya Anayasaları muhtelif derece ve nisbetlerde referanduma ve halkın kanun teklifine yer vermişlerdir.

Bu gelişme İkinci Dünya Savaşından sonra hızlanmış bulunmaktadır. Gerek Batı demokrasileri, gerekse Doğu demokrasileri yarı doğrudan demokrasi usullerine ehemmiyetli yer vermektedir. Bu usullere ötedenberi muhalif olan Fransanın da bu umumî gidişe sınırlı bir ölçüde de olsa, nihayet katıldığını görüyoruz. Çünkü, daha evvelde işaret ettiğimiz gibi, 1946 ve 1958 tarihli Fransız Anayasaları, bazı kayıt ve şartlarla, Anayasa referandumunu kabul etmiş bulunmaktadır. Şu noktayı bir defa daha hatırlatalım ki, yarı doğrudan demokrasinin gelişebilmesi demokratik kültür ve terbiyenin yükselmesine bağlıdır.

Üçüncü Bölüm

Temsilî Demokrasinin Gelişmesi

Mutlak monarşilerin yerini alan saf temsili demokrasi kurulduğu devre göre, millet veya halk iradesine ve egemenliğine değer verdiği için demokrasi lehine büyük bir kazançtı, fakat tam mânâsiyle demokratik olmayan, monarşi ile demokrasi arasında ortalama bir yer alan bir nevî aristokrasi, burjuva güzidelerinin, politikayı meslek edinenlerin tekelini kuran bir hükümet sistemi telâkki edilegelmiştir. Hiç şüphe yok ki, hükümet sistemi halk kitlelerinin, gerek kişiler ve gerek çeşitli topluluklar halinde, doğrudan doğruya tesirine, halkın arzu ve eğilimlerine, onun değişik vasıtalarla yaptığı baskılara açık olduğu, hükümet edenlerin bu baskının icaplarına ayak uydurmalarını sağladığı ölçüde gerçek halk egemenliğine dayanmış ve demokratik sayılır. Halk egemenliğinin gerçek mânâsı ve icabı budur.

Saf temsili demokrasi, bu yönde uğradığı baskı altında başlangıçta bağlı olduğu *halkın selâhiyetsizliği ve yetersizliği fikrini* bir dereceye kadar terk etmek, *millî egemenlik fikrini* ise gerçekte *halk egemenliğini* ifade eden daha realist bir şekilde anlamak mecburiyetinde kalmış, eski ve esaslı müesseselerini muhafaza etmekle beraber, bünyesinde halk egemenliği ve *doğrudan demokrasi* lehine bazı ayarlamalar yapmak lüzumunu duymuştur. Böylece saf temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi arasında bir demokrasi şekli meydana gelmiş, yani temsili demokrasi, Fransız hukukcusu Burdeau'nun tâbiriyle, *yönetilen demokrasi* = (*démocratie gouvernée*) olmaktan çıkarak *yöneten demokrasi* = (*démocratie gouvernante*) olmağa başlamıştır.

Burada şu ciheti belirtelim ki, yarı doğrudan demokrasi ile yarı temsili demokrasiyi birbirine karıştırmamak lâzımdır. Birincisinde yasama meclislerinin yasama tasarruflarına halkın iştirâki kabul edildiği halde ikincisinde böyle bir iştirâk kabul edilmemekte, sadece halkın daha ziyade siyâsî ve fiilî mahiyetteki tesirlerine imkân verilmektedir.

XIX. yüzyılın sonlarından ve bilhassa XX. yüzyılın başından itibaren sosyal, iktisadî ve kültürel gelişmeler neticesinde demokrasi şuurunun

halkta kuvvetlenmesi ve sosyal adalet ve sosyal demokrasi ihtiyacının bas-kısı ile geniş halk kitlelerinin Devlet faaliyetlerine tesirli bir şekilde katıl-ması ve onları daha sıkı surette kontrol etmek lüzumunu hissetmesi, yâni aşağıdan yukarıya, çevreden merkeze doğru kendini duyuran kuvvetli taz-yik, saf temsili demokrasiyi yeni şartlara uymak zorunda bırakmıştır.

Bu uyma hakikatte saf temsili demokrasiinin Anayasa kuruluşlarında yapılan esaslı tâdillerle gerçekleşmiş değildir. Hukukî metinler ve mües-seseler itibariyle saf temsili demokrasi aşağı yukarı eski mahiyetini mu-hafaza etmektedir. Milletın temsilcilerinin kararları milletın müdahale ve iştirâki olmadan yine kendiliğinden hukukî bir kıymet ifade etmekte, yine millet adına hukukî tasarruflarda bulunmak hakkına yalnız millet meclisleri sahip olmakta, millet bu kararları tâdil veya iptal hakkından, temsilcilerine emir ve direktif vermek, onları iskat etmek haklarından yi-ne mahrum bulunmaktadır. Hasılı temsilciler yarı temsili demokrasiide de, saf temsili demokrasiide olduğu gibi, kendilerini seçenler karşısında-ki bağımsızlıklarını *prensip itibariyle ve hukuken* muhafaza etmektedir-ler.

Gerçekleşen uyma ve ayarlanma daha ziyade saf temsili demokrasi-nin fiilen işleyişinde, zihniyetinde, içinde yaşadığı sosyal ve siyasî realitede-dir. Çeşitli ve kuvvetli etkenler hukukî ve teorik bakımdan bağımsız ol-makta devam eden temsilcileri *siyasî ve fiilî* yönden temsil ettikleri halk kitlelerine küçümsenmeyecek derecede tâbi bir vaziyete sokmuştur. Halk artık soyut teorik bir millî egemenliğin teyit ve ilânı ile tatmin edileme-mekte, hak ve hürriyet anlayışına uymayan kanun ve kararların millet iradesine mal edilerek meşrulaştırılmasını şüphe ile karşılamakta, seçim-lerin sadece bir ayırma ve seçme işinden ibaret olup demokratik bir ege-menlik hakkının kullanılması mahiyetini taşımayacağını kabul etmemek-te, temsilcilerinin kendisinden tamamen bağımsız olabileceğine akıl er-dirememektedir.

İşte bu yeni demokratik zihniyet geniş halk kitlelerine, temsilcileri-nin hukukî bağımsızlığını korumak için alınan kanunî tedbirlere rağmen, hiç değilse takip edilmesini istedikleri politikanın umumî istikametini tes-bit, demokratik hak ve hürriyetlerin korunmasını temin için temsilcileri üzerinde çeşitli vasıtalarla fillî ve siyasî bir tesir icra etmek imkânlarını aratmış ve buldurmuştur.

Temsilcileri halk kitlelerine tâbi vaziyetine sokan, yarı temsili de-mokrasiinin yerleşmesini sağlayan etkenler bir taraftan hukukî, öte yan-dan *fiilî* ve *siyasî* olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır.

§ 1. YARI TEMSİLİ DEMOKRASİNİN YERLEŞMESİNİ SAĞLIYAN HUKUKİ ETKENLER

Bunlar, saf temsili demokrasi sistemi içine Anayasalarla veya âdi ka-nunlar vasıtasıyla sokulan birtakım hukukî müesseseler ve usullerdir.

Bunlardan bir kısmı seçmenlere tanınan bazı hak ve selâhiyetler ola-rak, temsil edilenlerin temsilciler üzerinde doğrudan doğruya tesir yap-masını mümkün kılmaktadır. Diğer bir kısmı ise, temsilcilere tanınan ba-zı haklar ve imtiyazlar sebebiyle temsil edilenlerin temsil edenler üzerin-deki tesirini dolayısı ile mümkün kılmaktadır.

Birinci kategoriye göre, I. Fesih hakkı, II. İstişarî referandum. III. Temsilcilerin kollektif ve ferdî azli; ikinci kategoriye ise. IV. Temsilcile-rin tekrar seçilebilme hakkı, V. Temsilcilerin farklı hukukî statüye malik olmaları girmektedir.

I

FESİH HAKKI

Fesih müessesesi temsili demokrasiyi tatbik eden memleketlerin bir çoğunda mevcuttur. Fakat bu müessese temsili demokrasiyi ilerde göre-çğimiz parlamenter hükümet şekli altında tatbik eden memleketlerde ve bu arada parlamenter hükümet rejiminin anavatanı olan İngilterede bizi meşgul eden konu itibariyle dikkate değer. İngilterede halk tarafından seçilen Avam Kamarası hükümeti düşürme hakkına mukabil, hükümete bu meclis üzerinde tanınan fesih hakkı temsil edilenlere yani seçmenle-re 5 sene olan seçim döneminin (1911 den evvel 7 sene idi) sonra erme-sinden evvel mebusların mukadderatını ve takip edecekleri politikanın istikâmetini tayin etmek imkânını bahşeylemektedir. Avam Kamarasının feshi aslında parlamenter hükümet rejiminin mantığına uygun olarak, hü-kümetle meclis arasında mühim bir ihtilâf halinde istifa şikkını tercih et-meyen hükümetin seçmenlerin hakemliğine müracaat kararını verdiği za-man bahis mevzuu olursa da, İngilterede bu hakkın kullanılması daha ge-niş bir karakter arzuetmektedir. Çünkü Avam Kamarasındaki çoğunluk hükümet partisinin çoğunluğu olduğu için hükümetle Meclis çoğunluğu arasında ihtilâfın genel olarak çıkmayacağı ve bu sebeple asıl parlamen-ter rejimin icabı sayılan klâsik fesih mekanizmasının işlemesine pek im-kân olmayacağı aşikârdır.

Gerçekten, bu memlekette 1912 ile 1924 arasında kaydedilen 9 fesih-ten ancak birkaçı hükümetle meclis arasındaki ihtilâftan dolayı olmuş-

tur. Diğerleri, hükümetin mecliste kuvvetli bir çoğunluğa sahip olmasına, kendisi ile Avam Kamarası arasında herhangi bir ihtilaf bahis konusu olmamasına rağmen, bazı mühim meseleler hakkında karar verebilmek için halkın yeniden itimadına mazhar bir meclisin teşekkülünü temin maksadıyla baş vurulan fesihlerdi. Çünkü İngiliz hükümeti ve meclisi herhangi yeni ve mühim bir meselenin halli lâzım geldiği zaman son derece demokratik bir zihniyetle, iktidar partisinin meclisteki hâkimiyetini her ne pahasına olursa olsun yürütmek zaafına kapılmadan, seçmenlerin gene seçimlerde ancak parti programını, umumî siyasetin ana hatlarını göz önünde tutarak rey verdikleri, aradan da birkaç sene geçtiğine ve ortaya çıkan yeni meseleleri düşünmediklerine göre bu meseleler karşısında seçimlerin yenilenmesi lüzumuna inanmaktadırlar. Veya hükümet Avam Kamarasındaki çoğunluğunu kuvvetlendirmek için en elverişli bulunduğu bir zamanda feshe baş vurarak seçimleri yenilemek yolunu tutmaktadır. Fesih müessesesi her iki halde de seçmenlerin temsilcileri üzerinde etki yapmasına imkân vermiş olmaktadır.

Görülüyor ki, fesih hakkı İngilterede meclisin ve hükümetin halk efkârı ile intibakını ve temsil edilenlerin temsilcileri kuvvetle etkilemesini mümkün kılıyor. Bu sayede seçimler, otomatik ve teknik bir ameliye olmaktan çıkarak adeta hakikî bir vekâlet münasebeti doğuran bir hukukî tasarruf mahiyetini kazanıyor. Böylece «İngiliz parlamentosu herşeyi yapmağa muktedir. Ancak erkeği kadın yapamaz.» sözü teorik kalkmakta, parlamentoda daima çoğunluğu elinde tutan hükümet ve Başbakan İngiliz liberalizmi için bir tehlike teşkil etmekten uzak bulunmaktadırlar.

II

İSTİŞARİ REFERANDUM

İstişari referandum, esas itibariyle, yarı doğrudan demokrasi müesseselerinden biridir. Zira bu referandumda halkın bir kanunun sadece pensibi hakkında kanaati sorulmaktadır ve Halkın verdiği (evet) veya (hayır) cevabı ile yasama meclisi bağlı değildir. Binaenaleyh, temsili demokrasilerde halkın meclisin yasama tasarrufuna hukuken müdahale edemeyeceği hakkındaki prensip saklı kalmaktadır. Bununla beraber saf temsili sistem tarafı bazı hukukçular istişari referandumun da, yasama organının istiklâlini, az da olsa, ihlâl edeceği için, temsili saf demokrasinin ruhu ile telif edilemeyeceği kanaatindedir.

Bu hususta yapılan teorik münakaşaların değeri ne olursa olsun, istişari referandum temsili demokrasiyi kabul etmiş olan bazı memleket-

lerin Anayasalarında (yarı doğrudan demokrasiyi kabul eden İsveçrede tabiatıyla mevcuttur.) yer almaktadır. Bu suretle halkın temsilcileri üzerindeki tesirini zayıf bir ölçüde de olsa artıran bir hukukî etkenden halk faydalanmaktadır.

III

MÜMESSİLLERİN KOLLEKTİF ve FERDİ AZLİ

Saf temsili demokraside temsilcilerin temsil edilenler karşısındaki bağımsızlığını sağlayan tedbirlerden en mühimi, evvelce işaret ettiğimiz gibi, emredici vekâletin tarihe karışmış olması ve bu usule dolaylı yollardan başvurma teşebbüslerinin kanunla yasaklanmasıdır. Bunlardan bir diğeri de temsilcilerin bir defa seçildikten sonra, yasama dönemi içinde, seçmenler tarafından azledilememeleridir.

Temsili demokrasinin tatbik edildiği memleketlerde bu iki esas o derecede umumî ve kuvvetlidir ki bir milletvekilinin muayyen bir hususun müdafaası ve gerçekleştirilmesi hakkında seçmenlerine karşı taahhüde girmesi ve bu taahhüdün yerine getirilmemesi halinde seçmenleri tarafından milletvekilliğinden istifa etmiş telâkkî bulunmasını kabul etmesi ve bunu mümkün kılmak üzere, istedikleri zaman meclise verilmek için onlara *tarihsiz istifa mektubu* = (*Démission en blanc*) bırakması batıldır. Milletvekilinin ne seçmenleri tarafından azlolunması, ne de kendi rızasıyla istifa tahhüdüne girmesi bir hukukî netice doğurabilir.

Umumî kaide milletvekillerinin, yasama dönemi içinde, seçmenler tarafından, şu veya bu şekilde milletvekilliğinden uzaklaştırılmamaları olmakla beraber, istisnaî olarak, bazı memleketler milletvekillerinin yasama dönemi içinde kollektif veya ferdî şekiller altında azledilebilmeleri hakkını seçmenlere tanımıştır.

A. *Kollektif Azil* = (*Abberufungsrecht*) adı verilen bu müessesenin vatani, doğrudan demokrasi müesseselerine kıymet veren İsviçredir. Alman federasyonuna dahil bazı devletlerin Anayasaları da Birinci Dünya Savaşından sonra bu müesseseyi kabul etmişlerdi. İsviçrenin yalnız bazı kantonlarında tatbik edilen bu kollektif azil müessesine göre yasama dönemi içinde, muayyen adette vatandaşlar tarafından vâki talep üzerine, kanton halkı yasama meclisinin bütünü ile azline karar verebilir. Bu takdirde yeniden genel seçimlere gidilir. Görülüyor ki, bu kollektif azil bir nevî fesihtir. Fakat hükümet tarafından değil, halk tarafından başvuru-
lan bir fesihtir.

B. *Ferdi Azil = (Recall)* ise, Birleşik Amerikanın batı tarafındaki eyaletlerinde (üye Devletlerde) kullanılan, prensip itibariyle seçim yoluyla tâyin edilen bütün memurlarla, yasama meclisi üyelerine, hattâ hâkimlere tatbiki mümkün olan bir usuldür. Fakat hakikatte hâkimlere ve yüksek Devlet memurlarına ve bilhassa yasama meclisi üyelerine hemen hiç tatbik edilmemektedir. Bu ferdi azil bilhassa mahalfi memurlar ve mümessiler hakkında müracaat olunan bir usul olup, Amerikaya mahsus iş adamı = (*businessman*) telâkkisine dayanmaktadır. Yani işini gördürmek için seçtiği kimseyi beğenmeyen, onu işten uzaklaştırmak hakkına daima sahiptir, düşünceşinin mahsulüdür. Bu usulün tatbik edildiği Birleşik Amerika Devletlerinde vatandaşlardan % 10-25 inin isteği üzerine bir mümessilin işinden uzaklaştırılmasına karar verildiği takdirde yeniden seçim yapılır. Bu halde o kimse adaylığını tekrar koyabilir. Seçimi tekrar kazanırsa azil isteğinde bulunan vatandaşlar Devletin yaptığı seçim masraflarını ödemek mecburiyetindedirler.

Ferdi azil müessesesinin en dikkate değer örneğini 1936 tarihli Sovyet anayasasının 142. maddesi vermektedir. Bu maddeye göre, «her milletvekili seçmenlerine kendi çalışmalarını hakkında hesap vermekle mükelleftir. Seçmenlerin çoğunluğu ile, kanunun koyduğu usul uyarınca, heran azolunabilir». Bu hükmün demokratik bir anlayışın ifadesi olmaktan ziyade işçi sınıfının, daha doğrusu komünist partisinin diktatoryasını temine matuf olduğunda şüphe yoktur.

IV

TEKRAR SEÇİLEBİLME HAKKI

Bizim mevzuatımız gibi, temsili demokrasinin tatbik edildiği bütün memleketler mevzuatı, seçimi kazanamayan veya bir sebeple milletvekilliğinden ayrılan kimselere olduğu gibi, milletvekilliği dönemini doldurmuş olan milletvekillerine de, seçilmeye mâni kanunen muayyen hallerden biri bulunmadıkça, tekrar seçilebilme hakkını hudutsuz bir şekilde tanımaktadır.

Fakat tekrar seçilme hakkı tenkit edilmektedir. Ona yöneltilen birinci tenkit demokrasilerde millet adına kullanılan yetkilerin geçici olması gerektiği esasına ve bu sebeple demokrasiye aykırı olmasıdır. Kaldığı bu sayede tekrar seçileceğinden emin olan milletvekili halka karşı kayıtsız kalmaktadır.

Tekrar seçilebilme hakkına yöneltilen ve tetkik ettiğimiz konu ile alakalı olan ikinci ve mühim tenkit bu hakkın milletvekilliğinin ve daha

umumi bir ifade ile politikanın bir *meslek* haline gelmesine sebep olmasıdır. Bu tenkit, birinci tenkidin aksine olarak, tekrar seçilebilme hakkının millet vekillerini temsil ettikleri halka karşı lâkaydı kıldığı gerekçesine değil, bilâkis, onları seçmenlere lüzumundan fazla bağladığı gerekçesine dayanmaktadır. Milletvekilliğinin tekrar seçilebilme sayesinde şerefli, rahat ve oldukça refahlı bir meslek haline gelme imkânlarını taşımasının milletvekilini tekrar seçilmemek korkusu içinde ne derece kıvrandıracağı ve bu korku ile seçmenlerine (tabii partisine ve partisinin ulularına da) ne sonsuz bir sadakatla bağhyacağı tahmin olunur. Hele milletvekili olan şahsın milletvekili olmadan evvelki hayatı meslekî bir istikrara sahip değil veya milletvekilliğine kıyasla çekici değil idi ise, milletvekilliğini elden kaçırmamanın çok acı bir mahrumiyet teşkil edeceği aşikârdır. Bu kadar acı bir mahrumiyet ihtimâlinin milletvekillerinin, klâsik temsil teorisinin istediği seçmenler karşısındaki istiklâlini vahim şekilde zedeleyebileceği de aynı derecede aşikârdır.

Fransız hukukcularından Barthélemy ve Duez «Bir milletin tükenmez bir insan hazinesi olduğunu sanmak hatâlıdır. Seçimlerde yüzlerce selâhiyetli adamı bir araya getirmek kolay değildir. Memleketi her dört senede bir tamamen yenilenmiş, acemi bir meclisin sürprizlerine maruz bırakmak yanlıştır.» diyorlar. Hiç şüphe yok ki, siyasi ve manevi bakımlardan sâlim ve normal şartlar içinde çalışan bir meclis milletvekilleri için bir bilgi ve tecrübe yeridir. Bu sayede yetişmiş bulunan ve aralarından belki de yarının çok kıymetli Devlet adamları çıkacak olan değerli milletvekillerini tekrar seçilmek imkânlarından mahrum bırakmak memleket için zararlı olur. Öte yandan tekrar seçilebilmenin milletvekilinde seçmenlerine karşı demokraside esas olan *sorumluluk duygusunun uyanmasını* ve devamını sağlamak itibariyle bir faydası da vardır.

V

TEMSİLCİLERİN FARKLI HUKUKİ STATÜYE MALİK OLMASI

Temsilciler ve bunlardan bilhassa milletvekili ve senatörler bütün vatandaşlardan ve kamu hizmetlerini ifa eden en yüksek memurlardan daha farklı bir hukukî statüye sahiptirler. Onlara toplum içinde âdeta imtiyazlı bir vaziyet kazandıran bu hukukî statünün mesnedi milli iradeyi temsil ve millî menfaati müdafaa etmek gibi çok mühim bir vazife görmelerinden, bu vazifenin tam bir fikir ve hareket hürriyet ve istiklâliyle

ifa edilebilmesi gerektiğindedir. Bu itibarla milletvekillerinin şahıslarına mahsus bir imtiyaz gibi görünen bu farklı hukukî statü hakikatte milletvekilliği fonksiyonuna bağlıdır ve prensip itibariyle bu fonksiyonun ifası şartı ve zamanı ile sınırlıdır. Bu sebepten dolaydır ki, parlamento üyeleri faydalandıkları bu farklı statüden feragat etmek hakkına sahip olmaları gerekir.

Cezaî koğuşturma maaş yolluk, terfi ve emeklilik, bazı kamu mükellefiyetlerine tâbi olmama gibi *hukukî* ve *fiilî* durumlarının sağladığı prestij gibi *siyasî* ve *fiilî* avantajların temsilcileri gerek seçmelere, gerekse partisine ve partinin liderlerine nasıl bir uysallıkla bağliyacağı kolayca tahmin edilebilir. Bunlar kaçınılmaz olan ve ancak demokratik seviye ve sorumluluk duygusu ile bir dereceye kadar önlenebilen sakıncalardır.

Ş 2. YARI TEMSİLİ SİSTEMİN YERLEŞMESİNİ SAĞLIYAN FİİLİ VE SİYASİ ETKENLER

I

SİYASİ PARTİLER (*)

A. Siyasî parti kavramı ve özellikleri :

1. *Siyasi Partileri Doğuran sebepler* : Siyasî toplumu meydana getiren kişiler arasında, toplumun yönetimi konusunda çeşitli görüş ve çıkar ayrılıkları bulunacağı tabiidir. Tabii olan bir başka hususda, yönetim konusunda aynı görüşü paylaşan veya aynı menfaat çevrelerine mensup bulunan fertlerin *birleşme* ve siyasî iktidarı ele geçirme eğilimi göstermeleridir.

Sözü edilen bu *birleşme* eğilimi her ne kadar oldukça eskiyse de, çağdaş anlamda siyasî partilerin doğuşu en çok bir asır öncesine kadar uzanan bir olaydır. Bu anlamda siyasî parti ilk defa on yedinci yüzyılda İngiliz toplumunun yapısında görülen birtakım değişmelerin mahsulüdür. Bilindiği gibi, on altıncı yüzyılda başlayan ekonomik gelişmeler (sanayileşme) yeni bir ekonomik sistemin ve bir sosyal sınıfın (kapitalist ekonomi ve burjuva sınıfı) ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmenin en keskin ve açık bir biçimde olageldiği İngiltere'de ilk siyasî partiler olan

(*) Bu bahis, değerli asistanımız Bülent TANÖR tarafından rehberliğimiz altında hazırlanmıştır. Tarafımızdan gerekli düzeltmeler, çıkarma ve ilâveler yapıldıktan sonra buraya ortak bir çalışma mahsulü olarak konulmuştur.

Tory'ler daha çok büyük toprak sahiplerini, *Whig*'lerse daha çok ticaret burjuvalarının menfaatlerini temsil etmekteydiler. Daha sonra, sanayi devrimi sonucu güçlenen sanayi burjuvalarının da kendilerine katılmasıyla bu sonuncular *Liberal Parti* adını aldı, *Tory*'ler de *Muhafazakâr Partiyi* meydana getirdiler. Sonraları ise işçi sınıfı da gelişerek kendi menfaatlerini savunmak gayesiyle *İşçi Partisini* kurdu.

Aynı şekilde A. B. D.'de de, siyasî partilerin doğuşunda, karşılıklı ekonomik menfaatlerin temsil edilmesi gayesi önemli bir faktör olmuştur. Bunlardan birincisi, *Hamilton*'un temsil ettiği *federalist* akım ve onun partisi; ikincisi ise *Jefferson*'un temsil ettiği *anti-federalistler* ya da *Cumhuriyetçiler* (sonradan Demokratlar) dir. Federalistler daha çok ticaret ve sanayi burjuvalarının, ötekilerse kapitalizm ve bankerler kudretine karşı çiftçiyi, orta ve yoksul sınıfların menfaatini savunmaktaydı.

Görülüyor ki, modern anlamda siyasî partilerin meydana gelişinde, belli sosyal sınıf ya da zümrelerin kendi menfaatlerini koruma isteği açıkça mevcuttur.

2. Siyasi Partilerin rol ve fonksiyonları :

Siyasî partiler her şeyden önce, dağınık ferdî enerjileri birleştiren, bunlara *birlik olmanın* kuvvetini veren ve böylece geniş halk yığınlarının siyasî iktidara etki yapabilmesini ve işleyişine katılabilmesini sağlayan vasıtalarlardır. Partisiz bir rejimde, ancak doğuştan birtakım imtiyazlara sahip olanlar (aristokratlar), zenginler ya da önemli Devlet hizmetlerini görenler yönetim üzerinde bir söz hakkı sahibidirler. Sınırlı oy esasının yürürlükte olduğu devir ve ülkelerde böylesine oligarşik bir durum göze çarpar. Geniş halk yığınlarının siyasî hayata gerçekten girmeleri ise, ancak genel oy prensibinin kabulü ve çağdaş anlamda siyasî partilerin ortaya çıkmasıyla mümkün olabilmiştir. O halde, Duverger'nin de dediği gibi, «Partisiz bir rejim, zarurî olarak muhafazakârdır.»

Fakat siyasî partiler, sadece, vatandaşların siyasî haklarını kullandıkları, siyilsî iktidarı etkiledikleri birer vasıta durumunda kalmamakta, aynı zamanda vatandaşları ve bilhassa parti üyelerini etkileyen ve hatta güdümlen kuruluşlar niteliğini de kazanmaktadırlar.

Milletvekili ile gurup veya partisi arasındaki bu sıkı bağıllık, demokratik temsil açısından bazı neticeler doğurmaktadır.

1) Bu bağıllık sebebiyle bizzatihî parlamentonun tarif ve mahiyeti değişmekte siyasî parti bütün milleti değil, halkın bir kısmını temsil eder

hale gelmektedir. Mebuslar onun eski adaylarıdır. Parlamento ise, aslında mütecanis olmaktan çıkmış bir teşekkül olup, teker teker milletvekillerinden değil fakat gurup kararlarına yüzde yüz boyun eğen, kapalı ve kendi içlerine çekilmiş *azınlıklardan* (Siyasî parti grupları) meydana gelmektedir.

2.) Milletvekili meclise milletin değil, partinin bir temsilcisi olarak girmektedir. Gerçekten de, bir yandan parti program ve disiplin sertliği neticesi milletvekili bunların dışına çıkamamakta, öte yandan da milletvekilinin seçildiği mahal problemlerinin gittikçe kesif ve başka mahallerinkinden farklı bir mahiyet alması neticesi milletvekilinin diğer bölgelerle teması *fiilen* kesilmektedir. Bu ise, hukuken *millî ve temsillî vekâlet* fonksiyonunun bütün bir memlekete şâmil olarak mevcut olmasına karşılık, fiiliyatta, bir nevi *emredici vekâlet* müessesesinin yeni bir tarzda ortaya çıkmasına benzer bir durumu ifade etmektedir.

3) Üçüncü mühim netice ise, parti grup kararlarının mecburluk vasfından doğmaktadır. Grup görüşmelerinin bağlayıcı karakteri sebebiyle, meclis görüşmelerinin manâsı ve faydası kalmamaktadır. Zira meclis oturumlarında verilen oylar önceden parti gruplarınca zaten tespit edilmiş bulunmakta ve meclisteki görüşmeler bunları tasdik etmekten, grup kararlarına hukukî bir değer kazandırmaktan öteye geçememektedir.

Grup kararlarının zorlayıcılığı parlamento iradesi ile milletvekilleri iradesi arasında bir ahenksizliğin de doğumuna sebep olmaktadır. Bu durumu bir örnekle anlatalım: bir mecliste A, B. ve C olmak üzere üç parti grubu olsun. 60 kişilik A grubunda, sonradan mecliste görüşülecek bir kanun tasarısı lehine 32 oy, aleyhine ise 28 oy verilmiştir. Şu halde A grubu kanunu kabule karar vermiştir. 40 kişilik B grubu da lehde 24, aleyhte 16 oy verecek kabulü kararlaştırmış fakat 20 kişilik C grubu lehde 2, aleyhte 18 oyla redde karar vermiştir. Meclisde yapılacak görüşmelerde ise, her parti üyesi milletvekili parti disiplini neticesi grubunda kararlaştırılan yönde oy vereceğinden, kanun 20 muhtelif oya karşı 100 oyla kabul edilecektir. Halbuki gerçekte, 120 parlamento üyesinden 58 i kanun lehine, 62 si ise aleyhine oy kullanmışlardır.

4) Bir başka önemli etki de hükümetlerin çoğu kere, meclis tarafından değil, parti grubu tarafından düşürülmesidir.

B. *Siyasî Partilerin Yapısı*: Müşterek siyasî kanaat sahibi fertleri birleştiren ve siyasî iktidara yönelen siyasî partiler, birtakım maddî ve manevî unsurlardan meydana gelmektedirler.

1. *Maddî (Fizik) Unsurlar*: 1) *Beşerî Unsur*: Siyasî partilerin insan unsurunu, ehemmiyet derecesine göre; *Partililer* (liderler, profesyonel politikacılar, partiye kayıtlı diğer şahıslar), ve *sempatizanlar* teşkil ederler.

Siyasî partilere üye oluş şekli başlıca iki örnek - tipte toplanır: birincisinde, parti üyeliğine giriş teker teker ve *doğrudan doğruya* başvurmayla olur. İkincisinde ise partiye doğrudan doğruya üyelik söz konusu değildir. Partinin yapısı bazı *taban topluluklarından* kurulur. sendikalar, kooperatifler gibi... Bu topluluklara üye olan fertler, bu topluluklar aracılığıyla, yani *vasıtalı ve toplu* bir şekilde bir siyasî partiye bağlanarak onun yapısını meydana getirirler. (İngiltere, Belçika ve Kuzey Avrupa ülkelerinde işçi ya da sosyalist partileri). Bir kısım ülkelerde bu şekilde *vasıtalı* bir yapının doğuşunun sosyolojik sebebi, bu ülkelerde işçi sendikalarının işçi ya da sosyalist partilerinden önce kurulmuş olmaları, bir başka deyişle, işçi sınıfı hareketinin siyasî bir nitelik kazanmadan önce, *meslekî (sendikal)* bir merhaleden geçmiş olmasıdır. Gerçekten de, Belçika ve Kuzey Avrupa ülkelerinde genel oy'un geç tanınmış olması, İngiltere'de ise iki partili sistemin (muhafazakârlar - liberaler) işçi sınıfının bir üçüncü kuvvet olarak ortaya çıkabilmesine imkân vermeyişi, siyaset - dışı bir sendikacılık hareketine yol açmıştır. Siyasî gelişmelerin hızlanmasıyla doğan işçi ya da sosyalist partiler bu güçlü sendika ve birlikleri hazır bulmuşlar ve bunların üyelerini *vasıtalı ve toplu* bir şekilde kazanmışlardır. Demek oluyor ki, partilerden önce sendikacılığın geliştiği ülkelerde işçi partileri *vasıtalı*, sendikalardan önce partilerin doğmuş olduğu yerlerde ise *doğrudan katılmaya* dayanan bir yapı göstermektedirler. Ancak bugün bu tip ülkelerde de, toplu üyelikten tek tek üyeliğe doğru bir kayış mevcuttur ve meselâ İngiliz işçi partisi hem doğrudan doğruya hem de vasıtalı üyelere sahiptir.

2) *Partinin teşkilâtı*: Siyasî partinin ana teşkilâtı genel olarak, *parlamento grubu ve merkez teşkilâtından* meydana gelir. Bu sonuncunun içinde partinin çeşitli bölgelerden gelen delegelerinden müteşekkil *Kongre*, bunun seçtiği ve partinin daimî yürütme organı vazifesini gören *Merkez Yönetim Kurulu* ile diğer kollar (kadınlar kolu, gençlik kolu v.s.) yer alır.

Siyasî partinin iç yapısında yer alan çeşitli kademe ve kısımların birbirleriyle olan münasebetleri değişik sistemler şeklinde tezahür ve cereyan eder. Ya merkez teşkilâtıyla diğer teşkilât kısımları arasında sadece aynı grubu yani siyasî partiyi teşkil etmekten öteye geçmeyen bir

yakınlık bağı mevcut bulunur ve bunun dışında her ünite kendi çalışma ve faaliyetlerini diğerlerden tamamen bağımsız bir şekilde tesbit ederler. Bu birimler, çoğunlukla, *komiteler* şeklinde görülür ve en çok, toplu hareketlere karşı sevgi beslemeyen sağcı (burjuva) partiler bu usullerle çalışmayı tercih ederler. *Dağınık sistem* adını verebileceğimiz ve, yerinden yönetim esasına dayanan bu münasebet şekline François Gougel'e göre, Fransız sosyalist, kömünist ve sosyal partileri haricindeki III Cumhuriyet partilerinin bünyeleri yaklaşmaktadır.

Otoriter sistem adını verebileceğimiz merkezîyetçi bir şekle göre, ise, partinin bütün üye ve kademeleri en üst organın emirlerine sıkı sıkıya uygun hareket etmek ve bunları tartışmasız yerine getirmek zorundadırlar. Üyelerin muhtariyetlerini tamamen kaybettiği bu kategorinin tipik örneklerini bilhassa faşist, nazist ve kömünist partileri teşkil etmektedir. Bu partiler çoğu kere zaten *hücre* ve *milisler* şeklinde teşkilâtlanan kitle partileridir. İngiliz İşçi Partisi de çok zayıf nisbette de olsa, bu sisteme temayül göstermektedir.

Üçüncü ve son şekil olan *liberal sistemde* ise, partinin hareket ve faaliyetleriyle ilgili temel prensipler merkezî idarece tayin olunmakta ve partinin çeşitli kesimleri ise hal ile şartların gerektirdiği bir takım değişiklikleri yapabilmek yetkisini haiz bulunmaktadır. Üyelere belli bir ferdî teşebbüs ile bağımsızlık sağlayan bu sistemin en karakteristik örnekleri Fransa'da IV. Cumhuriyette Cumhuriyetçi Halk Hareketi, İsviçre'de Liberal - Demokrat Parti vermektedirler. Tükiyedeki partiler genellikle bu sisteme girmektedirler.

Günümüzde, *otoriter* veya *katı sisteme* doğru umumî bir temayül sezilmektedir. Bilhassa *parti disiplini* şeklinde kendini gösteren bu yöneliş, partinin parlamentodaki üyeleri üzerinde partiden çıkarma ile bir baskı icra ederek *oy disiplini*ni yani yasama faaliyetlerinde bütün parti üyelerinin daha önce kararlaştırılan belli bir yönde oy kullanmalarını sağlamaya çalışmaktadır. Şüphesiz ki, bu demokratik prensipleri ve özellikle milletvekillerinin karar ve oylarında belli bir dereceden sonra serbest kalmaları gerekliliğini ihlâl etmek istidadındadır. Memleketimizde de bilhassa 1950 - 1960 arasındaki devrede iktidar partisi mensuplarının sahibi oldukları ve tamamen yanlış anlaşılan bir parti disiplini tellâkisi, Anayasaya ve temel hukuk prensiplerine aykırı birçok kanunun çıkmasını kolaylaştıran âmiller arasında bulunmuş iktidar partisi içerisinde hür bir murakabe ortamının doğmasına ve bilhassa bir murakabenin meclis görüşmeleri tarafından icrasına imkân kalmamıştır.

2. *Manevî Unsur*: 1) *Siyasî Partinin Genel Gayesi*: Siyasî partilerin gayesi, iktidar mevkiinde olanlara tesir etmek ve bilhassa siyasî iktidarı ele geçirmek suretiyle kendi fikirlerinin teorik olmaktan çıkararak, fiili ve tatbiki bir değer kazanmasını sağlamaktır. İşte siyasî partiler, gayelerinin bu niteliği ile diğer derneklerden ve baskı gruplarından ayrılırlar.

2) *Partinin Doktrini ve Programı*: Partinin iktidara geçtiğinde nasıl hareket edeceği, memleket ve dünya meselelerini nasıl bir açıdan değerlendireceği hususundaki görüşlerinin sistematik bir fikir dokusu halinde ifadesi o partinin *doktrinini* teşkil eder. Partinin doktrininde yer alan genel ve soyut esasları daha basit ve somut bir şekilde tesbit ve bu genel prensipleri günün ve toplumun şartlarına intibak ettiren bazı metod ve faaliyet esasları ise o partinin *programını* meydana getirir. Bu, sabit ve devamlı prensiplerin bütünü olan doktrin bir nevi uygulama plânıdır.

Ancak doktrin parti bünyesi içindeki fiili ehemmiyeti ve yeri parti sistemine göre değişebilir. Genel olarak, çift partili sistemde partilerden birini iktidara getirecek olanlar, partisiz veya tarafsız seçmenler olduğundan, her iki parti de doktrinlerini yumuşatan programlar yaparlar. Hatta tamamiyle millî ve bünyevî âmiller neticesi, A.B.D. ndeki iki ana partinin herhangi bir doktrine bağlı olmadıkları görülmektedir.

Sadece ana hatlarıyla ifade etmek gerekirse, denebilir ki, az gelişmiş ülkelerde mevcut siyasî partiler birbirlerinden farklı bir siyasî yapı ve doktrine sahip bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, bunlar az gelişmişliğin tabii neticesi olarak sosyal yapının farklılıklarını aksettirmişliğin tabii neticesi olarak sosyal yapının farklılıklarını aksettirmek, cemiyette mevcut çeşitli görüş ve menfaat ayrılıklarını aksettirmek, bu ayrılıklara farklı doktrinlerle tercüman olmak özelliğinden mahrumdur.

Kısacası, bahsini etmekte olduğumuz ülkelerde, birden fazla siyasî partinin varlığı, toplumun kuruluş ve işleyişi ile ilgili doktrin farklılıklarından doğma yerine, daha çok vatandaş kitlesinin hissî birtakım sebeplerle bölünmüş olmasından doğmakta ve siyasî partiler de çoğu kere bu nevi ayrılığı teşvik ve tahrik etmektedir. Böylelikle, belli bir olgunluk seviyesinde cereyanı gereken siyasî mücadeleler, şahsî veya zümrevî ihtirasların tatmini sağlamaktan öteye geçemeyen bir karakter taşımaktadır. Böyle olduğu içindir ki, köklü toplum meseleleri hakkında belirli bir görüşe sahip partiye karşı kolaylıkla ortak bir cephe kurabilmekte-dirler.

Böyle olmakla beraber memleketimizde de sosyal gerçeklere ve samimi fikir ayrılığına dayanan partilerin kurulmasına doğru bir gelişme görülmektedir. Bu gelişme özellikle 27 Mayıs devriminden sonra kuvvetlenmiştir. Adalet Partisinin açıkca liberal ve kapitalist bir politika lehinde vaziyet alması, Türkiye İşçi Partisinin kurulması ve nihayet C.H.P. nin -«ortanın solu» sloganını bir seçim taktiği olarak ortaya atmış olsa dahi - kendisine bir çekidüzen vermek ihtiyacını duyması, bu yeni gelişmenin işaretleridir.

C. *Siyasî Parti neveleri ve siyasî partilerin bünyesinde meydana gelen gelişme :*

Çağımızdaki siyasî partileri iki kategoriye ayırmak mümkündür; *Kadro ve Kitle partileri.*

1. *Kadro Partileri:* Kadro partilerinin başlıca özelliklerini şu noktalarda toplamak gerekir.

1) Kadro partisi, genel olarak çeşitli sosyal sınıflara mensup insanların sinesinde toplayabilen partidir. Bunun neticesi olarak, sosyal tabakalarla bu partilerin iç yapısı arasında bir uygunluk yoktur. Fakat unutmamak gerekir ki, Kadro partileri, mümkün olduğu kadar geniş bir topluluğu ihtiva etmek yerine, seçkin nüfuzlu ve itibarlı kişilere yer vermek temayülündedir.

2) Kadro partileri zayıf ve iptidai bir teşkilâta ve çok kere merkez komitesinden ibaret *yumuşak* bir idarî cihaza sahiptirler. Öteyandan, üyeleri üzerinde yaptıkları baskı da son derece zayıf olup, partinin doktrinal özü parti tarafından önceden hazırlanılıp üyelere kabul ettirilmeğe çalışılmaz. Zira parti, daha önceden mevcut fikirleri uzlaştırmak, birlikte girişilecek siyasî bir mücadeleye hazır hale getirmek vazifesiyle yüklü ve bu yetkilerle sınırlanmış olup, bunun ötesinde ferdi düşüncelerin kendiliklerinden gelişen muhtevasına fikri bir disiplini kabul ettirmek durumunda değildir.

3) Kadro partilerinin çeşitli sınıflar karşısında takındıkları bu bağımsız davranış onların prensip olarak mevcut sosyal düzeni kabul etmekte oldukları manasını ifade eder. Hernekadar bunların programları şu veya bu vatandaş kategorisinin durumunu iyileştirmeye matuf reform tasarılarına yer verirse de toplumun yapısında köklü değişikliklerin meydana gelmesini istemezler.

4) Kadro partileri, genel olarak, seçimlerde azami başarıyı sağlamak için çalışan *komitelere* benzerler. Hedefleri sadece bu olduğu için

dir ki, faaliyetleri de daha çok seçim zamanlarına ve parlamento - içi çalışmalarına inhisar eder. Bu yüzden de, parti içinde sürekli ve sıkı bir disiplin, hiyerarşi ve merkezîyetçilik pek görülmez. Genellikle, muhafazakâr partiler bu niteliktedir. Fakat bunun da istisnaları vardır. İngiliz Muhafazakâr Partisi gibi.

Kadro partilerindeki bu ferdiyetçi temel, belli başlı şahsiyetlerin burada oynadıkları rolü izah etmektedir. Gerçekten de parti içinde hakimiyet ve üstünlük belli bir doktrine değil, fakat daha çok, kuvvetli kişilikte birkaç şefin şahsına bağlı bulunmaktadır. Bu durum da, fikir partilerinin yumuşak ve oportünist bir politika izlemeleri, parti toplumunun zaman zaman şu veya bu şefi takip etmesi ve nihayet diğer topluluklarda çeşitli anlaşmalar, koalisyonlar kurmaya yatkın bir esnekliğin hayat bulması neticesini doğurmaktadır.

Tatbikat : Görülüyor ki *kadro partileri* nevine daha çok liberal, muhafazakâr ve radikal partilerde rastlanmaktadır. İngiltere'de siyasî parti hayatı, başlangıçta, *şahıs partisi* adını vereceğimiz karakterde siyasî partiler üzerine kurulmuş bulunuyordu. Hatta 18 inci yüzyılda dahi *whigs* ve *tories* adındaki siyasî kuruluşlar bugünkü anlamda birer siyasî parti olmaktan çok birer kast, ailevi oligarşi teşkil etmekteydiler.

19 uncu yüzyılın ortalarında gerçekleştirilen ve seçmenler heyetini genişleten genel oy reformları neticesinde milletin daha geniş bir kısmının, özellikle işçi sınıfının siyasî hayata katılması imkânı doğdu. Bu ise *doktrin* meselelerinin, şahsiyet ölçüleri üzerine kurulu değerler sisteminin yerini almasına yol açtı ve *liberal - muhafazakâr* ayrımı *whigs - tories* ayrımının yerine geçerek partiler memleket çapında teşkilatlanmaya başladı. 1832 ve 1867 de yapılan ve seçim yetkisini sanayi ve tarım işçilerine de teşmil eden genel oy reformları ile bütün halkın siyasî hayat içinde fillî bir kuvvet kazanması sağlanmış oldu ve 1899 da işçi birliklerine ve kuvvetli bir teşkilâta dayanan *İşçi Partisi* kuruldu.

Özetliyecek olursak, İngiliz siyasî partileri, kadro partisi olmaktan gitgide çıkmakta seçim mekanizmasının işleyişinde sahip oldukları mühim rol sebebiyle, son derece geniş bir ölçüde teşkilâtlı ve *katı* disiplinli birer parti örneğine yaklaşmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde de siyasî partiler, İngiltere de olduğu gibi, ferdiyetçi bir toplumun mahsulü olarak serbest mücadele ve yarışma rejimine bağlı olup, *kitle partilerinin* emperyalizmine yabancıdırlar. Doktrinlerinin fakirliği, sosyal sınıfların çeşitliliğini aksettirmeyen yapı-

ları, kuvvetli şahsiyetlerin oynadıkları hâkim rol sebebiyle bu partiler sosyal hayatın tabii kuvvetlerini yöneltmekten çok, bunların tesirine tâbi durumda olan yumuşak teşkilatlı ve yumuşak disiplinli *kadro partileri*dir.

Fransa'da ise siyasî partiler çok genel olarak şu gelişme çizgisine bağlı kalmışlardır: 19 uncu yüzyılın son yıllarına kadar Fransız siyasî partileri sadece seçim zamanlarında faaliyet göstermekteydiler. Devamlı ve sistemli bir parti teşkilât kurulması yolundaki ilk tezahürler sosyalist cepheden gelmiş ve 1905 de sosyalist partisi (S. F. İ. O.) teşekkül etmiştir. Siyasî hayata giren bu yeni unsur, Cumhuriyetçi Radikal parti, Radikal Sosyalist Partisi, Demokratik ittifak, Cumhuriyetçi Federasyon, Liberal Halkçı Hareket gibi, kadro partisi mahiyetindeki rakip kuruluşların kuvvetli teşkilâtlarla ortaya çıkmalarının sebeplerinden biri olmuştur. Başlangıçta sosyalist partisinin (S. F. İ. O.) temsil ettiği *kitle partisi* nevi 1920 den itibaren aşırı solda komünist partisi, sağda da 1936 da doğan Fransız Sosyal partisi gibi partilerle yeni temsilciler kazanmıştır.

Son zamanlarda bütün ülkelerde görülen gelişme ise artık XIX uncu yüzyılınkilere benzer ferdiyetçi, ademi-merkeziyetçi (yerinden yönetimci) kadro partilerinin gittikçe silinmeye başlamaları ya da çağdaş toplumun gereklerine uyarak, daha disiplinli, merkeziyetçi partiler haline gelmeleri yönündedir.

2. *Kitle Partisi*: *Kadro partilerinin* ferdiyetçi ve siyasî sahada serbest yarışma esasına dayanan bir düzenin unsurları olmalarına karşılık, *kitle partilerinin* otoriter ve tek partili bir rejime yönelen memleketlerde varlığı göze çarpar.

Kitle Partisi, kadro partisine nazaran daha geniş bir parti yığınınına dayanırsa da, taşıdığı bu etiketin uyaandırdığı intiba hilafına, sinesinde barındırdığı vatandaşların sayısından çok, bu vatandaşların *kitle adamı* = *der Masse Mensch* olması ile temayüz eder. *Kitle adamı*, muhtariyetini kollektiviteye devretmiş olan, siyasî ve sosyal değerleri ancak parti içinde bahis konusu olan bir varlıktır.

Kitle partisinin bir başka özelliği de, mümkün olduğu kadar çok üye kazanmak istemesine rağmen, bütün bir vatandaş topluluğuna sırf birer vatandaş olmaları sebebiyle hitap etmemesi, aksine, doktrinin sıkı sıkıya çevresini belirttiği *belli bir sınıfta* veya *kategoriye* veya bir bütün olarak bir *milletin tamamını* kendisine beşerî malzeme olarak kabul etmesidir. Bu *tekelci* karakteri onu, tek parti ve aynı zamanda da *otoriter*

olmaya sürükler. Çok disiplinli ve merkeziyetçi bir teşkilâta sahip olan (hücre, millî teşkilâtları) ve *siyasî eğitimden* geçirilmiş üyeler yığınyla kitle partisi iktidara gelince artık başka partilere varlık tanımaz ve siyasî iktidarla veya Devlet'le bir ve aynı şey olma yolunu tutar. Bu konuya, tek parti sistemi bahsinde yeniden döneceğiz.

Pratikte bilhassa aşırı sağ ve aşırı sol kanat partilerinin birer kitle partisi niteliğine sahip olduğunu görmekteyiz. Alman Naşyonel Sosyalist Partisi ve İtalyan Faşist Partisi, 1936 da doğan sağcı Fransız Sosyal Partisi ve ilk kurulduğu yıllarda Fransız Sosyalist Partisi (S. F. İ. O.) ve batıdaki bütün komünist partiler bu grupta yer almaktadırlar. Fransız sosyalist partisi bu gün her ne kadar kuvvetli merkeziyetçi bir teşkilâta sahipse de, gittikçe daha yumuşak ve mutedil bir programı tercih etmekte, hatta geniş çapta düşünülecek olursa belli bir doktrine malik bulunmamakta, 1920 de kurulan Fransız Komünist partisi ise *kitle partisi* tipine daha yakın bir örnek teşkil etmektedir.

Keza bugün S.S.C.B. ve Halk Demokrasileri ve Çin'de mevcut komünist partilerin birer *kitle partisi* olduklarına şüphe yoktur. Son yılların gösterdiği siyasî gelişmeler neticesi, *kitle partisi* kavramı bugün az gelişmiş ülkeler tatbikatına da girmiş bulunmakta olup, bilhassa Afrika ülkeleri ve bazı komünist az gelişmiş ülkede (kuzey Vietnam ve Kuzey Kore) bu örneklerle rastlanmaktadır.

D. *Siyasî Parti Sistemleri*: «Siyasî parti sistemleri» teriminden bir memleket siyasî hayatında birinci dereceden rol oynayan siyasî partilerin sayısı anlaşılmalı gerekir. Bu başlık altında, sırasıyla, *tek parti*, *çift parti* ve *çok parti* sistemlerini inceleyeceğiz.

1. *Tek Parti Sistemi*: Bu sistemde, siyasî iktidar oldukça devamlı bir süre tek partinin elinde bulunur ve adeta Devlet tek partiyle bir ve aynı şey olur. Birden çok partili rejimlerde, siyasî parti fikir ayrılıklarının ifade ve tezahürü olduğu halde, tek parti sisteminde tek parti *resmî bir doktrinin* ve bu doktrin etrafındaki fikir birlik ve bütünlüğünün ifadesidir.

1) *Tek Partinin Devlet İçindeki Yeri ve Yapısı*: Tek parti rejimi bir Devlet rejimidir. Bu itibarla *tek parti Devleti* olarak da isimlendirmekte ve tek partiye Devlet partisi = *staatspartei* adı verilmektedir. Tek parti sisteminde Devlet mefhumu dahi değişmiştir. Tek partili Devlet artık yalnız hukukî, idarî teşkilât değil *kollektivitenin bütünüdür*.

Tek partinin Devlet rejiminin bünyesinde meydana getirdiği en esaslı değişiklik Devletteki bütün iktidarların bu parti elinde toplanması ve

merkezileşmesidir. Anayasa ile kurulan rejimin yönü ne olursa olsun, bu sistemde sıkı bir kuvvetler birliği, göze çarpar. Bütün siyasî yetki ve imtiyazların parti kanalıyla, meclise hükmeden bir azınlık elinde toplanması neticesi doğar.

Böylece bu sistemde, demokrasinin diğer mühim müesseseleri ya tamamıyla ve hukuken ortadan kalkmakta, ya da rejimin esaslarını tespit eden metinlerde yer almakla beraber işlemez bir hale gelmektedir. Esasen bu, tek bir partinin hâkimiyetini sağlayabilmek için zarurî olmaktadır. Meselâ Almanya'da 14 Temmuz 1933 tarihli bir kanunla Nasyonal - Sosyalist Partiden başka herhangi bir partinin kurulması veya mevcut bir partinin devam ettirilmesi ceza tehdidi altında men edilmişti.

Marksist dünya görüşüne bağlı Sovyet siyasî rejimi proleterya diktatörlüğüne dayandığı için Sovyet Anayasasının 126 ıncı maddesinde açıkça ifade edildiği gibi tek ve resmi parti proleterya sınıfının partisi olan komünist partisidir. Bu sebeple başka bir partinin kurulması doktrinin mahiyetine aykırı ve yasaktır.

Fakat, bazen siyasî partilerin kurulmasına iktidar partisinin tayin edeceği şartlar içinde izin verilir ya da mevcut siyasî partiler, bu alanda bulunması gerekli hürriyet havasıyla bağdaşamayacak bir takım kayıtlar altına alınır. Bu vaziyeti çoğunlukla halk demokrasileri denilen komünist memleketlerde görüyoruz.

Tek partili bir sistemde *seçim müessesesi* de klâsik mahiyet ve nıvanasını kaybetmekte, çeşitli partilerin değişik adaylarına oy vermek durumu bahis konusu olmadığından seçim genel olarak tek partinin tesbit ettiği ve sunduğu listelerin sandığa atılması şekline bürünerek *plebisit*'e benzeyen bir mahiyet almaktadır.

Partinin doktrini çok kere otoriter bir dünya görüşü özelliğinde olup, tek partinin varlık sebeplerinden en mühimini teşkil eden birleştiricilik vasfını aksettirir. Bu esas, bazan Nasyonal - Sosyalizmde olduğu gibi *halk = ırk*, bazan İtalyan Faşizmdeki gibi *millet = Devlet* ve bazan da komünizmde olduğu gibi *halk = İşçi Sınıfı*dır.

Parti üyeliği statüsü ise ancak, uzun denemeler neticesi partiye ve onun doktrinine sadakati belli olmuş kimselere açık bulunmakta olup, partinin birleştiricilik vasfına rağmen partiye giriş son derece güçleştirilmiş, tersine, partiden çıkarılma usulü nisbeten daha hafif şartlara bağlı tutulmuştur.

2) *Tek Parti Çeşitleri*: Pratikte üç ana çeşite rastlamak mümkündür.

a. *Faşist Dünya Görüşüne Dayanan Tek Partiler*: İki Dünya savaşı arasında İtalya ve Almanya'da hüküm süren faşist ve nasyonal - sosyalist rejimler ve bugünkü İspanya ve Portekiz'deki, Faşist - benzeri rejimler klâsik demokrasinin tersine, *kötümser* bir dünya görüşünden hareket ederler. Bunlara göre «*fert*» doğuştan kötü ve âciz olup, *daima* güdülmeye, yönetilmeye muhtaçtır. Bu ise, totaliter bir rejimi zarurî kılar. İşte, tek parti, kitlelerin eğitilmesi, yükseltilmesi gayesini gerçekleştirecek ve Devletle kaynaşmış bulunan *devamlı* bir kuruluştur. Tek partili rejim bir vasıta, bir geçiş rejimi değil, kendi başına bir ideal rejim örneğidir.

Öte yandan, sözü edilen rejimler, genel olarak, burjuva sınıflarının hâkimiyetlerini açıktan açığa baskı yoluyla sürdürmek çabasında olduklarından *muhafazakâr* bir nitelik de taşırlar. Bu sebeple, faşist ve nasyonal - sosyalist partiler hiç bir zaman, kapitalist üretim ve mülkiyet üzerine kurulu olan iktisadî ve sosyal temel yapıyı değiştirmek gayesini güdmezler. Tersine, tarihi ödevleri, demokratik rejim içersinde sosyalistlerin ağır tenkidlerine uğrayarak ortadan kalkma tehlikesiyle burun buna gelen bu kurulu düzeni, bu statükoyu, yeni bir siyasî kılıf içersinde, yani bu defa otoriter bir idare altında sürdürmektir.

b. *Marksist Dünya Görüşüne Dayanan Tek Partiler*: Komünizm ya da marksçı doktrin, faşizm tersine insanın insan tarafın sömürülmesinin önlenmesiyle, sınıfsız bir topluma ulaşmasıyla «*kişinin kurtuluşu*» nun da gerçekleşeceğini ileri sürer ve bu yanıyları *iyimser* bir dünya görüşüne sahip çıkar. Bu doktrine göre komünist parti, ihtilâl yoluyla yıkılması gereken burjuva düzeninin iyice ortadan kalkmasına kadar geçecek olan zaman içersinde proleterya diktatörlüğünün bir yürütücüsü olarak, faaliyette bulunacak, sonra ise ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla, marksizmde komünist partiler teorik açıdan bir *geçicilik* ifade etmektedir. Fakat bu geçiciliğin ne zaman sonra ereceğini kestirmeye imkân olmadığı için komünist iyimserliği *ütopik* bir iyimserliktir.

Komünist partileri faşist partilerden ayıran bir başka yan da şudur; komünist partiler, kapitalist ya da kapitalist-öncesi üretim ve mülkiyet biçimleri yerine sosyalist üretim ve mülkiyet biçimlerinin konmasını sağlamak ödeviyle yüküldür. Parti bu ödevini, proleterya, iktisadî ve sosyal bir temel değişiminin şuurunu aşlamakla yerine getirir. Demek oluyor ki, faşist partilerin tersine komünist partiler *devrimci* hatta *ihtilâlcı* bir nitelik taşırlar.

Komünist Partiler, genel olarak ihtilâl yoluyla iktidara gelirler. Zaten, onları, demokratik-sosyalizmi savunan bazı Avrupa siyasî partilerinden ayıran başlıca özelliklerden biri de budur. Ne var ki, bir çok ülkede bunun tersi de görülmüş, komünist partiler ihtilâlcî olmayan bir yolla, yavaş yavaş iktidara gelmişlerdir. Bu durum, *Halk Demokrasileri* adı verilen (Doğu Avrupa komünist ülkeleri) rejimlerde tedricî bir oluş halinde gerçekleşmiş, önce, mevcut partilerle «millî cephe», «demokratik cephe», «demokratik blok», «millî kurtuluş cephe» adları altında birleşen komünist partileri kanunîlik kazanmış, bu partilerle bir arada iktidara geldikten sonra ise, bir yandan muhalefeti ortadan kaldırmış, öteyandan da «cephe» üyesi diğer partileri yavaş yavaş kendi içersinde eritmesi sonucu, siyasî hayat da komünist tek parti sistemine dönüşmüştür. Yalnız bu bir dış görünüşten ibarettir. Zira bütün bu demokrasilerde komünist rejim, Sovyet Rusya'nın hâkimiyeti ve himayesi altında yerleştiği için ihtilâl ihtiyacı da duyulmamıştır.

c. *Liberal dünya görüşüne dayanan pragmatik gayeli tek partiler :* Bu konudaki örnekleri, batılı bir demokrasi düzenine kadar olan safhada, toplumu bu rejimin şartlarına göre eğitmek ödevini yüklenen tek partili rejimler verir. Kemalist rejim ve onun prensiplerini halka yayma gayesiyle kurulan C.H.P., bu grupta ilk akla gelen modeldir. Gerçekten de, Türkiye'deki tek parti rejimi, çağdaş toplumlar seviyesine varma yolundaki geçiş rejimi içersinde eğitici ve devrimci bir fonksiyonu yerine getirmeye çalışmıştır. Dolayısıyla, devamlılık iddiası taşımayan, pragmatik gayeli bir *tek parti rejimi* örneğidir.

Aynı şekilde Çin'de de, Sun Yat Sen tarafından hemen hemen aynı gayelerle Çin Milliyetçi Partisi (Kuo Min-tang) adıyla bir parti kurulmuştu. Orada da tek partili rejim, milletin olgunlaşmasına kadar sürecek, daha sonra ise yerini hak egemenliğine bırakacaktı. Ne var ki, Çin Milliyetçi Partisi sonraları bu tarihi ödevinden uzaklaşmış, Çankayşek devrinde partiye, devamlı totaliter ve Devlet-üstü bir nitelik kazandırılmak istenmiştir. Parti, Çin'de komünist rejimin yerleşmesiyle 1945'de ortadan kalkmıştır.

2. *Çift Parti veya İki Parti Sistemi: Çift Parti veya iki parti sistemi* teriminden anlaşılacak gereken manâ, bir memlekette sadece iki partinin mevcut bulunması değil, siyasî partilerden sadece ikisinin siyasî hayatta başlıca rolü oynamalarıdır. Daha açık bir deyişle, bu sistemde bir memleketteki siyasî ve sosyal şartlar iki ana partinin siyasî hayatta son söz sahibi olmasını mümkün kılmakta ve rakip partileri çok zayıf bir du-

rumda kalmağa mahkum kılmakta, üçüncü bir büyük parti ortaya çıkarmamaktadır. Şayet üçüncü parti büyük bir gelişme gösterebilirse, bu takdirde de önce mevcut iki ana partiden birinin yerini almakta ve bu defa da bu sonuncusu üçüncü parti durumuna düşmektedir. Meselâ İngiltere'de İşçi Partisinin Liberal Partinin yerini alarak iki ana partiden biri durumuna geçmesi, Liberal Partinin ise üçüncü derecede bir parti haline gelmesi.

Bu sistemin izahına girmezden önce şu hususu da açıklamakta fayda görüyoruz: Nasıl tek parti sistemi zarurî olarak bir komünist veya faşist diktatoryasına tekabül etmezse (çünkü demokratik bir rejime geçişi sağlayan tek partili örneklerin de varlığını gördük), birden çok partili sistem olan iki partili ve ileride göreceğimiz çok partili sistemler de, zarurî olarak batılı bir demokrasinin mevcudiyetine karine teşkil edemeyebilir. Gerçekten, Duverger'in de işaret ettiği gibi, bazı yeni bağımsız devletlerde çok partili hayat, antidemokratik, feodal bir hâkimiyete maske olabilmektedir.

1) *Çift Parti Sistemini Doğuran Sebepler :*

a. *Hukukî Sebep :* Genellikle kabul edildiğine göre basit (tek türlü) çoğunluk usulü ile seçim iki parti sisteminin doğumuna yol açar. Gerçekten de, seçim sistemleri bahsinde açıklayacağımız gibi, basit çoğunluk sistemi azınlıkların temsil edilmesi imkânını azaltan, dolayısıyla onları, ezilmemek için kendilerine yakın temayüldeki partilerle birleşmeye ve neticede iki blok halinde kümelenmeye yöneltici bir etki yapmaktadır (İngiltere ve A.B.D. buna örnektir).

b. *Sosyolojik Sebepler:* Çift partili sistemi doğuran her memleketin kendine has, sosyal iktisadî siyasî ve kültürel sebepler de mevcut bulunmaktadır. Bu gibi âmiller genel olarak, partili hayattan önce gelen ve toplumda farklılaşmış iki zıt fikir grubunun siyasî parti şeklinde teşkilatlanması şeklinde tezahür etmektedir. Hattâ, denebilir ki, siyasî görüş ve çözümler, zaten, genel olarak, ikili bir manzara gösterirler. Her siyasî tercih aslında bu iki çözüm şekilinden birini seçmektir. Üçüncü, dördüncü, ilh., şıklarsa bu iki ana kola bağlanabilecek aracı çözüm yollarıdır. Her toplumda daima iki parti sistemi olmasa bile, bütün toplumlarda genel olarak bu ikili eğilim göze çarpar. Bazı yazarlara göre bu ikili zıtlık bir radikal (bugünkü terimle devrimci ve muhafazakâr çatışması), bazılarına göre de bir «kurulu düzen-hareket» taraflıları çatışmasıdır.

Bu konudaki tatbikata gelince, A.B.D. de iki büyük parti (Cumhu-

riyetçi Parti ve Demokrat Parti) köklerini federalistlerle federalist olmayanlar arasındaki ayrılıkta bulmaktadır. 1787 tarihli federal Anayasa hazırlanırken beliren bu iki temayülden, kuvvetli bir merkezîyetçiliği savunan milliyetçiler *federalist parti*, aksi görüşte olan muhtariyetçiler ise *Cumhuriyetçi partiye* inkilâb etmişlerdir. Federalistler daha çok ticaret ve sanayi burjuvalarına, anti-federalistlerse orta ve yoksul çiftçi sınıflarına dayanmaktaydılar. Daha sonra ise federalistler rakiplerinin adını alarak Cumhuriyetçi partiyi meydana getirmişler, eski Cumhuriyetçiler de *Demokrat Parti* adını almış bugünkü çift partili sistem doğmuş bulunmaktadır.

İngiltere'de ikili ayrılmanın iktisadî ve içtimaî kaynağını ise 19 uncu yüzyılda görülen aristokrat ve burjuva sınıfları arasındaki aykırılıkta bulmak kâbidir. 19 uncu yüzyılın ikinci yarısında ise sanayî inkılabı ve makineleşme neticesi üçüncü bir sınıf ve siyasî kuvvet doğmuştur: İşçi sınıfı. Böylelikle bir müddet muhafazakâr liberal (Tories - Whig) arası cereyan eden ikili siyasî gelişme bu defa sosyalist kuvvetlerin de doğumuyla üçlü (muhafazakâr - liberal - işçi) bir gelişmeye yol açmıştır. Monarşik ve aristokratik kuvvetlere karşı müştereken hürriyet, eşitlik ve parlamenter hayatı savunan başta liberal ve işçi unsurlar, siyasî demokrasinin yerleşmesi ve aristokrasinin kuvvetini kaybederek sahneden çekilmesiyle tekrar ikili bir parti sisteminin ortaya çıkmasına yol açmışlardır. Bu gelişmede, liberal parti hâkim diğer partiler tarafından (muhafazakâr - işçi) üçüncü parti durumuna itilmiş bulunmaktadır.

Görülüyor ki, seçim sistemlerinin partilerin sayısı üzerindeki çok mühim tesiri yanısıra, içtimaî muhitteki sosyal ve siyasî mücadele de, daha kaynakta ikili bir sistem üzerine teşkilâtlanınca, zaman içinde de adeta bir alışkanlık ve gelenek doğmakta ve bu suretle de, çift partili sistemin devamını sağlayan mühim sebeplerden biri ortaya çıkmaktadır.

Kanaatimizce, memleketimizde de 1945-60 arasındaki çift parti sisteminin kökünü, çok önemli hukukî amillerden ziyade, çeşit fikir partilerinin gelişmesine elverişli ve çağımızın ihtiyaçlarına uygun olumlu fikir mihraklarının bulunmamasında, aksine, halâ medeniyet değiştirme vetiresi içinde bulunan Türk cemiyetinin sosyal ve kültürel geri şartlarının neticesi olarak millî inkilâbımız karşısında takınılan müsbet (inkilâpçı = revolutionnaire) ve menfî (muhafazakâr = conservateur ve hattâ gerici = reactionnaire) tutumların ikili mihraklaşmasında bulmak mümkündür. Nitekim bugün de, nisbî temsil usulüne rağmen, iki parti-

li sisteme doğru görülen belli bir temayül, bütün bir Cumhuriyet tarihimizde kökü mevcut bulunan ikili bir diyalektik gelişmenin, hukukî müdahaleyle bir süre bozulan muvazenesini yeniden kurmaya yönelik bir karakter göstermesi bakımından da ilgi çekici sayılsa gerektir.

Son 10 Ekim 1965 genel seçimlerden alınan neticeler, nisbî seçim sistemine ve bu sistemin tesirlerini arttırıcı tedbirlere rağmen, Türkiye realitesinin iki parti sistemine uygun olduğunu bir defa daha kesin olarak göstermiştir.

2) *Çift Parti Sisteminin Klâsik Temsili Demokrasi Müesseseleri Üzerindeki Tesiri*: Bu sistemde, iktidarı alan parti parlamentoda mutlak çoğunluğa sahip bulunduğundan kendi doktrin ve programını tatbik hususunda hayli müsait bir durumda sayılır. İktidar partisi -şayet katı Anayasalı bir memleket bahis konusu ise - parlamentoda sağladığı çoğunluğa göre bazı defalar, yumuşak Anayasalı bir sistem ise her zaman anayasayı değiştirmek de dahil olmak üzere duruma tamamen hakimdir.

Öte yandan, çift parti sistemi, iki ana partinin siyasî görüşleri dışında kalan fikirlerin tatbikata dökülebilmesine fiilen imkân bırakmadığı içindir ki, memleketteki fikrî eğilimleri ve akımları gereğince ifadelen-dirememekte böylece, birçok yararlı fikirler, siyasî temsil imkânını bulamamaktadır. Gerçekten de, mevcut iki partiden her biri, mümkün olduğu kadar fazla miktarda değişik görüş sahibi insanı kendine çekmeyi ister. Ayrıca, üçüncü bir partinin bu sistemde etkili olabilmesinin imkânsızlığı sebebiyle, tarafsız seçmenler de kendilerine en yakın olan partiye eğilim gösterirler. Bu durum ise, mevcut iki partiden her birinin, tarafsız oylarını çekebilmek için, görüşlerine daha yumuşak, tavizci bir şekil vermelerine yol açar. Dolayısıyla, iki partinin de programı açıktan uzaklaşır, kaypak bir hal alır. Parti politikası kesin ve samimî bir politika çizgisine bir türlü oturamaz. Bir yandan iki partinin programları arasında temel ayırım noktaları silinirken (İngiltere ve A.B.D. de olduğu gibi. Bu sonuncusunda, Demokrat Partiyle Cumhuriyetçi parti arasındaki temel prensip ayrılığının hangi noktalarda olduğunu kestirebilmek çok güçtür), öte yandan birbirleriyle çelişen tutum ve görüşler aynı partinin yapısı içinde görülür. Bir partinin üyeleri belli bir meselede değişik görüşlere dahi sahip olsalar, bunları bir başka partide fiiliyata dökme şansları zayıf olduğundan, ister istemez parti içindeki hâkim görüşün peşisıra giderler ve çok kere de inanmadıkları dâvaların savunucusu durumuna düşerler. Fakat bütün bu mahzurlarına karşılık iki parti sisteminin seçim plânı üzerinde, tercih kolaylığını sağladığı ve hükü-

met - parlamento münasebetlerinde istikrar âmili ve kuvvetli yürütme-
lere daha elverişli olduğu şüphe götürmez.

İki partili sistem, demokrasi gelenekleri ve terbiyesi kuvvetli mem-
leketlerde teorik olarak mevcut ve esas teşkilâtla ilgili birtakım kaide
ve unsurlara da tesir etmekte, bunların teorik şekillerinden sapmalarına
sebeplere sebep olmaktadır. Bunun en karakteristik misâlini İngiltere'de teorik
bakımdan var olduğu şüphe götürmeyen yumuşak bir kuvvetler ayrılı-
ğı sisteminin ve bilhassa bu sistemin gerektirdiği yasama - yürütme kuv-
vetleri arasında bir dengenin kurulması esasının, tatbikatta gerçekleş-
memesinde görmekteyiz. Gerçekten, kuvvetin kuvveti durdurması şek-
linde de ifade olunan bir kuvvetler ayrılığı ve denge sistemini kurmayı
öngören ve bunu sağlamak için de parlamentoya kabineyi düşürebilmek,
bunun karşılığında hükümete de, meclisi feshedebilmek yetkisini tanı-
yan İngiliz Anayasa teorisinin aksine olarak ileride de izah edeceğimiz
üzere tatbikat, kuvvetlerin birleşmesi şeklinde gelişmiş ve bahis konusu
ettiğimiz denge vasıtalarına baş vurulmaz olmuştur.

Böyle bir gelişmenin esas sebebini İngiltere'de öteden beri yürür-
lükte olan iki parti sistemi teşkil etmektedir. Gerçekten de, çift parti-
nin mevcudiyeti, bunun neticesi olarak da bu partilerden birinin parla-
mentoda mutlak çoğunluğu elde etmesi, dolayısıyla kabinenin de bu par-
ti tarafından kurulması, parlamento çoğunluğu ile kabine arasında, ta-
bir caizse, kabineyi *parlamento çoğunluğunun komitesi* haline getiren bir
bağlılık yaratmakta ve parti disiplini sayesinde de siyasî iktidar partisin-
de toplanmaktadır. Parlamento ve hükümeti birbirine rakip iki kuvvet
olarak biraraya gelmekten alıkoyan bu fiilî gelişmede itici rolü oynayan
iki partilik olayı, İngiliz Anayasa Hukuku teorisinin, İngiliz parlamen-
tarizminin klâsik şemasını değiştirmiş olmaktadır. Bu sebeple, neticede
ortaya çıkan durum kuvvetler ayrılığı ve dengesi değil, bir İngiliz düşü-
nürünün ifadesine göre, iki parti sisteminin kaynak teşkil ettiği bir *ka-
bine diktatörlüğü* vakıası olmaktadır. Bu misal de göstermektedir ki, bir
memleketteki parti sayısı, o memleketteki ana kuruluş gerçekleri üze-
rinde çok mühim bir tesire sahiptir.

3. *Çok parti Sistemi*: Bu sistemin mevcudiyetinden bahsedebilmek
için ikiden fazla siyasî partinin siyasî hayatta etkil rol oynaması gerekir.
Bu etkililikten maksat, mevcut partilerden hiçbirinin hükümeti tek ba-
şına kurabilmek için gerekli çoğunluğu devamlı bir şekilde sağlayama-
masıdır.

1) *Çok parti Sistemini Doğuran Sebepler*: a. *Hukukî Sebepler*: Bu
sistemi doğuran umumî bir âmil olarak seçim sistemlerinden *nisbî tem-*

sil veya *iki turlu çoğunluk usulüne* kısaca işaret etmemiz gerekir. Bi-
hassa Nisbî temsil, belli bir sayıda oy kudreti elde eden her partiye, kuv-
vetiyle oranlı olarak temsil edilme imkânı verdiği ve mevcut partilerde
de ayrılıkları teşvik ettiği için çok sayıda küçük partinin doğumuna yol
açar.

Bir başka hukukî sebep de, yürütme organının başında bulunanın
yasama organı ve kendi partisi üzerindeki otoritesinin zayıf olmasıdır.
Meselâ, İngiltere'dekinden farklı olarak Fransa'da bazı devirlerde, baş-
bakanın «fesih» tehdidinde başvurmaması, partisi üzerindeki nüfuzunu
azaltmış ve bunun sonucu, meclis içinde, partiler arası transferler ya da
yeni gruplaşmalar için daha elverişli bir ortam doğabilmiştir.

b. *Sosyolojik Sebepler*: Öte yandan, bir ülkedeki siyasî, iktisadî
ve sosyal faktörler de, parti sayısını arttırma yolunda etki yapabilir. XX
nci yüzyıl başlarında, önceki yüzyılların iktisadî gelişmeleri (özellikle
sanayileşme olayı) mahsulu olan işçi sınıfının siyasî aksiyona çıkması-
yla (özellikle genel oy devrimleri) birlikte, o zamana kadarki siyasî ve
sosyal kuvvet ve kanaatlerle görülebilen muhafazakâr - liberal ikili geli-
mesi, bu defa yerini üçlü bir bölünmeye bırakmış olmaktadır (muhafa-
zakâr - liberal - sosyalist). Belçika, İsveç, Avustralya ve Yeni Zelanda'da-
ki gelişmeler bu ana çizgiye sâdik kalmıştır. Bir başka ülkede, Fransa'da
halkın ferdiyetçi ve küçük farklar üzerinde durmaya yatkın mizacı
da, çok partili sistemi doğuran bir psiko - sosyal âmil olarak gösterilebi-
bilir. Keza dinî ve ırkî ayrılıklar da bazen bu yönde etkili olmaktadır. Fa-
kat hürriyetçi bir anlayışla beraber tenkitçi ve ferdiyetçi bir mizaca sa-
hip milletlerde çok parti sistemi çoğu defa hislerin ve siyasî ihtirasların
eseri olarak suni bir karakter taşımaktadır. Bu halin örnekleri lâtin
memleketleri veriyor.

2) *Çok partili Sistemin Özellikleri*: Bu sistemin mahiyeti icabı,
partilerden birinin tek başına çoğunluğu sağlaması bahis konusu olma-
dığından, hükümetler *koalisyon kabinelerinden* meydana gelmektedir-
ler. Bu ise, hükümet teşkilinde birçok güçlüklerle karşılaşılmasına, *zayıf*
ve *istikrarsız* hükümetlerin meclisin kaprislerinin aleti durumuna düş-
mesine sebep olmakta, bilhassa kalkınma yolunda köklü reformlar yap-
mak, yeniden teşkilatlanma ve düzenlenme zorunda bulunan toplumlar-
da zararlı olmakta, ve üstelik, ihtilâl sonrası şartları içinde doğrudan
doğruya rejimle ilgili tehlikeler gizlemektedir.

Fakat şunu da işaret etmek gerekir ki, kuvvetli bir partinin varlığı
veya koalisyondaki partiler arasındaki anlaşmanın sağlam olması halin-

de az çok bir istikrar temini de imkânsız değildir. Nitekim 30 küsür yıldan beri. Danimarka, Belçika, Hollanda. Danimarka ve İsveç gibi çok partili memleketlerde muayyen bir kabine istikrarına şahit olmaktadır.

Bu bahiste son olarak bilhassa bazı az gelişmiş ülkelerde görülen *hâkim parti = parti dominant* tipine temas etmek gerekir. Bu sistemde, bir parti diğerlerini uzunca bir müddet çok mühim bir farkla geçmekte ve milletle adeta doktrini ve fikirleri bakımından kaynaşmaktadır. Bu hâkim parti, çoğu kere, millî kurtuluş hareketini başaran ve millî bir lider etrafında toplanan partidir. (Hindistan da Kongre Partisi, Kara Afrikadaki partiler).

Ekonomik kalkınma ve modernleşme çabalarıyla çok partili rejimlerin uzlaşmadığı memleketlerde hâkim parti, çok parti ile tek parti sistemleri arasında aracı bir rol oynamakta ve çok kere de, tek parti sistemine dönüşmektedir. Nitekim Kara Afrika devlerinde son gelişmeler bu yöndedir.

II

BASKI GRUPLARI (*)

A. *Kavram* : Demokratik bir düzende iktidar dışında meydana gelen, fakat iktidar üzerinde etki yapan ve belirli Devlet organlarının yanında «Siyasî kuvvetler» diye adlandırılan iki kategori kuvvet mevcuttur. Bunlardan birinci kategoriye daha önce anlattığımız siyasî partiler, ikinci kategoriye de baskı grupları denilen ve siyasî partiler dışında kalmakla beraber siyasî iktidar üzerinde devamlı tesirler yapan müesseseler girer.

Siyasî partilerin amacı doğrudan doğruya iktidarı ele geçirmek ya da kullanılmasına katılmaktır. Bu amaçla seçimlerde meclislere girmeye, hükümetin kuruluşuna katılmağa çalışırlar. Baskı grupları ise bütünüyle siyasî iktidarın dışında kalarak onu etkilerler. Fonksiyonları, siyasî iktidara dışarıdan baskı yapmaktadır; kendi mensuplarını seçtirmek değildir. Yasama meclisi üyelerine, bakanlara tesir ederler, fakat hiçbir yasama meclisi üyesi veya bakan onların resmî temsilcisi durumunda değildir.

(*) Bu bahis, değerli asistanımız Taner Peygo tarafından rehberliğimiz altında hazırlanmıştır. Tarafımızdan gerekli düzeltmeler, çıkarımlar ve ilâveler yapıldıktan sonra buraya ortak bir çalışma mahsulü olarak konulmuştur.

B. *Baskı Grubu Tipleri* : Siyasî parti tiplerini birbirinden ayırabilmenin kolaylığına karşılık, baskı grubu tiplerinin sınırlarını çizmek oldukça güçtür. Partiler yalnızca siyasî eyleme yönelmiş oldukları halde, baskı grupları siyasî amaçlar güdebilecekleri gibi, politika dışı kuruluşlar da olabilir ve yalnız belirli zamanlar siyasî amaçlara yönelmiş olabilirler.

Amaçları bakımından baskı gruplarını: 1) Amaçları doğrudan doğruya baskı olan gruplar, 2) Amaçları dolayısıyla baskı olan gruplar olmak üzere iki tipe ayırmak mümkündür.

1. Amaçları yalnız ve doğrudan doğruya baskı olan gruplar : Siyasî baskı grubu yalnızca siyasî alanda faaliyet göstermek, siyasî iktidar ve kamu yöneticileri üzerinde baskı yapmak amacıyla kurulmuşsa bu tip baskı gruplarına «amaçları yalnız ve doğrudan doğruya baskı olan grupları» denir.

Bu karakterdeki baskı gruplarına en güzel örnek Amerika Birleşik Devletlerinde görülen «*lobby*»lerdir. Lobby kelimesi koridor, galeri, geçit anlamına gelmektedir. *Lobby*'ler Washington'da Kongre ile federe devletlerin meclis ve idarî teşkilâtlarındaki koridorlarda siyasî şahsiyetler ve yüksek memurlar nezdinde müdahalelerde bulunarak, onlara, amaçlarının gerçekleşmesi için baskı yaparak siyasî eylemlerde bulunurlar.

Lobby kuruluşları ihtisaslaşmış teknik bürolardır. Önceleri *Lobby*'ler çeşitli baskı gruplarının temsilcileri iken zamanla lobcilik ihtisaslaşmış bürolar şeklini almış ve değişik grupların hizmetlerini belirli ücretler karşılığında yürütmeğe başlamışlardır.

2. Amaçları kısmen ve dolayısıyla baskı olan gruplar; Aslında başka amaçlarla kurulmuş olan ve siyasî baskı faaliyetlerinin ancak bir kısmını teşkil eden baskı grupları amaçları kısmen ve dolayısıyla baskı olan gruplardır. Baskı gruplarının çoğunluğunu bunlar teşkil eder. Her grup faaliyetinin belirli bir anında siyasî bir baskıda bulunabilir. Örnek olarak aslında çok geniş amaçları olmakla beraber belirli anlarda yöneticilere siyasî baskıda bulunan işçi sendikalarını gösterebiliriz.

Özellikle ülkemizde rastlanan baskı grupları amaçları kısmen ve dolayısıyla baskı olan gruplardır. Türk siyasî hayatında amaçları yalnız ve doğrudan doğruya baskı olan gruplar görülmez.

Türkiye'deki amaçları dolayısıyla baskı olan gruplara örnek olarak aşağıdaki baskı grupları gösterilebilir : Sanayi ve ticaret alanında pat-

ronlar arası gruplaşmalar, Ticaret ve Sanayi odaları, İşçi kuuluşları, İşçi sendikaları, Tarım alanında gruplaşmalar, çiftçi kooperatif ve birlikleri, Üniversiteler, Serbest meslek kuruluşları, Barolar, Tabip odaları, Mimar odaları, Hayır dernekleri, fikir klüpleri, Gençlik Kuruluşları, öğrenci dernekleri gibi...

Bu saydığımız örnekler hiçbir zaman sınırlayıcı değildir ve liste daha çok uzayabilir. Baskı grupları çok çeşitli olabilir. Millî toplumlarda görülen baskı gruplarına paralel olarak milletlerarası toplumda da baskı gruplarına rastlanır. Meselâ Ortak Pazar'ın, Kömür Çelik Birliğinin ve Birleşmiş Milletler'e bağlı birçok milletlerarası teşkilâtın çok defa devletlerüstü baskı grubu karakterleri aldığı görülür. Bunların yanında bir ülkenin, belirli bir millî toplumun ürünü, uzantısı olan bazı grupların faaliyetlerini milletlerarası toplumda da yürüttükleri görülmektedir. Bunlar tipik milletlerarası baskı gruplarını teşkil ederler. Millî kaynaklı fakat milletlerarası eylemleri görülen baskı gruplarına örnek olarak, özellikle Lâtin Amerika, Orta Doğu ve Afrika'nın az gelişmiş ülkelerinde reaktif çalışmalarında bulunan, kamusal niteliğe sahip Central Intelligence Agency (CIA) ile özel grupları olan United Fruit, Standart Oil gibi büyük Milletlerarası sermaye grupları gösterilebilir.

C. *Baskı Grubunun İç yapısı* : İç yapı bakımından baskı grupları da siyasî partilere paralel olarak kitle ve kadro baskı grupları olmak üzere ikiye ayrılır :

1. *Kitle baskı grupları* : Kitle partilerinde olduğu gibi kitle baskı gruplarında da önemli olan üye sayısıdır, mümkün olduğu kadar fazla üyeyi toplamağa gayret ederler. Esas güçleri sahip oldukları yüksek üye sayısına dayanmaktadır. Partilerde olduğu gibi bu binlerin, milyonların meydana getirdiği kadro, güçlü ve hiyerarşik düzenli bir kuruluş teşkil eder. Kitle baskı gruplarına örnek olarak işçi sendikaları, köylü teşkilâtları, gençlik hareketleri, eski muharipler birlikleri ve kadın teşkilâtları gösterilebilir.

2. *Kadro baskı grupları* : Önemli olan sayıda çokluk değil niteliklidir. Bu da kaliteyi, bir seçkinler gruplaşmasını, bir kadroyu gerektirir. Yüksek meslekî gruplaşmalar, yüksek memur birlikleri, fikir klüpleri kadro baskı gruplarıdır.

D. *Baskı Gruplarının Etkileme ve Baskı Usulleri* : Baskı grupları siyasî amaçlarını gerçekleştirebilmek ve yöneticilere kabul ettirebilmek için ya doğrudan doğruya yöneticiler üzerinde etkilemede bulunurlar

ya da halk etkârını etkileyerek dolayısıyla yöneticiler ve iktidar üzerinde bir baskıda bulunulmasına yol açarlar.

Baskı gruplarının etkileme ve baskı faaliyetleri çok değişik biçimler alabilir. Ayrıca etkileme yalnızca gruplardan yöneticilere, iktidara olmak üzere tek yönlü değildir. Yöneticiler de baskı grupları üzerinde kendisini desteklediği zaman hoş görücü, kendisine karşı çıkıldığı zaman ise zorlayıcı faaliyetlerde bulunabilir.

1. *Yöneticileri doğrudan doğruya etkileme* : Baskı grupları iktidar, hükümet, yüksek idare memurları nezdinde müdahalelerde buldukları zaman doğrudan doğruya bir etkilemede bulunmuş olurlar. Bu müdahale baskı grubunu siyasî partiden ayıran bir özellik taşır. Parti müdahaleleri resmî, açık bir karakter taşıdığı halde, baskı grubunun, iktidar ve yöneticileri etkileme yönünde çalışmaları çok defa gizli ve üstü kapalıdır. Partilere malî yardımlarda bulunma, istenilen bir kanunu çıkarmayı vaadeden partiyi seçimlerde destekleme, parlamento üyeleriyle, yöneticilerle samimî temaslar, parlamento üyelerine, yöneticilere çeşitli menfaatler sağlama bu çeşit müdahalelerdendir.

2. *Yöneticileri dolayısıyla etkileme* : Baskı grupları çeşitli yollardan halk etkârını etkileyerek yöneticiler üzerinde dolayısıyla baskıda bulunmuş olurlar. Özellikle günümüz demokrasilerinde, seçim, halkın yöneticiler üzerindeki en etkili bir kontrol mekanizmasıdır. Her iktidar seçim faktörünü ve halk etkârının eğilim ve isteklerini göz önünde bulundurmak zorundadır.

Baskı gruplarının yaptığı propaganda : Baskı grupları çeşitli yayınlar yapmak, broşürler, dergiler ve dökümanlar yayınlamakla halk üzerinde etkilemede bulunarak dolayısıyla yöneticileri etkilemiş olurlar.

Dolayısıyla etkilemede basının rolü çok önemlidir. Gerçekte tam anlamıyla pek az gazete her yönden bağımsızdır. Birçok gazeteler belirli bir parti veya grupta sıkı bir bağımlılık içindedirler ve o grupların görüşlerini yansıtır. Birçok gazeteler de ilân gibi malî tesir yollarıyla belirli grupların eline geçerler.

Baskı grupları bazen de kendi tarafları veya üyeleri üzerinde propaganda ve etkilemede bulunarak yöneticileri etkilemeğe çalışırlar. Bu daha çok kitle baskı gruplarında görülür.

Şiddet metodları : Halk etkârını etkileme ve düzensizliğin devamından endişe duyan yöneticilere isteklerini kabul ettirme amacını güder.

Günümüzde çalışma ilişkilerinin işçi grevleri yanında belirli isteklerini kabul ettirmek için gençliğin, öğrencilerin yaptıkları gösteri yürüyüşleri şiddet yollarıyla yöneticileri etkileme amacını güderler.

E. Baskı Grubu Olarak Ordu: Siyasî tarih birçok ülkelerde ordunun belirli bir siyasî düzene karşı çıkması ve politik gelişmeyi kendi istediği yöne çevirmek için yaptığı müdahalelerin örnekleriyle doludur.

Ordunun büyük gücü silâhlara sahip olan disiplinli bir organizasyon olmasından ileri gelmektedir. Orduya karşı konulamayacağı gibi orduya karşı bir ihtilâl de kolay kolay yapılamaz.

Özellikle günümüz siyasî gelişmelerinde ordu çok önemli bir rol oynamaktadır. Az gelişmiş ülkelerde ordunun müdahaleleri açık baskı grubu karakterleri göstermektedir. Bu ülkelerde sık sık görülen kısa süreli hükümet darbeleri, yöneticilerin, ordunun eğilimini daima hesaba katmaları sonucunu doğurur.

Gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde ordunun müdahalesinin değişik karakterler ve gelişmeler gösterdiği ileri sürülebilir. Gelişmiş ülkelerde ordunun müdahalesi genellikle muhafazakâr ve gerici bir tutum alabilmekte kapitalist düzenin devamını sağlama amacına yönelmektedir. Buna karşılık az gelişmiş ülkelerde ordunun yönetimi ele alması bazı durumlarda muhafazakâr olabileceği gibi genellikle ilerici ve devrimci yönelimler gösterebilir.

Az gelişmiş ülkelerde ordunun yönetimi ele alarak muhafazakâr bir tutuma sürüklendiği ülkelere örnek olarak: Lâtin Amerika ülkelerinin birçoğunda büyük toprak sahipleri ve büyük burjuvazinin menfaatlerini korumak için bir araç, bir baskı grubu olarak davranan ordunun durumu ile Yunanistan'da yaklaşan seçimlerde siyasî kuvvetler yelpazesinin sol kanadının oyların çoğunluğunu elde etmesinden çekinen çevrelerin etkisiyle Nisan 1967 darbesini yapan ordunun durumu gösterilebilir.

Az gelişmiş bir toplumsal yapıda ordunun devrimci müdahalesine en güzel örnek ise ülkemizdir. Ordu, en iyi teşkilatlanmış bir müessese olması, silâh kuvvetine sahip bulunması ve bilhassa temsil ettiği dünya görüşü sebebiyle batıya yönelmeğe başladığımızdan beri, daima batıcı medeniyetçi, ilerici, hürriyetçi bir baskı grubu olarak rolünü çeşitli şekillerde ve derecelerde ifa etmiştir. Türk ordusunun devrimci ve halkçı geleneği, dünyada ilk defa millî bağımsızlık savaşını halk için, halkla beraber yürütmüş ve başarıya ulaştırmış olmasından gelmektedir. Bugün de Türk silâhlı kuvvetleri, devrimlerimizin uyanık bekçiliğini yapmak'a vazifeli aydın ve zinde kuvvetlerimizin başında olarak, bu tarihi ve şerefli misyonun şuuruna Atatürk Devrimi ve onun uzantısı olan 27 Mayıs

Devrimi ilkelerinin taşıyıcısı ve koruyucusu sıfatı ile kuvvetle sahip bulunmaktadır.

Şurasını daima gözönünde tutmak gerekir ki, bir ülkede ordunun müdahalesi, giderek bir baskı durumuna girmesi, o ülkede siyasî hayatın sıhhsizliğinin en açık bir belirtisidir. İster devrimci, ister muhafazakâr karakterde olsun ordunun müdahalesi patolojik bir durumdur, o ülkede siyasî kuvvetler kendilerine düşen ödevler için ya çok yetersiz, ya kuvvetle dengesi yok ya da kuvvetler dengesi belirli amaçlarla belirli sapmalara uğruyor demektir. Normal olan, sivil ve askerî iktidarların tam ayrılığı kaidesine uygun olarak ordunun millî savunmadan ibaret olan normal ve aslî fonksiyonunun sınırları içinde kalması ve üstüne düşen tarihî vazifeyi ancak millî kaderin ve şeref bahis konusu olduğu büyük buhran zamanlarında yapmasıdır.

§ 3. — SEÇİM VE SEÇİM SİSTEMLERİ (*)

Temsilî hükümet sisteminin gerçekleşmesini sağlayan seçim müessesesi vasıtasıyla ki, halk, temsilcilerini ve bilhassa yasama organını tayin eder. Gerçekten, demokrasinin temel siyasî prensiplerinden biri de, halk veya milletin Devlet iradesinin oluşuna ve bu iradenin kullanılmasına mümkün olan en geniş ölçüde *katılmasıdır*. Bu katılımın ilk ve zaruri vasıtası ise *serbest ve samimi* seçimlerdir.

I

SEÇİMİN HUKUKİ MAHİYETİ

Seçimin hukukî mahiyetini açıklamak için şu soruya cevap vermek lâzımdır: Seçim iktidar veya yetkisi bir hak mıdır, yoksa bir görev midir?

Seçim iktidar veya yetkisini bir *hak* telakki eden görüş, halk egemenliğine, daha doğru bir ifade ile bölümlü egemenlik anlayışına dayanır. Halk egemenliğine göre, her vatandaş, halka ait egemenliğin bir *parçasına, cüz'üne* sahip olduğundan, bunun mantikî sonucu olarak, hükümet edenlerin seçimine *katılmak* hakkına sahiptir. Seçim iktidar veya yetkisi her vatandaşın *aslî* bir hakkıdır. Ve kendisinden alınmaz. Diğer yandan, fertler, bu haklarını kullanıp kullanmamakta da *serbesttirler*, yani oylarını kullanmaya ne kanunla ne de fiilen mecbur tutulamazlar.

(*) Bu bahis, değerli asistanımız F. İ. TANÖR tarafından rehberliğimiz altında hazırlanmıştır. Tarafımızdan gerekli düzeltmeler, çıkarma ve ilâveler yapıldıktan sonra, buraya, ortak bir çalışma mahsulü olarak konulmuştur.

Bu anlayışın tam karşısında, seçim iktidar veya yetkisini bir görev sayan görüş yer alır. Bu görüş, millî egemenlik anlayışına dayanır. Millî egemenlik anlayışına göre, egemenlik, halkı meydana getiren gerçek kişilerden ayrı bir *soyut* kişi olarak görülen *millete* ait olup, onu meydana getiren fertlerin değildir. Böyle olunca da, seçim iktidar veya yetkisi, ancak milleti temsil edecek olan kimseleri tayin etmeğe, seçip ayırmaya, sadece bir vasıta olmak üzere seçmen adı verilen vatandaşlara kanun tarafından yaptırılan bir görevdir. O halde seçmenlerin yaptıkları şey, sübjektif bir hakkın kullanılması değil, kaynağını kanundan alan bir kamu görevidir.

Bundan bir takım önemli sonuçlar doğmaktadır: Mademki seçim iktidar veya yetkisi her ferde ait aslî bir hak değildir, millet bu iktidar veya yetkisini, *en lâyük ve en yeterli gördüğü kimselere* verebilir. Böylece, seçimin demokratik olması için mutlaka genel oy sistemine dayanması zarurî değildir. Öte yandan kanun gerekli gördüğü takdirde, seçim iktidar veya yetkilerinin kullanılmasını mecburi kılabilir.

Belli oluyor ki, tamamen teorik gibi görünen bu tartışmada, tarafların güttükleri pratik bir ana-gaye mevcuttur: geniş halk yığınlarına oy hakkı tanımayı ya da tanınamayı savunmak ve kendi görüşlerini bu teorik yollarla sağlamlaştırmak.

Seçim iktidar veya yetkisini bir hak veya bir fonksiyon sayan görüşler Fransız İhtilâlinde ortaya çıkmış ve çarpışmışlardır. Bu eski çarpışma bugün eski değerini kaybetmiştir. Çünkü, millî egemenlik anlayışının yerini, çok daha gerçekçi ve demokratik olan halk egemenliği anlayışına bırakması ve bunun neticesinde genel oy sisteminin gelişmesi, seçim iktidar veya yetkisine bir hak niteliğini kazandırmış bulunmaktadır. Fakat seçim iktidar veya yetkisini genel oy sistemi içinde demokratik hakların isabetli ve faydalı bir şekilde kullanılmasını sağlamak maksadiyle bazı kayıtlamalara tabi tutulduğu ve tutulabileceği düşünülürse, hak-seçim esasının mutlak olmadığı, seçim iktidar veya yetkisinin görev niteliğini taşıdığını kabul etmek gerekir. O halde *hak-seçim* esası, *görev-seçim* esası ile bir arada bulunmaktadır.

II

SEÇMENLER TOPLULUĞUNUN YAPISI VE GELİŞMESİ

Seçimlerde oy kullanma hakkına sahip vatandaşlardan meydana gelen topluluğun yapısının ve teşekkül tarzının nasıl olacağı, daha açık bir deyişle, kimlerin ve hangi şartlarla seçmen olabileceğini tesbit konusun-

daki mevzuatın gelişme çizgisini takip edecek olursak görürüz ki, temsili rejimin başlangıcında, seçmenler topluluğunu teşkil edenler *dar ve sınırlı bir kategoriden* ibaretken, sonradan meydana gelen demokratik gelişmeler, bu yetkinin, herhangi bir kategori gözetmeden, prensip olarak *bütün vatandaşlara* tanınmasına yol açmış ve seçmenler topluluğu da geniş ve umumî bir tarzda meydana gelmeğe başlamıştır.

Bu gelişme çizgisi üzerinde iki ana merhale olarak, sınırlı oy = suffrage restreint ve genel oy = suffrage universel sistemlerini görüyoruz.

A. *Sınırlı Oy Sistemi*: Oy hakkının yalnız sınırlı bir fert kategorisine tanınmış olmasını ifade eden bu sistem tarihi gelişmesi içerisinde başlıca üç nevi altında görünmektedir.

1. *Servete Dayanan Seçim Sistemi = Suffrage Censitaire*: Belli bir miktar servet sahibi olanlara veya belli bir miktarın üstünde Devlete vergi verenlere oy hakkını tanıyan bu sistemi savunanlar veya kabul etmiş bulunan mevzuat, şu gerekçeye dayanmaktadır: Servet evvelâ, *fikrî ehliyet* için kuvvetli bir karinedir. Çünkü refah içinde büyümüş ve gelişmiş bir şahsın fikrî seviyesinin de az çok yüksek bulunması mümkün olduğu gibi, sonradan servet sahibi olmuş bir şahsın da bu serveti az çok yüksek bir fikri kabiliyet sayesinde elde etmiş olması ihtimali kuvvetlidir. Öte yandan, servet, seçim yetkisini kullanmak için gerekli manevî, ruhî şartları hazırlar. Zira servet sahibi olan elindekini muhafaza etmek ister ve dolayısıyla genel düzen ve asayişle doğrudan doğruya ilgilenir. Bu ilgi ise siyasî hayatın iyi düzenlenmesi ve idare edilmesine katılmak hususunda servet sahibi için adeta tabî bir kabiliyet sağlar. Nihayet, en fazla vergi veren, idare edenlerin hatalarından en çok zarar gören, en ağır külfete katlananların servet sahipleri olmaları sebebiyle «nimet külfete göredir» kaidesine uygun olarak, yine sadece onların oy ve söz sahibi olmaları âdil olur.

Sözünü ettiğimiz sistem genel olarak 19. yüzyıl sonlarına kadar tatbik alanı bulmuş, bundan sonra ise ortadan kalkmaya başlamıştır. Ne varki bugün dahi A.B.D. nin bazı Güney eyaletlerinde sırf zencileri oy hakkından mahrum bırakmak maksadiyle konmuş, servete dayanan bazı şartların mevcut olduğunu görmekteyiz.

Türkiye'de 1876 Kanunu Esasisi devrin seçim mevzuatını teşkil eden 1293 tarihli Talimatı Muvakkate ile 23 maddelik bir beyanname seçmen ve mebus olabilmek için, «emlâke mutasarrıf olmak» şartını koymakta idi (Talimatı Muvakkate Md: 6. Beyanname Md. 2 ve 3).

1908 de tasdik olunan İntihabı Mebusan Kanunu ise, Devlete az çok vergi vermediği şart koşmakta idi (Md. 11). Bu kanunun bazı maddelerini değiştiren 16 Nisan 1924 tarihli Kanunun 4 üncü maddesi ise, seçmen olabilmek için, vergi ile mükellef olmak şart değildir diyerek genel oy prensibini kabul etmiştir. 1961 tarihli Anayasamız da 58/2 Maddesinde seçimlerin genel oy esasına göre yapılacağını belirtmekte. Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun da 2 inci maddesinde bunu tekrarlamaktadır.

2. *Fikri Ehliyete Dayanan Seçim Sistemi = Suffrage Capacitaire* : Bu sisteme göre ise, seçim yetkisini kullanabilmek için lüzumlu şart, belli bir seviyede bilgi sahibi olmaktadır (Üniversite mezunu olmak gibi).

Bugün bu sistemin ilgi çekici bir tatbikatına A.B.D. nin bilhassa Güney eyaletlerinin seçim mevzuatında rastlamaktayız. Bahsettiğimiz Devletler, bir fikri ehliyet şartı olarak, Anayasası okuyabilmek ve hatta açıklayabilmek kaydını koymak suretiyle, aralarında pek çok okur yazar olmayanların bulunduğu zencileri oy kullanma yetkisinden mahrum bırakmak gayesini gütmüşlerdir.

3. *Cinsiyet Ayrımına Dayanan Oy Sistemi* : Bu sistemin esası, birtakım gerekçelerle kadınlara oy hakkı tanınmamasından ibarettir. Bazı hukukçular bu durumu bir sınırlı oy müessesesi olarak görmezler ve daha çok genel oyla ilgili bir düzenleme sayarak, cinsiyet ayrımı konusuna sadece oy kullanma şartlarından biri gözüyle bakarlar (tabiiyet, siyasi rüşt vb. gibi.) Oysa, cinsiyet şartı, genel oy sistemiyle uzlaştırılmayacak, bir arada düşünülemeyecek bir şarttır. Zira bu kayıt, diğerleri gibi seçim yetkisinin kamu yararına uygun bir biçimde kullanılması için konulmuş tabii ve zaruri bir şart olmayıp, kanun koyucunun aşırı muhafazakârlığının ifadesi olan sun'i ve keyfi bir sınırlamadır. Kaldı ki günümüzde İsviçre hariç, bütün demokratik ülkeler kadınlara siyasî haklar tanımışlardır. Türkiye'de de ilk olarak 1934 de Anayasada ve seçim kanununda yapılan değişikliklerle kadınlara oy hakkı tanınmış bulunmaktadır.

Belirli bir fert kategorisine tanınan sınırlı oyun sonuncu bir şekli de ırk ayırımına dayanan oy sistemidir. Bazı siyasî rejimlerde belirli bir ırka mensup olanlara oy hakkı tanınmamıştır. Meselâ Nasyonal Sosyalist Almanyada yahudilerin oy hakkı yoktu. Birleşik Amerikada da, vaktiyle, siyah ırka mensup olanların oy hakkı yoktu. Bugün dahi, orada, bazı

eyaletler, halâ siyahların oy haklarını sınırlandırmaktadır. Buna benzer bir duruma Güney Afrika Birliğinde rastlanmaktadır.

B. *Genel Oy Sistemi* : Genel oy sistemi gerek Amerika ve gerek Avrupa'da 19 uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerleşmeğe başlamış olan ve bilhassa Birinci Dünya Savaşından sonra yapılan Anayasalarda kuvvetli ve açık ifadelerle yer alan bir sistemdir.

Mümkün olduğu kadar geniş halk kütlelerinin egemenlik yetkilerine katılmasını isteyen *demokratik görüşlerin* gelişmesi neticesinde yerleşmeğe başlayan genel oy sistemi, yüzyılımızın bütün demokratik rejimlerinin kabul ettiği müessesedir. Yeni Anayasamız da bu esası 55/2 nci maddesinde kabul etmiştir.

Şu halde genel oy sistemini tarif etmek gerekirse diyebiliriz ki, *genel oy, vatandaşların seçmen olabilmek yetkisini ırk, servet veya fikri ehliyet ya da cinsiyet şartları gibi kayıtlarla sınırlamayan seçim sistemi veya prensibidir.*

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, genel oy sistemi, istisnasız bütün vatandaşlara oy yetkisi tanıyan bir sistem demek değildir. Aksine, oy kullanma yetkisine sahip olabilmek için bazı ehliyet şartlarının bulunması da aranmaktadır. Bu şartların başlıcaları kısaca şunlardır:

1. *Tâbiyet Şartı* : Seçim gibi, bir milletin yüksek millî menfaatleriyle ve millî egemenliğin kullanılması ile ilgili olan bir fonksiyonun o memleket ve milletin mukadderatına bağlı kimseler tarafından kullanılması gerekeceği tabiidir. Bu bağlılığın hukukî ölçüsü ve şartı ise tâbiyettir. Anayasanın da 55/1. md. sinde seçme ve seçilme hakkının vatandaşlara ait olduğunu belirtmektedir.

2. *Aklı, Ruhî ve Aklâki Ehliyet Şartı* : Kamu yararını ancak dolayısıye ilgilendiren hususî hukuk tasarruflarında bile akli ve ruhî ehliyet bir şart iken, umumî menfaatlerle doğrudan doğruya ilgili bulunan seçim yetkisinden istifade için bu ehliyet şartının aranmaması düşünülemez. Diğer memleketler mevzuatı gibi, bizde de, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Küçükleri Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin 1 inci bendi, *kısıtlı olmamayı*, seçmen olabilmenin bir şartı olarak saymaktadır.

Ahlâki ehliyet şartına geince, medenî haklardan istifade için aranmayan bu şart, siyasî hakların medenî haklardan farklı olarak umumî menfaatleri fevkâlade ilgilendirmeleri sebebiyle, seçim yetkisine sahip olabilmenin mühim bir şartı olarak görülmektedir. Meselâ, bazı cezaî

mahkûmiyetler veya iflâs ile mahkûm olup iadei itibar etmemiş olmak, seçim yetkisinden istifadeye mani ahlakî ehliyetsizlik olarak kabul edilmişlerdir. Bu gün de bizde, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 8 inci maddesinin 2 inci bendinde, *kamu hizmetinden yasaklılığı olmamanın* oy kullanma ehliyeti için aranan ahlakî şartlardan olduğunu görmekteyiz. Türk Ceza Kanununun 31 inci maddesine göre de, beş seneden fazla ağır hapse mahkûmiyet, hükmolunan cezaya eşit bir müddetle kamu hizmetlerinden yasaklılığı gerektirir.

3. *Siyasî Rüşt Şartı* : Toplumun idaresine seçim yolu ile yani vasıtalı olarak dahi katılmanın, belli bir olgunluk seviyesine ihtiyaç gösterdiği, bunun ise bir bakıma belli bir yaşa varmış olmak sayesinde mümkün olabileceği hususu açık bir gerçektir. Bu sebeptendir ki, âdeta hususî hukukta, bir şahsın kendi tasarruflarıyla hak ve borçlara süje olabilmesi için *medenî rüşt* şartına paralel olarak, siyasî hukukta da, seçmen olabilme için bir *siyasî rüşt* şartının da konması cihetine gidilmiştir. Bizde, 1961 Anayasası, siyasî rüşt yaşı ile ilgili bir hüküm ihtiva etmemekte, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun ise 6 inci maddesinde, siyasî rüşt yaşı olarak 21 yaşını bitirmiş olmayı şart koşturmaktadır.

III

SEÇİM YETKİSİNİN HUKUKİ KARAKTERLERİ

A. *Seçim Yetkisi Ferdidir* : Klâsik telâkkiye ve buna sadık kalan mevzuata göre, seçmenler topluluğunu teşkil edenler, yani seçim yetkisine sahip olanlar yalnız *fertlerdir*. Zira birer vatandaş sıfatıyla ve yalnız bu sıfatla oy vermek yetkisine sahip olanlar onlardır.

1789 İnkilâbının bu ferdiyetçi ve zerreci olduğu iddia olunan siyasî demokrasisine karşı doğan bir tepkiye göre ise, millet, fertlerin yan yana gelmesinden doğan bir topluluk değil, *mürekkep bir organizmadır*. Bu organizmanın, aile, meslekî ve mahallî teşekküller gibi, kendilerine mahsus varlıkları, kendilerine mahsus menfaatleri olan bazı teşekkülleri mevcuttur. O halde seçmenler heyetinin ve bunun seçeceği temsilciler meclisinin, millet ve onun sosyolojik realitesinin hakikî bir ifadesi olması isteniyorsa, seçmenlerden her birinin, seçmenler hey'eti içindeki yerini ve rolünü, millet organizmasının arzettiği özelliklere göre tayin etmek gerekir.

Bu esastan hareket edilince, genel oy sistemi içinde klâsik *ferdiyetçi bir usul* yanında çeşitli toplum gruplarının temsiline imkân veren

sosyal bir seçim usulüne de yer vermek sonucuna varılmaktadır ki, bu başlıca, *aile oyu ve meslekî temsil* şekilleri altında görülmektedir.

Aile Oyu, birden çok oy usulünün bir şekli olup, aile reisinin, reis olmak sıfatıyla birden fazla oy hakkı sahibi olması esasına dayanır. Bazılarına göre de, aile denilen sosyal topluluğun temsili gayesine hizmet eder.

Meslekî Temsil ve bilhassa bunun 19 uncu yüzyılda kaynağı olan *Sendikalizm akımına* göre, millet denilen gerçek, sadece fertlerden meydana gelen basit bir realite olmayıp, *ortak menfaat ve çalışma esası* üzerine kurulur. Bu bakımdan, milletin siyasî bir teşkilât veya temsile kavuşması bahis konusu olduğunda, bu gurupları göz önüne almamak doğru olmaz. Böylece, fertlerin temsili yerine; geniş anlamı ile *meslekî toplulukların* (Ticaret ve Sanayi Odaları, İşçi Birlikleri, Serbest Meslek Birlikleri gibi) temsili cihetine gidilmek gerekir.

Ancak, genel olarak kollektif temsil şekilleri ve bunlardan da bilhassa meslekî temsil, İkinci Dünya Savaşından bu yana, bilhassa demokratik memleketlerde faşist rejimlerin verdiği kötü örnekler sebebiyle de, gözden düşmüş ve mevzuat umumiyetle klâsik ferdi usule sadık kalmaya devam etmiştir. Bu günkü Türk Seçim mevzuatı da bu karakteri taşımaktadır.

B. *Seçim Yetkisinin Kullanılması İhtiyaridir* : Genel olarak seçim mevzuatı, seçim yetkisinin kullanılmasını, ferdi bir hakkın kullanılması imiş gibi *ihtiyarî* telâkki etmiş ve onda yalnız bir *siyasî ahlak vazifesi* karakteri görmüş, oy kullanmayı mecburî saymamıştır.

Fakat ihtiyarî oy usulünün pratik bakımdan mahzurlu olduğu, tecrübelerle anlaşılmıştır. Bu mahzur, kendisini, *oy vermektен kaçınma = abstentionnisme*, şeklinde göstermekte, ve bu yüzden de, genel oy'dan beklenen netice gerçekleşmemektedir. Bu sebeptendir ki, bir çok ülkede bu duruma tepki olarak çeşitli tarihlere *mecburî oy* sistemine gidilmiştir. (1893 de Belçika'da, 1912 de Orta Amerika Cumhuriyetlerinde, Birinci Dünya Savaşından sonra Macaristan, Danimarka, Avusturya'da ve 1875 de Fransa'da yalnız Ayan seçimleri) ve meşru bir mazereti olmaksızın oy kullanmaktan kaçınanlar hakkında çeşitli cezalar konmuştur. Bizde ise seçim mevzuatımız ötedenberi zimmen dahi olsa ihtiyarî oy sistemini kabul etmiştir.

C. *Seçim Yetkisi Eşit Şekilde Kullanılır* : Fertlerin hukukî eşitliği prensibinin bir neticesi olarak, her vatandaş seçim yetkisini kulla-

nırken eşit oy vermesi lâzımdır. Buna rağmen bazı memleketlerde bu prensibin aksine bir durumun bir müddet tatbik edilmiş olduğunu görmekteyiz. Meselâ, Belçika'da 1893 - 1919 arası uygulanan *birden fazla oy* = *Vote Plural* sisteminde, yirmibeş yaşından büyük her Belkiça'lı erkeğin bir oy vermek yetkisi vardı. Ayrıca şu şartları haiz olanlar da en çok üç oyu geçmemek üzere birden fazla oy verebilirlerdi; a) Aile reisi olanlar, b) iki bin frank kıymetinde bir gayrimenkule veyahut bin franklık bir devlet gelirine malik olanlar, c) Fikri ehliyete sahip olanlar. İngiltere'de de uzun yıllar tatbik olunan seçim sistemine göre, seçmenin şahsına bağlı olmayan bazı şartların mevcudiyeti halinde ve bunların sayısı kadar çok oy (= *Vote Multiple*) sahibi olunabilmekte idi. Şöyle ki bir gayrimenkule herhangi bir hukukî sebeple (mülkiyet, intifa gibi...) bağlı olmak kaydını koyan bu şart kaç defa mevcutsa, seçmen de o kadar seçim çevresinde oy kullanma yetkisine sahip bulunuyordu. Türkiye'de ise kanun koyucu daha başlangıçtan itibaren eşitlik prensibine yer vermiş ve bundan hiç ayrılmamıştır (Anayasa m. 55/2).

D. Seçim Yetkisi Gizli Şekilde Kullanılır : Gizlilik, vatandaşların seçim yetkisi gibi memleketin yüksek menfaatlerini ilgilendiren mühim bir fonksiyonu hiç bir tesir ve baskıya uğramadan yalnız kendi duyu ve inançlarına göre kullanmalarını sağlamak gayesini güden bir şarttır. Ycni Anayasamız, 55 inci maddesinin 2 inci fıkrasında, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun da, 2/3 üncü maddesinde bu prensibe yer vermiş bulunmaktadır. Fakat kanaatimizce Türkiyemiz gibi seçmenlerinin yarıdan çok fazlası okuyup yazma bilmeyen bir memlekette oy gizliliği, seçim hürriyetinin yalnız şekli ve zahiri bir garantisi olmakta, büyük seçmen kütlesinin okuyup yazma bilmemesi ve siyasî terbiyeden mahrum olması, seçimleri gereken *samimilikten* mahrum kılmakta ve bu yüzden demokrasimizin seçim temeli üzerine oturan alt yapısı güven verici olmamaktadır.

IV

OY VERME USULLERİ

A. Tek Dereceli, İki Dereceli Oy Usulü : Seçmenler, milletvekillerini, doğrudan doğruya bizzat seçtikleri takdirde *tek dereceli* seçim bahis konusudur. Aksine, seçmenler millevekillerini bizzat seçmezler de bu fonksiyonu kendilerinin seçecekleri ikinci derecedeki seçmenlere tevdi ederlerse *iki dereceli seçim usulü* söz konusu olmaktadır. Ve bu halde de birinci ve ikinci seçmen kategorileri meydana gelmektedir.

İki dereceli seçimi tercih edenlere (bu arada bilhassa Duguit) göre, halkın fikren yeteri kadar yükselmediği memleketlerde, millet temsilcilerinin seçimini ikinci derecedeki (dolayısıyla daha ehil) seçmenlerle bırakmak daha yerinde olur. Zira bu şekilde birinci kategori seçmenler hem daha yakından fikir ve kanaat sahibi oldukları kimseleri (yani ikinci seçmenleri) seçmiş olurlar, hem de bu sonuncuların daha ağır başlı ve aydın kimseler olması kitle ruhunun sebep olabileceği taşkınlıkları büyük çapta önlemiş ve daha mutedil bir seçim gerçekleştirilmiş olur.

İki dereceli usule karşı olanlara (bilhassa Ch. Benoist) göre ise, tatbikatta birinci seçmenler sadece ikinci seçmenleri seçmekle nadiren yetinmekte çoğu defa şu iki durumdan birine düşmektedirler: ya ikinci seçmeni seçmekten ibaret olan bir seçim yetkisine hiç değer vermiyecek ve seçime ilgisizlik gösterecekler —bu takdirde seçimin birinci derecesi ikinci derece karşısında silinecektir—, veyahut birinci seçmenler kendi oy ve kanaatlerini ikinci seçmenlere kabul ettirerek onlar fiilî bir emredici vekâlet yükleyeceklerdir ki, bu takdirde de seçimin ikinci derecesi birinci derecesi karşısında silinecektir. Bu duruma A.B.D.nde başkan seçiminde tesadüf edilmektedir. Gerçekten, burada Başkan halk tarafından iki dereceli seçimle seçilmekte ve ikinci seçmenlerin seçilmesi ile kiminin başkan seçileceği de hemen belil olmaktadır.

Birinci seçmenlerin yetkilerini kullanmamaları veya yetkilerinin dışına çıkmaları suretinde görülen bu iki ihtimalden hangisi gerçekleşirse gerçekleşsin, seçimin derecelerinden biri ortadan kalkmakta, netice fiilen tek dereceli seçim şeklinde tecelli ederek, kanunun koyduğu dereceler boş birer formalite haline gelmektedir. O halde, fiilen iki dereceli seçimden ve dolayısıyla bir süzme ameliyesinden ve daha isabetil bir seçimin gerçekleştiğinden söz etmek yersizdir.

Tek veya çok dereceli oy verme usulleri hakkındaki/tatbikatın gösterdiği gelişme çizgisi ana hatları ile demokrasinin gelişmesine paralel olarak tek dereceli seçim usulünün gelişmesi yönündedir. Nitekim Türkiye'de de, milletvekilî seçimleri 1946'ya kadar iki dereceli, bu tarihten sonra ise, tek dereceli yapılmış olup 1961 Anayasasının 55/2 maddesi de *tek dereceli genel oy* esasını koymuştur.

Günümüzde Amerika Birleşik Devletlerinde yürütme organının başı, Fransada ise Cumhuriyet Senatosu üyeleri iki dereceli seçimle seçilmektedir. 1949 Alman Anayasası da 51. ci maddesinde Federe memleketlerin temsil edildikleri Federal Konseyin memleketin hükümetleri tarafından tâyin ve âzil olunabileceğini düzenlemektedir. Görüldüğü gi-

bi iki dereceli seçim, daha çok ikinci yasama meclislerinin seçiminde kullanılmaktadır.

B. Tek İsimli veya Listeli Oy Usulü = Scrutin Üninomial, Scrutin de Liste : Bir memleketin seçmenler heyetine dahil bütün seçmenleri bir araya toplayıp birden oy verdirmek imkânsız olduğundan, seçmenler birçok topluluklar halinde kümelenmişlerdir. Bu bölümler genel olarak *seçim çevresi* adı altında ve mevcut idarî bölümlere (il, ilçe, bucak) göre yapılır.

İşte oldukça geniş seçim bölgeleri tesbit edilerek bunlardan her biri üzerinde yaşayan nüfusla nisbetli olarak, birden fazla mebus seçilmesi usulüne *listeli seçim = scrutin de liste*, bütün memlekette pek çok sayıda dar seçim bölgeleri tâyin olunarak bunlardan her biri üzerinde yaşayan seçmenlere *bir tek* milletvekili seçtirmek usulüne ise *tek isimli seçim = scrutin uninomial* usulü denir.

Esmein'e göre listeli seçim usulünün 3 türlü faydası düşünülebilir:

Birincisi, Bu usul, seçmenlere, birden fazla milletvekilinin seçilmesine katılma imkânını vermek suretiyle adeta onların seçme hakkını arttırmakta ve teşvik etmektedir.

İkincisi seçimlere daha büyük bir siyasî değer ve anlam vermektedir. Bir eyalet veya ildeki seçmenlerin çoğunluğunun oylarını kendi üzerinde toplamak için, bir milletvekilinin veya adaylar gurubunun programlarını ve görüşlerini mahalli menfaat endişelerinin üstüne ve ötesine ulaştırmak yolunda yeter derecede genişletmeleri gerekir. Bu bakımdan listeli seçim sistemi millet içindeki büyük fikir cereyanlarını meydana çıkarmaya elverişli bulunmaktadır.

Üçüncü olarak da bu usul, oy hürriyetini tek isimli seçim usulünden daha iyi temin eder. Seçimlerdeki suiistimalleri zorlaştırır. Daha geniş bir seçim çevresinde idarî baskı daha zor tesir yapar.

Bununla birlikte tatbikatta bu faydaların gerçekleşmediği, listede yer alan kişilerin seçmenlerce yeteri kadar tanınmadığını veyahut da *liste başı* denilen ve kazanma şansı yüksek olan adayların diğerlerini de—ki bu sonuncular seçmenlerce meçhul olsalar bile—kazandırdığı yine Esmein tarafından belirtilmektedir.

Öte yandan Barthélemy ve Duez'e göre listeli seçim usulü, çoğunluğa dayanan seçim sistemlerinin adaletsizliğini arttırmakta, nisbi temsil usulü ile bir arada kullanılmadığı takdirde, azınlıkta kalanları ezen

bir usul haline gelmektedir. Meselâ farzedelim ki, bir ilin üç ilçesi vardır. A_1, A_2, A_3 bunların seçmen toplamı 55.000 dir. Öte yandan iki parti karşı karşıyadır : P_1 ve P_2 , A_1 ilçesinde P_1 partisi 10.000 oy ile P_2 partisinin 8.000 oyuna karşı çoğunluktadır. P_1 partisi A_2 ilçesinde de 9.000 oy ile muhalif partinin 8.500 oyuna karşı çoğunluktadır. Fakat A_3 ilçesinde ise P_2 partisi 10.500 oy ile P_1 partisinin 9.000 oyuna karşı çoğunluktadır.

Bu durumda tek isimli seçim usulü uygulandığı takdirde, P_1 partisi bu ilde 28.000 oy ile iki milletvekilliğine mâlik olacak, P_2 partisi de 27.000 oy ile bir milletvekili kazanacaktır. Oysa listeli seçim usulü tatbik edildiği takdirde, oy çokluğu sisteminin neticesi olarak P_1 partisinin üç milletvekili almasına karşılık P_2 partisi 27.000 oya sahip olmasına rağmen bir tek milletvekili dahi kazanamayacaktır. Bu örnekler, çoğunluk prensibi ile tatbik edilen listeli seçim usulünün pek adaletsiz sonuçlar doğurduğunu göstermektedir.

Bu sistem bugün İngiltere'de uygulanmaktadır. Türkiyede ise mevzuat ve tatbikat öteden beri liste usulüne sadık kalmıştır.

V

SEÇİM SİSTEMLERİ

A. Çoğunluk Sistemleri = Systèmes Majoritaires : XX ci yüzyıl başlarına kadar hemen hemen bütün seçim kanunlarında değişik şekiller altında tatbik alanı bulan bu sistemde umumî kaide, verilen oyların çoğunluğunu alan adayın veya partinin o seçim bölgesinde seçimleri kazanmış sayılması, bunlardan daha az oy alan parti ve adayların ise seçimleri o bölgede kaybetmesi teşkil eder. Böylece bu sistemde belli bir seçim çevresinden çıkacak bütün milletvekilliklerinin yalnız oyların çoğunluğunu kazanan partinin adaylarından olması gerekmektedir.

Fakat burada nasıl bir çoğunluk aranacaktır? İşte bu soruya verilecek cevaba göre çoğunluk sistemi başlıca iki şekil altında tatbik edilmektedir.

1. Salt (Mutlak) Çoğunluk Sistemi : Çok türlü çoğunluk sistemi adı da verilen bu sistem, seçime katılanların yarısından bir fazlası ile hasıl olan bir çoğunluğa dayanmaktadır. Meselâ seçim sandıklarından 10.000 muteber oy çıkan bir seçim çevresinde, seçimlere katılan parti veya adaylardan biri en az 5.001 oy almış olmak şartı ile seçimi kazanmış

olur ve öteki adaylar veya partiler seçimi kaybetmiş olurlar. Hiç birinin bu sayıyı aşamaması halinde ise, kısa bir süre sonra yeni bir seçim daha yapılır. Buna *ballottage* adı verilir. Oyların dağılması üzerine tekrar yapılan seçimde birinci defa az oy alan adaylardan bazıları adaylığını geri alacağından veya zayıf siyasî partiler de çekilmek suretiyle bazıları destekliyeceklerinden seçmenlerin oyları kuvvetli adaylar üzerinde toplanarak çoğunluk sağlanması ihtimali artacaktır. İkinci defa da salt çoğunluk elde edilemezse oylamayı bir üçüncü defa daha tekrar etmek mümkündür. Bu durumda da çoğunluk nisabının sağlanması mümkün olmazsa seçimi tekrarlatmanın kabül olamayacağını düşünen kanun koyucu, belirli bir adette tekrardan sonra, artık salt çoğunluk aranarak nisbî (izafî) çoğunlukla yetinilmesini kabul etmiştir. Böylelikle salt çoğunluğun temini ihtimali kuvvetlendirilmiş olmaktadır.

Bu sisteme, bugün Fransız ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği seçim mevzuatında rastlanmaktadır.

2. *Nisbî (İzafî) Çoğunluk veya Tek Turlu Çoğunluk Sistemi* : *Basit Çoğunluk* adı da verilen bu sisteme göre ise, kazanılan oy sayısının diğer adayların herbirinin kazandığından fazla olması seçilebilmek için yetmektedir. Meselâ 4 milletvekili çıkaracak olan bir seçim çevresinde sandıklardan 20.000 muteber oy çıkmış ve bunların 9.000 i (A), 7.000 i (B), 4.000 i ise (C) partisine verilmiş olsun. Bu durumda diğerlerine nisbetle en çok oy kazanmış bulunan (A) partisi milletvekilliklerini elde etmiş olacaktır. Görülüyor ki, bu sistemde gerekli çoğunluk seçime katılanların yarısından az bir sayı ile dahi elde edilebilmektedir. Nisbî çoğunluk sistemi İngilterede tatbik edilmektedir. Bizde de yakın zamana kadar tatbik edilen sistem bu olup, 1957 genel seçimlerine kadar uygulanmıştır. 1961 genel seçimlerinde de senato üyelerinin seçimi için bu sistem tercih edilmiştir.

B. *Nisbî Seçim veya Temsil Sistemi* : Bu sistem yukarıda açıkladığımız klâsik çoğunluk usulünün uyandırdığı tepki sonunda veya onun doğurduğu iddia olunan haksızlıklara manî olmak için geçen yüzyılın ortalarına soğru savunulmağa başlanmış olan bir sistemdir. Bugün, A.B.D. ve İngiltere dışında birçok belli başlı demokratik rejimde bu usul uygulanmaktadır.

XIX uncu yüzyılın ortasından itibaren ortaya çıkan bu sistem, en kısa bir tarifle, bir memleketteki *çeşitli fikir ve kanaatlerin* temsili usulüdür.

Gerçekten de, çoğunluk usulüne göre yapılan seçimler, birbirinden ayrı içtimai, iktisadi ve siyasî fikir ve kanaatleri temsil eden çeşitli partilerin bulunduğu memleketlerde çok adaletsiz sonuçlara yol açmaktadır.

Bir örnekle açıklamak gerekirse: bir seçim çevresinde A listesi verilen oyların % 51 ini, B listesi ise % 49 unu alsa, bütün milletvekilliklerini birinci liste kazanmış olacaktır. Laferrière'in formülüyle bu durumda $51 = 100$; $49 = 0$ gibi hatalı bir durum ortaya çıkmaktadır.

Misali bütün bir yurt çapında verelim: bir memlekette 10 milyon seçmen, iki parti ve on seçim çevresi bulunsun. Kabul edilen oy çoğunluğu usulü de salt çoğunluk olsun. Seçim sonucunda 10 seçim çevresinin hepsinde partilerden yalnız birinin birer oy farkla ötekini geçtiğini farzedelim. Bu takdirde bütün milletvekillikleri 5 milyondan 10 fazla oy alan partinin olacak, diğer parti 4.999.990 oy elde etmiş olmasına rağmen bir tek milletvekilinden dahi mahrum bulunacaktır.

Bu örnekler pek nazari ise de, tatbikatta görülmeleri imkânsız değildir. Nisbî (izafî) çoğunluk usulü, bu adaletsiz sonucu bir dereceye kadar azaltmak ihtimalini göstermekte ise de bir partiye mensup bütün adayların nisbî oy çoğunluğunu şahıslarında toplayarak diğer partileri temsilden mahrum kılması mümkündür.

Bu sonuncu kusuru, memleketimizdeki seçim tatbikatından bir örnekle ifadelendirmek gerekirse: bizde, basit (nisbî) çoğunluk esasına göre yapılan 1957 genel seçimlerinde verilen geçerli oyların % 48 ini alan D.P. Meclisteki sandalyelerin % 69,1 ini elde etmesine karşılık muhalefet partileri ve bağımsızlar oyların % 52 sini aldıkları halde mecliste ancak % 30,9 civarında (2 tane de bağımsız milletvekili mevcuttur) bir nisbette milletvekilliği kazanabilmişlerdi.

Bu örneklerden de anlıyoruz ki, oy çokluğu usulü azınlıklara, hatta seçmenlerin yarısından birkaç adet noksan olan kuvvetli azınlıklara temsil imkânını vermemektedir. Böylelikle, mecliste zehiren çoğunlukta bulunan bir partiye mensup milletvekillerinin, gerçekte milletin çoğunluğunu temsil etmemeleri durumu doğabilmektedir.

Çoğunluk sisteminin diğer bir mahzurunun da *üçüncü bir partinin* doğup gelişmesine hemen hemen imkân bırakmaması, mecliste pek çok defa büyük çoğunluk elde eden disiplinli bir iktidar partisinin bilhassa siyasî terbiyenin yeter derecede gelişmemiş olduğu memleketlerde, parlamenter kontrolden azade kalabilmesi teşkil etmektedir. Bilhassa vatandaş hak ve hürriyetlerini teminat altına alacak frenleyici ve müesse-

seleşmiş kontrol mekanizmalarının mevcut olmadığı memleketlerde, bir «otorite ifratı veya suiistimali» tehlikesi, her zaman için göz önünde tutulmaya değer bir tehlikedir. Memleketimizde 1950-1960 arası görülen tatbikat buna bir örnektir.

1. *Nisbî Sistem Leh ve Aleyhindeki Başlıca Görüşler* : Bu sistemin leh ve aleyhinde ileri sürülen teorik görüşleri bir yana bırakacak olursak, *ampirik* fikirleri başlıca şu şekilde hülâsa etmek kabildir.

1) *Lehteki Görüşler* : Barthélemy ve Duez'e göre, herşeyden önce nisbî sistem veya temsil, adalete uygundur. Her partinin ehemmiyetiyle mütenasip olarak sesini işittirebilmesi hak ve menfaate uygun düşüğü gibi, genel oy sisteminde oy yetkisinin eşit surette kullanılması esas da nisbî temsile taraftar olmayı gerekli kılar. O halde nisbî temsil, genel oy sisteminin makûl bir tamamlayıcısıdır.

İkinci sebep, Duguit'nin de söylediği gibi, parlâmentonun milletin ihtiva ettiği bütün unsurları ihtiva eylemesi lüzumudur. Fransa'da 1875 den beri oy çoğunluğu usulüne göre yapılan seçimlerin sonuçları incelenecek olursa görülür ki, seçim yetkisine sahip olup da, temsil edilme-yen vatandaşlar % 51 ile % 57 arasındadır.

Üçüncü sebep, nisbî temsilin memleket içindeki gerçek çoğunluğun hakkını savunmasıdır. Oy çoğunluğu usulü memlekette hakikî bir çoğunluğa sahip bulunan bir partinin mecliste nasıl azınlıkta kalabileceğini göstermiştir. Nisbî temsil yalnız azınlıklara da temsil edilmek imkânını vermez, aynı zamanda memleketteki gerçek çoğunlukların, oy çokluğu usulünün sun'î ve şekli mantığı yüzünden ifade edilmesine de engel olur.

Nihayet son sebep, nisbî temsilin dikkat ve ihtimamla tatbik edildiği takdirde, parlâmentoların teşekkülünde anî değişikliklere engel olması ve netice itibarıyla *esas teşkilât istikrarının* sağlanmasına yardımcı olmasıdır.

2) *Aleyhte Görüşler* : Bu sisteme karşı başlıca şu tenkidler yapılmıştır :

Birincisi, nisbî temsilin memleketteki azınlıkların kuvvetini ve parti sayısını artırmak, dolayısıyla, yasama meclisi içindeki fikir çeşitlenmelerine sebep olmak suretiyle, bir yandan *partiler enflasyonuna*, öteyandan da *kabine istikrarsızlıklarına* meclis-içi faaliyetlerinin aksamasına sebep olduğu ileri sürülmektedir. Meseleye bu açıdan bakıldıkta görülüyor ki, nisbî sistem, bilhassa kalkınma ve gelişme yolunda köklü

reformlar yapmak zorunda olan ülkelerde de, sağlam ve dinamik kabinelere pek imkân sağlamaması sebebiyle bazı mahzurları beraberinde getirmektedir.

Pratik mülâhazalara dayanan sebeplerden biri de, nisbî temsil usulünün tatbikatındaki zorluklardır.

Bu sisteme yöneltilen tenkidlerden bir kısmını da, nisbî sistemin siyasî partilerin sert bir şekilde teşkilatlanmalarına yol açtığı, öteyandan da bu sistemin doğurduğu, *şahsa oy vermek usulü* yerine *listeye oy vermek* zaruretinin, seçmenlerin serbestisini zedelediği iddiası teşkil etmektedir.

Ancak bu sonuncu eksikliğin giderilmesi yolunda, seçmenlerin listedeki isimleri değiştirmeğe hakları bulunmadığı *blok liste* usulünden bazı adayları tercih ettiklerini özel işaretlerle açıklayabildikleri *tercihli oy* sistemine gidildiği de görülmektedir.

2. *Nisbî Temsil veya Seçim Usulünün Tatbik Şekilleri.*

Bu sistemde nisbilik başlıca iki usülle elde edilmektedir.

1) *Bölüm Usulü* : Bu bölüm, her seçim çevresindeki seçmenlerin sayısını o seçim çevresinde seçilecek milletvekili sayısına bölmek suretiyle ortaya çıkan bölümdür. Meselâ, bu seçim çevresinin seçmenleri toplamı 100.000 ve seçilmesi gereken milletvekili sayısı da 10 ise, bölüm = $100.000 : 10 = 10.000$ dir. İşte bu bölüm, her partiye sayı kuvveti ile oranlı olmak üzere isabet edecek milletvekili sayısına tâyine yarayacaktır. Şöyleki, her partinin kazandığı oyların toplamı bu *bölümü* kaç defa ihtiva ediyorsa, o parti o kadar milletvekili çıkaracaktır. Meselâ 100.000 seçmeni ola n bir seçim çevresinde mevcut üç partiden (A) partisi 50.000, (B) partisi 30.000, (C) partisi 20.000 oy kazanmış olsa (A) partisinin $50.000/10.000 = 5$, (B) partisinin $30.000/10.000 = 3$, (C) partisinin ise $20.000/10.000 = 2$ milletvekilliği kazanması gerekecektir.

Fakat bu usulün tatbiki her zaman böyle basit ve sade bir tarzda olmamaktadır. Çünkü tatbikatta partiler tarafından kazanılan oylar *bölümü* tam bir surette ihtiva etmekte, bölme sonucunda *artık-oyları* kalmaktadır. Bu açıktaki kalan oyların karşılığı olarak gereken milletvekilliği partilerden hangisine verilecektir? Bu konuda belli başlı şu usuller mevcuttur.

a. *En Kuvvetli Ortalama Sistemi = Système de La Plus Forte Moyenne* : Bu sistem, açıktaki kalan milletvekillik hangi partiye verildiği tak-

dirde en fazla oy temsil edebilecekse, o partiye verilmesini kabul eden sistemdir.

Meselâ : 30.000 seçmeni olan bir seçim çevresi ve seçilmesi gereken 6 milletvekili olsun. Seçim sonucunda (A) partisi 11.500, (B) partisi 10.200, (C) partisi ise, 8300 oy kazandığına ve bu oylar bölüm sayısı olan 5000 e ayrı ayrı bölündüğünde (A) nın 2, (B) nin 2, (C) nin ise 1 milletvekilliği kazanması gerekmektedir. Açıkta kalan altıncı milletvekilliği bu partilerden hangisine verildiği takdirde en fazla oyu temsil edecektir?

(A) ya verdiği takdirde bu parti 11.500 oya karşılık 3 milletvekiline, yani her 3,833 oya karşılık bir milletvekiline, (B) partisine verildiği takdirde bu parti 10.200 oya karşılık 3 milletvekiline, yani her 3400 oya karşılık bir milletvekiline, (C) partisine verildiği takdirde ise bu parti 8300 oya karşılık 3 milletvekiline yani her 4.150 oya karşılık bir milletvekiline mâlik olacaktır. Görülüyor ki açıkta kalan milletvekilliği (C) partisine verilmek gerekir. Çünkü, ona verildiği takdirde en fazla oy temsil edilecektir.

b. *D'Hondt Usulü veya Ortak Tam Bölen Usulü* : İlk defa 1889 Belçika'da tatbik olunan bu usulde, milletvekillikleri partiler arasında paylaşmak için her partinin kazandığı oyların toplamı arkası arkasına 1,2,3,4,5, ilh... ile bölünür. Bu surette elde edilen bölümler, seçilmesi gereken milletvekillikleri sayısı miktarında olmak üzere önemleri derecesi ile sıralanırlar. Bunlardan en son bölüm ortak tam bölen olarak kabul edilir. Bu bölümleri sıraya koymak üzere önemleri derecesi ile sıralanırlar. Bunlardan en son bölüm ortak tam bölen olarak kabul edilir. Bu bölümleri sıraya koymak yeter. Ayrıca her partinin aldığı oy tutarının bu ortak bölüne bölünmesi gerekmez.

	A	B	C
1 ile :	11500	10200	8300
2 ile :	5750	5100	4250
3 ile :	3833	3400	2766

Şimdi bu bölümleri en büyüğünden en küçüğüne doğru sıralayalım :

11.500 (A partisi)	5.750 (A partisi)
10.200 (B partisi)	5.100 (B partisi)
8,300 (C partisi)	4.150 (C partisi)

O halde (A) partisi 2, (B) partisi 2, (C) partisi de 2 milletvekiline mâlik olacaklardır.

Memleketimizde de, 25 Mayıs 1961 tarih ve 306 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu 32. maddesinde esas olarak bu sistemi benimsemiş ve 1961 tarihli milletvekili seçimleri de bu usule uyularak yapılmıştır. 1965 seçimlerinde millî kalıntı (bakiye) sistemi uygulandıktan sonra bugün yine bu sisteme dönmüştür.

c. *En Kuvvetli Kalıntı Sistemi = Système Du Plus Fort Reste* : İsviçre sistemi adı da verilen bu usule göre, milletvekillerinin partiler arasında bölünmesinden sonra hangi partide kullanılmayan, artık oy yada kalıntı oy sayısı fazla ise, açıkta kalan milletvekilliği o partiye verilmektedir.

Yine eski örneğimizde : bir seçim dairesinde 30.000 seçmen ile (A) (B) ve (C) olmak üzere üç parti bulunsun, 6 milletvekilliği seçilmek gereksin ve bu partiler sırasıyla 11.500, 10.200 ve 8,300 oy kazanmış olsunlar.

Bu takdirde bölüm $30.000/6 = 5000$ dir. O halde her partiye düşecek milletvekilliği sayısı : A — $11.500/5000 = 2$ (kalıntı : 1500); B — $10200/5000 = 2$ (kalıntı : 200); C — $8300/5000 = 1$ (kalıntı : 3.300). Bunlardan en büyük kalıntı 3.300 olduğuna göre, açıkta kalan altıncı milletvekilliğinin (C) partisine verilmesi gerekir.

d. *Millî Kalıntı (Bakiye) Sistemi* : Bu sistemin özü şudur : seçim çevrelerinden arta kalan muteber oylar (kalıntılar, bakiyeler ya da artıklar), bütün seçim çevrelerinin toplamı anlamına gelen *Millî Seçim Çevresinde* biraraya getirilir. Bu toplam kalıntılar, ya da millî artıklar, açıkta kalan milletvekilliği sayısına bölünerek, bu defa yeni bir *seçim bölüm sayısı, millî bölüm sayısı* bulunur. (Hatırlanırsa, ilk seçim bölüm sayıları her seçim çevresi çapında hesaplanırdı). Her partinin millî seçim çevresi içerisinde sahip olduğu artık oylar bu millî bölüm sayısı ile bölünerek o partiye millî kalıntıdan düşecek milletvekile sayısı bulunur. Eğer halâ değerlendirilemeyen artık oylar varsa aynı işlem tekrarlanır. Bu sistem bizde 1965 seçimlerinde uygulanmıştır.

Bir örnek vermek gerekirse : Millî kalıntı sayısı 400.000, ilk safhada dağıtılamayan milletvekillikleri sayısı da 8 olsun. Bu durumda millî bölüm sayısı $\frac{400.000}{8} = 50.000$ olur. Seçimlere katılan üç partiden A = 150.000 B = 200.000; C = 50.000 artık oy sahibi olsalar :

$$(A) \text{ partisi: } \frac{150.000}{50.000} = 3; (B) \text{ partisi: } \frac{200.000}{50.000} = 4$$

$$(C) \text{ partisi: } \frac{50.000}{50.000} = 1 \text{ milletvekilliği daha (millî kalıntı yoluyla)}$$

kazanmış olurlar.

2) *Değişmez Sayı Usulü = Nombre Uniforme : Otomatik sistem* adı da verilen ve Poincaré tarafından ileri sürülen bu usulün bölüm usulünden farkı, her seçim çevresi için ayrı ayrı bir bölüm aramak yerine, seçim çevrelerinin hepsi için (yani bütün memleket için) *belirli ve değişmez* bir sayının kabul edilmiş olmasıdır. Seçim kanunu her partinin kaç milletvekili olacağı hususunun değişen bir bölüm adedine göre değil, *değişmez* bir sayıya göre tayin edeceğini kabul etmiştir. Yani her parti tarafından kazanılan oyların toplamı, bu *değişmez* sayıyı kaç defa ihtiva ediyorsa o partiye o kadar milletvekili düşecektir. Meselâ Almanya'da Weimer Cumhuriyetinde kabul edilen *değişmez* sayı 60.000 olarak kabul edilmişti.

Değişmez sayı usulünde de, açıkta kalan milletvekillerinin veya kesirlerin dağıtılması usulünde bu yola başvurulmaktadır. *Değişmez* sayı usulünde, açıkta kalan oyların veya diğer bir deyişle, açıkta kalan milletvekillerinin hangi partiye verileceği şu usule göre tayin edilir; her partinin evvelâ her seçim çevresinde kazandığı oyların toplamı alınır; bu toplam *değişmez sayıyı* ne kadar ihtiva ediyorsa, o parti o kadar sayıda milletvekiline malik olur. Sonra her partinin seçim çevrelerinin her birinde kazandığı oyların açıkta kalan yani istifade edilmeyen oyların toplamı alınır. Bu suretle her partinin bütün memlekette kazandığı oylardan açıkta kalan, yani istifade edilmeyen oyların toplamı elde edilir. Bu toplamda *değişmez sayı* kaç defa mevcutsa, her parti o nisbette fazla milletvekiline sahip olur.

Bu usul Almanya'da Weimar Cumhuriyetinde ve Birinci Dünya Savaşından sonra Avusturya'da Kurucu Meclis seçiminde tatbik alanı bulmuştur.

VI

SİYASİ PARTİLER VE SEÇİM SİSTEMLERİ

Muhteilf seçim sistemleriyle, bir memleketteki siyasi parti sistemleri arasında bazı münasebet ve tesirlerin varlığına ilk defa M-Duverger tarafından işaret edilmiştir.

Tanınmış hukukçuya göre, bir memlekette çift partili veya çok partili sistemin varlığını doğuran çok mühim ve çeşitli bazı sosyal ve millî sebepler mevcuttur. Mevcut faktörlerden biri de, teknik birer âmil olan seçim sistemleri teşkil etmektedir. Her ne kadar seçim sistemleri ile parti sistemleri arasında mekanik ve otomatik bir bağlantının mevcut olduğunu ileri sürmek imkânsızsa da, belli bir seçim sisteminin belli bir parti sisteminin meydana gelmesi yolunda *süratlendirici veya frenleyici* bir rol oynadığı müşahade olunmaktadır :

Duverger *karşılıklı* olduğunu da belirttiği bu münasebetleri, kendi deyimiyle *üç sosyolojik kanun* halinde ifade etmektedir :

A. *Nisbî Temsil Birçok ve Bağımsız Partinin Meydana Gelmesine Yol Açar* : Nisbî temsil sistemi mahiyeti icabı her azınlığın siyasi temsiline imkân verdiği için, herhangi bir fikir cephesinin küçük farklar sebebiyle de olsa birkaç parçaya bölünmesi neticede ona birşey kaybettirmemekte, her küçük parça bütün halinde olduğu zaman gibi; fakat bu defa ayrı ayrı temsil edilebilmektedir. Meselâ parlamentoda 300 sandalyaya sahip ve seçimlerde de 6 milyon oyu olan bir muhafazakâr parti, üç eşit parti halinde bölünse de, her biri 2 milyonluk seçmen kitleleriyle 100'er milletvekili çıkaracak ve muhafazakâr akım da eskisi gibi 300 sandalye civarında bir temsile sahip olabilecektir.

Aynı şekilde, bağımsız olarak kurulan küçük partiler de kuvvetleri nisbetinde temsil imkânına sahip olacaklarından, nisbî sistem bunlar için de teşvik edici bir tesirde bulunmakta, dolayısıyla parti sayısı artmasına yardımcı olmaktadır.

Yine bu sistem neticesi, temsil olunabilmek için kendi aralarında birleşmek gibi bir problemle karşı karşıya bulunmayan siyasi partiler tek başlarına şanslarını denemeyi göze alabilmektedirler. Bu ise, onların *bağımsız* bir yapı ve kişilik kazanmalarına yol açmaktadır.

B. *İki Turlu Çoğunluk Sistemi Birçok ve Bağımlı Partilerin Meydana Gelmesine Yol Açar* : Yukarıda yer verdiğimiz sistemle aşağı yukarı benzer neticeler vermek istidadı gösteren bu sistemde ikinci bir turun mevcudiyeti, bütün partilere birinci turda bir şans deneme imkânını vermekte olduğundan, parti sayısının da artması yönünde tesir meydana gelmektedir.

Bu sistemde ilk tur neticeleri alınıp hiçbir partinin kazanamadığı görüldüğünde, ikinci turda kazanma şanslarının mevcut olmadığını anlayan bazı partiler rakiplerini zayıflatmak için, kendi doktrin veya eğilimlerine yakın partiler lehine seçimden feragat edecek ve onları destekle-

yeceklerdir. Bir misalle açıklayalım : Bir seçim çevresinde muhafazakâr kanadın 100.000, devrimcilerin ise 70.000 oy sahibi olduklarını düşünelim. Eğer muhafazakâr kanaat iki partiye bölünmüş ve bunlar 60.000 ilâ 40.000 oy sahibi iseler, hiçbir parti ilk turda mutlak çoğunluğu (kullanılan oyların yarısından bir fazlasını) kazanamayacak fakat ikinci tur için devrimci parti daha şanslı olacaktır. Bu durumda *ballottage* hâsıl olacak ve birbirine yakın eğilimli muhafazakâr parti veya adaylardan en az oy alanı (burada 40.000 oy kazanımı) seçilecek ve bunun oyları diğer muhafazakâr adaya kayarak onun kazanmasını sağlayacaktır. Nitekim bu durum Fransa'da III üncü Cumhuriyette ve imparatorluk Almanyasında görülmüştür.

İkinci turun olduğu seçim ittifakları yapma zarureti ise, iki türlü çoğunluk usulünün *bağımlı = dépendant* partilere yol açmasına sebep olmaktadır.

C. Tek Turlu Çoğunluk Sistemi İki Parti Sisteminin Meydana Gelmesine Yol Açar : Bu sistem azınlıkların temsiline imkân vermemekte, seçmenler heyeti belli başlı iki ana blokta kümelenmektedir. Böylece siyasî eğilimler iki ana partinin müessiriyetine dayanan ikili gelişmeyi, iki partili bir sistemi doğurmaktadır. Az önceki örneğimizi tekrarlasak: 70.000 kişilik bir seçmen kitlesine dayanan devrimci bir parti ve karşısında 60.000 ve 40.000 lik iki guruba ayrılmış bir muhafazakâr kitlesi bulunsun. Tek turlu çoğunluk sistemi neticesi, devrimci parti seçimleri kazanacak diğer partiler hiçbir milletvekili çıkaramayacaklardır. Bu sebeple bir sonraki seçimlerde bu iki muhafazakâr parti birleşmek ihtiyacını duyacaklar ve neticede sistem iki partili bir karakter kazanacaktır. Nitekim A.B.D. ve İngiltere'de bu durumun tezahürünü görmekteyiz.

Dördüncü Bölüm

Klâsik Demokraside Hükümetin Unsurları ve Hükümet Şekilleri

Klâsik demokraside hükümetin kendine mahsus bir yapısı = (*structure*) vardır. Klâsik demokrasinin, bundan önceki üç bölümde anlattığımız ideolojik karakteri ve felsefî temayülleri, hukukî ve siyasî prensipleri, tatbik ettiği demokrasi şekilleri, hükümetin yapısı üzerinde büyük tesirler yapar.

Bu bölümde, klâsik demokrasinin hükümete kazandırdığı bu özel yapıdan bahsedeceğiz. Bunu yaparken de meseleye iki ayrı açıdan bakalım: birinci açıdan, hükümet yapısının unsurlarını; ikinci açıdan da bu unsurların çeşitli ayarlanışlarını ve tertiplerini inceliyeceğiz.

Şunu açıklayalım ki, *geniş mânada hükümet*, bir siyasî rejimde *siyasî iktidarı kullananları* ifade eder. Böylece, parlamento, Cumhurbaşkanı, bakanlar bu mânada hükümet kavramı içine girerler. *Dar mânada* hükümet ise, *yürütme iktidarını* ifade eder, yani parlamento bu kavramın dışında kalır.

Bu bölümde, unsurlarını ve şekillerini tetkik edeceğimiz hükümet, birinci ve geniş mânadaki hükümettir.

§ 1. KLÂSİK DEMOKRASİDE HÜKÜMETİN UNSURLARI

Bu yönden iki çeşit unsuru birbirinden ayırmak lâzımdır: *Organlar ve fonksiyonlar*.

Hükümet organları, gerçekte birer Devlet organı olarak, hükümet faaliyetini ifa eden *kişiler* veya kişilerden meydana gelen *heyet ve meclislerdir*. Fonksiyon ise, bu organların, Devlet faaliyetleri olarak yerine getirmekle mükellef oldukları birtakım görevlerdir ki, *hukukî tasarruflar* veya *maddî fiiller* şeklinde kendini gösterir.

Bu organların ve fonksiyonların nelerden ibaret olduklarını birinci kitapda «Devletin organları» ve «Devletin fonksiyonları» bahislerinde görmüş olduğumuzdan burada tekrar etmeyeceğiz. Ancak, organlar bahsinde üzerinde hususî olarak durmadığımız iki organ tipi üzerinde burada hükûmetin siyasi unsurları olarak ayrıca durmak istiyoruz. Bunlardan birincisi *yürütme* = (*executif*) veya en dar mânâsıyla hükûmet, diğeri ise, umumî olarak yasama fonksiyonunu ifa eden *parlamento* veya *meclisler*dir.

I

HÜKÜMET VEYA YÜRÜTME

Yürütme = (*executif*) derken anlaşılan ilk mânâ en dar mânâsıyla hükûmettir yani «*yürütme iktidarı* = *pouvoir executif*» dir. Onun bir de geniş mânâsı vardır ki, aşağıdaki izahlarımız yürütmenin bu geniş mânâsıyla ilgili olacaktır.

Yürütme, tatbikatta, Duverger'nin belirttiği gibi, çeşitli şekiller altında görünmektedir. Bunlar, yürütmenin, tek bir kişi halinde ortaya çıkması (*Exécuiif monocratique*); birbirine eşit bir hukukî statüye sahip iki kişi halinde ortaya çıkması (*executif collegial*); komite şeklinde pek az sayıda bir şahıs topluluğu halinde ortaya çıkması (*executif directorial*); ve nihayet bir şahısla bir komitenin bir araya gelmesi (*executif dualiste*) şekil ve tarzlarıdır.

A. *Monokratik Yürütme* : Bu mânâsıyla yürütmeyi kral, diktatör vesaire adı altında *bir şahıs* teşkil eder. Şüphesiz hükûmet faaliyetinde bu şahsın yanında ona yardımcı olan bir çok diğeri şahıslar vardır; ancak, o tek şahsın alacağı kararlara hiç bir suretle katılamazlar. Sadece, bu kararları hazırlar ve tatbik ederler. Hükûmet eden niteliğini taşımazlar. Birer *memur* veya *ajan* olmaktan başka bir şey değildirler. Hükûmet kararlarını almaya yetkili olan bir tek şahıstır.

Bu mânâda yürütme, tarih boyunca, çeşitli şekillerde görülmüştür. Bunlar arasında bilhassa *seçimli* veya *irsi monarşilerle diktatörlükleri* zikredebiliriz.

Duverger, A.B.D. lerindeki yürütme nevini, *Başkanlık monokrasisi* = (*Monocratie présidentielle*) adı altında bu nevi yürütmeden saymakta ise de, biz bunu gerek monokratik iktidarın aslî bir iktidar olarak kaynağı yönünden, gerekse Kongrenin Başkan karşısında haiz olduğu yetkiler yönünden pek isabetli görmüyoruz. Kaldı ki *monokrasi* denince *demokrasi* nin zıddı olan bir hükûmet nevi anlaşılır.

B. *Kollejial Yürütme* : Bu yürütme şeklinde, yürütme *iki kişiden* meydana gelmektedir. Onun için bu nevi yürütmeğe *Dyarchie* = (*İkili egemenlik*) veya *ikili yürütme* adı da verilir. Ancak bu sistemin bir özelliği olarak, bu iki kişi hukukan birbirine *eşit* durumda oldukları gibi hükûmet faaliyetinde kararların alınması *her ikisinin hiç değilse zımnen uyuşmasıyla* mümkündür.

Eski çağın bazı cumhuriyetlerinde özellikle Roma'da Konsüllük devrinde rastladığımız bu yürütme şekli, tatbikatta hem kendi saflığını koruyamamış, hem de bu iki kişiden birinin fiil üstünlüğü ile monokrasi şekline çevrilmiştir.

C. *Direktoryal Yürütme* : Bu nevi yürütme, *hey'et halindeki* yürütmedir. Ve şu iki vasfı taşır: Birincisi, yürütmeyi teşkil eden kişiler, üyeler birbirine hukukan *eşittir*; ikincisi hey'etin kararları grup halinde, *oy çokluğu* ile alınır.

Bu sistemde de tatbikatta hiç bir zaman saflığını koruyamamış ve devamlı olamamıştır. Çünkü çoğu zaman hey'et içinden biri hukukan veya fiilen üstün duruma geçmiş veya, daha çok görüldüğü üzere, şiddetli iç ihtilâflarla son bulmuştur. Bu şeklin klâsik misalini Fransız ihtilâlindeki *Kamu Selâmeti* = (*Comité de Salut Public*) vermektedir. Zamanımızdaki örneklerini Sovyet Rusya'da ve diğeri komünist memleketlerde görmekteyiz.

D. *Dualist Yürütme* : Bu iki yürütmede direktoryal yürütme ile monokratik yürütmenin bir karışımına rastlamaktayız. Gerçekten, yürütmenin bu şeklinde, bir şahıs ve onun karşısında bir komite bulunmaktadır.

Bu tarz yürütme, parlâmanter hükûmet şeklinde görülmektedir. Gerçekten *Kabine rejimi* de denen bu sistemde *müstakil* bir *Kralın* veya *Cumhurbaşkanının* yani Devlet Başkanının karşısında *Kabine* adı verilen bir heyet bulunmaktadır. Bu Kabine üyelerini Devletbaşıkanı umumiyetle Parlamento içinden seçer.

Kabinenin iki vasfı vardır : Birincisi üyelerinin Devletbaşkanının karşısında haiz oldukları otonomidir: Devletbaşıkanı tarafından seçilmiş olmalarına rağmen, Kabine üyeleri karar salâhiyetine sahiptirler. İkincisi, Kabine kollektif bir organdır. Kabine üyeleri arasında bir vazife ayırımı varsa da, bütün esas kararları ortaklaşa alırlar. Bunlardan dolayı Parlâmentoya karşı birlikte mes'ul olurlar. Teorik olarak Kabine Üyeleri hukukan eşit iseler de aralarından biri diğeri üzerinde fiilî; hat-

tâ hukukî bir üstünlüğe sahiptir. Bu, Başbakan veya Hükümet Başkanıdır. Genel olarak Başbakan Kabine arkadaşlarını seçer. Devlet Başkanı'nun tasvibine sunar. Başbakanın bu üstün durumu dualist yürütmenin karakteri olarak gösterdiğimiz bir kişi ve bir Komite karşılaşması yerine iki kişinin yani Devlet Başkanı ile Başbakanın karşılaşması neticesini doğurmaktadır.

Yürütmenin bu nevi hakkında ileride Parlâmanter Hükümet şekline bahsederken daha fazla tafsilât vereceğiz.

II

PARLAMENTO : MECLİSLER

Geniş mânasiyle hükümetin ikinci ana unsuru Meclislerdir. Bunlar komitelerden farklı olarak çok sayıda şahıslardan (Bu sayı memleketlere göre 50 ile 700 arasında değişmektedir) meydana gelen kolektif manyetteki hükümet organlarıdır.

Meclislerin kuruluşu, çalışma tarzları, yürütme ile münasebetleri anayasa hukukçusunun karşısına bir çok meseleler çıkarmaktadır. Bunların bir kısmını ileride hükümet şekillerinden bahsederken izah edeceğiz; Burada sadece üzerinde çok tartışılan bir meseleden, *Meclislerin sayısı* meselesinden kısaca bahsedeceğiz. Tartışılan şudur: Bir siyasî rejimde *tek meclis* mi, yoksa *çift meclis* mi = (*Bicamerisme*) olmalıdır.

A. Çift Meclis Sistemini Doğuran Sebepler. Parlâmentonun tek veya çift Meclisten mürekkep olması Devletin temel kuruluşu, toplumun sosyal ve siyasî yapısı, içinde bulunduğu tarihî şartlar, bağlandığı siyasî ve iktisadî telâkkilerle ilgilidir. Bu itibarla ikinci bir meclisi ortaya çıkaran sebepler her çeşit sosyal müessese için olduğu gibi, teoriden ziyade toplumun belirli bir zamandaki özel şartlarıdır. Çift meclis sistemini doğuran sebepleri, Devletin temel kuruluşuna göre iki ayrı yönden gözden geçirmek icap eder.

1. Federasyonlarda : Federal Devlet şeklinde, çift meclis sistemi, bu Devlet şeklinin hukukî yapısına bağlı olan, zarurî bir neticedir. Diğer bir deyişle, federal Devlet mutlaka çift meclis gerektirir. Gerçekten birinci kitapta bahsettiğimiz gibi, federal Devlet şeklinde bir yanda *Federe Devletler*, yani üye devletler, diğer yanda da onların üstünde *Federal Devlet* vardır. O halde her iki katagori devletlerin ayrı ayrı yasama meclisleri bulunması lâzımdır: bir yanda Federe Devletlerin temsilcilerinden

mürekkep bir meclisin, diğer yanda da federal devletin vatandaşlarının temsilcilerinden mürekkep bir meclisin bulunmasına ihtiyaç vardır. Nitekim Federasyon Devlet şeklinin en eski ve klâsik örneğini veren A.B.D. lerinde Federasyon halkını temsil eden *Temsilciler Meclisi* ile Federe Devletleri temsil eden bir *Senato* mevcuttur. Ve her ikisi bir arada A.B.D. lerinin parlâmentosu olan *Kongre*'yi meydana getirir.

2. Basit Devletlerde : Basit Devletlerde ise Devletin temel kuruluşu çift meclis sistemini zarurî kılmadığı için bu çeşit Devletlerin bazıları tek, bazıları ise çift meclislidir. Bu Devletlerde çift meclis sistemini doğuran ve ilgi çekici olan sebepleri aşağıdaki üç grupta toplamak doğru olur :

1) Tarihî Sebep: Başlıca tarihî sebep ortaçağın Aristokratik sosyal yapısıdır. Aristokrasi ikinci bir meclisin kurulmasını zarurî kılmıştır. İkinci Meclise *Yüksek Meclis* = (*Chambre Haute*) denmesi de bunu gösterir. Bu nevi ikinci meclislerin en iyi bilinen örneğini İngiltere vermektedir. İngiltere'de daha XIII üncü yüzyılda evvelâ *Magnum Concilium* denen ve Krala bağlı lâyük ve dinî asilzadelere veraset esasına göre kurulu olan bir meclis görülüyor. Bu meclis daha sonra *Lortlar Kamarası* ismini almıştır. Ondan sonra Kontluklarla şehir ve kasabaların seçilmiş temsilcilerinden kurulu ikinci bir meclisin yani *Avam Kamarası*nın da kurulması ile İngiltere çift meclis sisteminin ilk ve en eski örneğini vermiştir.

Fakat Demokratik telâkkilerin ve müesseselerin gelişmesi ile İngiltere'deki Lortlar Kamarası, bu memleketin geleneklerine fazla bağlı olması sebebiyle, ortadan kalkmamakla beraber Avam Kamarası karşısında çok zayıflamış, Danimarka, Norveç gibi memleketler ise ikinci meclislerinin aristokratik karakterini kaldırmışlardır. Şu halde zamanımızda terimin tam ilmî mânasiyle, aristokratik mahiyette ikinci meclis yalnız İngiltere'de kalmıştır.

2) Siyasî ve Amprik Sebepler : Federal bir kuruluşu sahip olmayan ve İngiltere gibi tarihî geleneklerin tesirine tâbi bulunmayan memleketlerde, ikinci bir meclisin varlığı bazan şüphe ve tereddütle karşılanmış, demokratik olup olmadığı, bir faydası bulunup bulunmadığı etrafında çeşitli mülâhazalar ileri sürülmüştür. Bir kanaate göre de, sağcı partiler daha ziyade çift meclis sistemini, solcu partiler ise tek meclis sistemini savunmuş ve savunmaktadırlar. Fakat her memleket bu sistemlerden her birinin fayda ve mahzurları hakkında ileri sürülen ve biraz sonra bahis konusu edilecek olan mülâhazaları kendi şartlarına gö-

re değerlendirmiş, daha doğrusu bu mülâhazalardan ziyade siyasi ve ampirik mahiyetteki etkenlerin tesiri altında bu sistemlerden birini veya diğerini tercih etmiştir. Böylece Avrupa'da demokrasinin ileri olduğu basit Devlet yapılı memleketlerden başlıcaları İkinci Dünya Savaşından sonra çift Meclis sistemine sadık kalmışlardır. Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, İsveç ve Norveç bu memleketlerdendir.

Türkiye'de 1961 Anayasası ile aşağı yukarı kırk senelik bir fasıladan sonra daha teminatlı olduğu düşüncesiyle ilk defa 1876 Anayasası ile kabul edilen çift meclis sistemine dönmüştür. Batı Demokrasilerinde çift meclis sistemi lehine görülen bu durumda ileride göreceğimiz üzere, parlamenter rejimin değerini muhafaza etmesinin de tesiri bulunduğu söylenebilir. Zira klâsikleşmiş bir kanaate göre parlamenter rejim ile çift meclis sistemi arasında sıkı bir bağlılık vardır.

3) *Sosyal ve Ekonomik Sebep*: 19 uncu asrın ilk yarısından itibaren kendini gösteren ekonomik ve sosyal gelişme yeni bir teşkilatlanma ihtiyacını duyurmuş, 1789 Devriminin aşırı fertçi ve şekilci siyasi demokrasisine karşı sağdan (gelenekçi ve pozitivist doktrinler) ve soldan (çeşitli sosyalist ve sendikalist doktrinler) gelen toplumcu bir fikir hareketine yol açmıştır. Özellikle sol kanattan gelen ve ekonomik ve sosyal bir demokrasi telâkkisini savunan akıma göre, devlet kuruluşunun ve idaresinin toplumun sosyal ve ekonomik yeni ihtiyaçlarına uygun olması, fertçi ve şekilci bir demokrasi anlayışını teşkilâtlandıran siyasi meclisin yanında sosyal ve ekonomik toplulukları ve menfaatleri temsil eden, yani gerçek ve organik bir esasa dayanan bir ekonomik ve sosyal meclisin de yer alması, hattâ siyasi meclis yerine geçmesi lâzımdır.

Gerçekten, bir kısım *ütöplast sosyalistler* (Saint-Simon, Proudhon) ve *néo-Marksist veya ihtilâlcî sendikalistler* (Georges Sorel) siyasi mahiyetteki her nevi devlet teşkilâtının yerini iktisadî ve teknik teşkilâta bırakmasını istiyorlar, ihtilâlcî sendikalistler daha da ileri giderek devlet mekanizmasının başına yalnız işçi sendikalarının geçmesi gerektiğini ve bunun genel grev ile bir gün gerçekleşeceğini iddia ediyorlardı.

Klâsik demokrasiye karşı olmayan, bunun için mutedil ve telifçi olan *reformcu sendikalistler* ise (Charles Benoist, Duguit, Durkheim) siyasi meclislerin ortadan kaldırılmasını değil, her nevi meslek topluluklarının temsilcilerinden kurulacak ve meslek menfaatlerini temsil edecek bir *meslekî meclisin*, fertçi telâkkiye ve ülkenin idarî bölünüşüne göre kurulmuş olan siyasi meclis yanında devlet faaliyetlerine katılmasını ve böylece ihtisada da yer verilmesini istiyorlardı.

Köklerini XIX uncu asrın gelenekçilerinden ve pozitivistlerinden alan muhafazakâr eğilimli *Korporatistlere* göre ise (Albert de Mun, La Tour de Pin), siyasi meclis yanındaki ikinci korporatif meclisin, işçi ve patronu bir arada toplayacak, istisnasız her türlü meslek mensuplarını kadrolayacak 1789 Devriminden evvelki eski korporasyonlar tarzında teşkilâtlandırılmış korporasyonların, hatta ailelerin temsilcilerinden meydana gelen bir meclis olması gerekir.

XIX uncu Asrın yarattığı sosyal ve iktisadî problemler ve bu problemler etrafındaki tartışmalar XX inci yüzyılda nihayet çeşitli şekillerde ve derecelerde uygulamalar alanına girmiştir. Bu uygulamalar şu yönlerde görülmektedir.

Birinci yönde, toplumcu ve fakat sağcı bir görüşü temsil eden *korporatizm* esasına göre kurulmuş meclislerin ilk dikkati çekici örneğini Mussolini'nin Faşist rejimi vermiştir. Şimdi Portekizdeki faşistbenzeri Salazar rejimi de esas itibariyle aynı örneği veriyor. Özellikle şu farkla ki, İtalyan Faşizminin hedefi siyasi Meclisi ortadan kaldırmak, onun yerine tamamen Devlet içine kapatılan korporasyonlar koymaktı. Salazar Faşizminde ise klâsik siyasi meclise hayat hakkı tanınmakta, fakat onun yanında sosyal, iktisadî ve manevî gayeli çeşitli korporasyonların temsilcilerinden kurulu bir Korporasyon Meclisi bulundurulmaktadır.

İkinci yönde ise, klâsik demokrasiye bağlı, *karma ekonomili* memleketlerdeki uygulamaları görüyoruz. Bu memleketlerdeki uygulamalar faşist rejimlerdeki gibi bir doktrin icabı olmayıp ampirik *iktisadî ve sosyal plânlama ihtiyacının* ifadesidir. Bunun ilk mühim örneğini Fransa'da III üncü Cumhuriyet zamanında evvelâ 1925 tarihli bir kararname ile kurulan ve 1936 da bir kanunla yeniden teşkilâtlandırılan *Millî İktisat Şurası* vermiştir. 1946 IV üncü ve 1958 V inci Cumhuriyet Anayasaları da «İktisat Şurası» adı altında bir meclis kurmuşlardır. Fakat iktisadî ve sosyal plânlama çalışmaları için kurulan bu meclis, yalnız *iştişari* yetkiye sahiptir. Bu yetkinin bir karar yetkisi olması istenmektedir. O halde bu gün Fransa'da iki meclis değil, siyasi mahiyette ikinci bir meclisin yani Senatonun yanında sosyal ve iktisadî mahiyette üçüncü bir meclis bulunmaktadır.

Bizde, İkinci Cumhuriyet Anayasası için İstanbul ilim hey'eti tarafından hazırlanan ön tasarının 124 üncü maddesinde istişari yetkilere sahip bir *millî iktisat şurasının* kurulması ön görülmekte idi. 73 üncü maddesi ise Cumhuriyet Senatosunun meslekî temsil esasına dayanan ve bu sebeple sosyal ve iktisadî hüviyet taşıyan bir kuruluşu olmasını ön-

görmekte idi. Fakat, bunlardan hiç biri Kurucu Meclisce kabul edilmiş ve Cumhuriyet Senatamız klâsik telâkkiye uygun olarak *yalnız siyasi karakterde bir ikinci meclis* niteliği ile kurulmuştur. Ancak, Kurucu Meclis bir dereceye kadar meslekî bir meclis karakteri ile siyasi meclis karakterini bir arada toplayan bir meclisti.

B. Çift Meclis Sistemlerinin Fayda ve Mahzurları : Bu iki sistemden birinin veya diğerinin bir memlekette kabul ve tatbikinde daha evvel izah ettiğimiz çeşitli sebepler rol oynamakla beraber, bu sistemler hakkındaki müsbet veya menfi görüşlerin de onlardan birinin veya diğerinin tercihinde az çok bir tesir yaptığı da inkâr edilemez. Bu itibarla tek ve çift meclis sistemlerinin leyhinde aleyhinde ileri sürülen başlıca mülâhazalar hakkında bir fikir vermekte fayda vardır.

1. Çift Meclis Sisteminin Faydaları : Çift Meclis Sisteminin çoğunluğu teşkil eden taraftarlarına göre bu sistemin faydaları şunlardır :

1) Çift Meclis Sistemi Parlamento da «İtidal ve Sükûn»u Sağlar : Birinci meclis, muhtevası itibariyle, umumiyetle, his ve heyecanı, sürat ve hareketi benimseyenlerle doludur. Bu ise, aceleyle bazan yersiz kararların alınmasına ve bazı hatalar işlenmesine sebep olabilir. Bir ikinci meclisin varlığı bir «fren» vazifesi görmesi itibariyle, parlamento çalışmalarına, his ve hayalden ziyade *akıl ve muhakemenin* hakim olmasını sağlar..

2) Çift Meclis Sistemi, «Parlamento Despotizmi» ne, «Meclis Saltanatı»na Engel Olur : Tek Meclis, millî egemenliğin yalnız kendisinde toplandığı kanaati ile yetkilerinin hudutsuz olduğu, kısacası, her şeyi yapabileceği zehabına düşebilir. Bu, fert hak ve hürriyetleri için bir tehlikeye teşkil edebilir. İşte ikinci meclis millî egemenliğin kullanılmasında diğerine ortak olarak, onun karşısında bir *denge* sağlar.

3) Kanunların İkinci Bir Meclisin Tetkikinden Geçmesi, Onların «Olgunluk ve İsbetini» Sağlar : Bilhassa zamanımızda toplum ihtiyaçlarının kanun yoluyla düzenlenmek ve karşılanmak istenmesi kanunların artması ve konuları itibariyle çeşitlenmesi ve teknikleşmesi sebebi ile belirli bir ihtisasa ihtiyaç göstermesi neticesini doğurduğundan, kanun yapma işi, kanun koyucudan her çeşit toplum meseleleri hakkında hiç değilse orta derecede bil bilgi ve tecrübe istemektedir. Bu *fikri ehliyet şartı*, maalesef, tamamen sağlanamadığı ve Charles Benoist'nin deyimi ile demokrasiyi *selâhiyetsizliğin hükümeti* haline getirdiği için tek meclis tarafından ve çok defa alel acele yapılan kanunlar toplum ihtiyaçlarını karşılamak şöyle dursun mevcut durumu da çok defa alt üst etmek-

tedir. Bu sebeple bir meclis tarafından yapılan bir kanunun, ikinci bir meclis tarafından gözden geçirilmesi böyle zararlı neticeleri önlemek, kanunların umumun menfaatına uygunluğunu sağlamak için yerinde bir tedbir olur denmektedir. Bunun sağlamak içindir ki, ikinci meclise seçilmek için *yaş ve fikri ehliyet* bakımından farklı şartlar aranmaktadır.

4) İkinci Meclis, Parlamento ile Hükümet Arasındaki İhtilâfları Tâdil» eder : Devlet idaresinde şahsi otoritesini hakim kılmak isteyen bir Devlet veya hükümet başkanı, bu arzusunun bir tek meclis karşısında daha kolaylıkla gerçekleştirebilir. İkinci bir meclisin bulunması halinde, her ikisini birden nüfuz ve tesiri altına alması herhalde daha güçtür.

2. Çift Meclis Sisteminin Mahzurları : Çift Meclis sisteminin, bir azınlık teşkil eden aleyhtarlarına göre bu sistemin mahzurları şunlardır :

1) Çift Meclis Sistemi, Teorik Bakımdan, «Millî Egemenlik» Prensibine Aykırıdır : Millî Egemenlik prensibine göre, egemenlik millet iradesinin bir ifadesidir. Milletın egemenliği gibi, iradesi de tektir ve bölünemez; bunun neticesi olarak, milletın iradesini ve egemenliğin temsil edecek organın da tek olması gerekir. Millî iradeyi temsil etmek üzere iki yasama organının bulunması millî iradenin ve egemenliğin bölünmezliği prensibini inkâr etmektir.

Bilhassa Fransada 1789 Devriminden itibaren tek meclis sisteminin kabul edildiği demokratik buhran devirlerinde bu mülâhazayı ileri sürerler çift meclis sisteminde her iki meclisin hukukî mahiyetini gözden kaçırmaktadırlar. Şöyleki: Çift meclis sisteminde, meclislerinden her ikisi birden «parlamento»yu teşkil ederler. Her iki meclis, hukuken bölünmez bir bütün teşkil eden Parlatentonun birer parçasıdır. Meclislerden her birini teşkil eden üyeler nasıl bu meclislerin milletın temsilcisi olma birliğini bozmuyorlarsa, meclislerin iki ve hatta daha çok olması da parlatentonun birliğini öyle bozmaz. Kaldı ki temsilî organların birden fazla olması millî irade ve egemenliğin bölünmesi demek değildir: Çünkü millî egemenlik prensibine dayanan Anayasalara göre, millî iradeyi temsil eden yalnız yasama organı olmayıp, yürütme organı ve hatta yargı organı da bir temsil organıdır. Bu itibarla, her iki meclisin parlatentonun birer parçası olmayıp birbirinden tamamen müstakil oldukları farzedilse bile bu, millî irade ve egemenliğin bölünmesi neticesini doğurmaz. Evvelce gösterdiğimiz gibi, millî egemenlik teorisi veya prensibi ilmi esastan tamamen mahrum olduğuna göre ona dayanan bu mülâhazaların değeri yoktur.

2) *Çift Meclis Sistemi, Pratik Bakımdan, Bir «İhtilâf Kaynağı» Olmak ve «Kanunların Yapılmasını Geciktirmek» Gibi Zararlar Doğurabilir* : Çok defa yaş, sosyal mevkî, siyasî telâkki itibariyle farklı kimselerden meydana gelen ve salahiyetleri itibariyle de az çok farklı vaz'yette bulunan iki meclis arasında ihtilâf çıkması muhtemel bulunduğu gibi, kanunların tekemmülü hususunda ikinci meclisin tâbi olduğu formaliteler ve salahiyetler kanunların yapılmasını da geciktirebilir, denemektedir.

Bu mülâhazalar, yersiz değilse de mübalâğalıdır. Her iki meclis arasında ihtilâflar çıkabilirse de bu ihtilâflar çok defa bir anlaşma ile neticelenmektedir. Ortalama bir hal şekli üzerinde yapılan bu anlaşmalar itidal ve sükûn amilidirler ve normal bir demokrasinin icaplarıdır. Zaten, Anayasalar bu ihtilâfların hallini kolaylaştıracak çalışma usullerini koymakta ve son sözü genellikle birinci meclise bırakmaktadır.

Çift Meclis Sisteminin kanunların ve dolayısıyla birtakım zarurî islahat ve reformların yapılmasını geciktirdiği bazan görülmektedir. Şu da var ki, milletvekillerinin bazan seçmenlerini memnun edecek veya günün icaplarına uygun gelecek kanunları, hakiki kanaatlarına aykırı olarak, kabul etmek suretiyle red mesuliyetini ikinci meclisin omuzlarına yüklemektedirler.

Fakat gerçek olan bir şey varsa o da ikinci meclislerin, demokratik ülkelerde, birinci meclislere nazaran ikinci plânda olduklarını bilerek kanunları çıkmaza sürüklemek, baltalamak yolunu değil, tadil ve islâh yolunu tutmakta olduklarıdır. Bu ise, onların *frenleyicilik* vasıflarının icabıdır.

Klâsik demokrasiye bağlı memleketler daha ziyade çift meclis sistemini, Marksist demokrasiye bağlı memleketler ise kuvvetler birliği ve meclis hükümeti prensiplerine uygun olarak, federasyon şekli dışında, tek meclis sistemini kabul etmektedirler.

Biz de 1924 Anayasası daha ziyade kuvvetler birliği prensibini ve meclis hükümeti sistemini kabul ettiği için tek meclis usulünü tercih etmişti. Bugünkü Anayasamız kuvvetler ayrılığı prensibini kabul ettiği için iki meclis sistemini tercih etmiş olması tabiidir.

İki meclis sisteminde meclisler arasında kuruluş ve yetki yönünden bazı farklar olacağı tabiidir. Önemli olmakla beraber bu konu üzerinde durmayacağız. Çünkü Türkiye ile ilgili bahislerde anlatılacaktır ve bu bakımdan bizdeki farklar yabancı memleketlerdekine esas itibariyle benzemektedir.

§ 2 — KLÂSİK DEMOKRASİDE HÜKÜMET ŞEKİLLERİ

Bundan önceki paragrafta, hükümeti, geniş mânâsıyla ele alarak unsurlarını tesbite çalıştık. Bir takım Devlet fonksiyonlarının ifa edilmesi zarureti ile ortaya çıkan bu unsurlar - ki somut ifadesiyle Devletin organlarıdır -, birbirinden tamamıyla ayrı bütünler olmayıp, aralarında birtakım *münasebetler* ve *bağlar* vardır. Gerçekten bu organlar, Devlet fonksiyonlarını ifa ederken, bu münasebet ve bağların bir ifadesi olarak, kendi aralarında bir takım *ayarlanışlar* ve *tertipler* meydana getirirler. Böylece, yasama ile yürütmenin birbirleriyle olan münasebetine göre ortaya bir takım *hükümet şekilleri* çıkmaktadır.

Yasama ile yürütmenin birbiriyle münasebeti ne olmalıdır? Hükümet sistemlerini birbirinden ayıran kriter nedir?

Bu hususta klâsik telâkki ile modern görüş farklı noktalardan hareket etmekte ve meseleye ayrı ayrı açılardan bakmaktadır.

Klâsik telâkki, «*kuvvetler ayrılığı*» adıyla anılan bir teoriden hareket eder. Buna göre, Devlette üç *kuvvet* (= *pouvoir*) vardır: *yasama yürütme ve yargı*. Bu kuvvetler veya *iktidarlar*, (zira «*pouvoir*» teriminin doğru karşılığı «*iktidar*»dır) mahiyetleri itibariyle birbirinden farklı faaliyetleri karşıladıkları için ayrı ayrı ellerde, organlarda toplanmalıdır. En kısa ifadesiyle, Devlette, kanunları yapacak, onları tatbik edecek ve ihtilâfları çözecek olan *iradeler* birbirinden ayrı olmalıdır.

Bu fikir, siyasî düşünce tarihinde ilk defa Aristo tarafından ortaya atılmıştır. Gerçekten, en iyi hükümet sistemini arayan bu filozof, Devlet faaliyetlerini üçe ayırmış ve her faaliyetin bir organa tevdi edilmesi gerektiğini söylemişti.

Ancak, kuvvetlerin ayrılığı fikri, 18 inci asıra gelinceye kadar revaç görmemiş, asırlar boyunca, Devletlerin çoğunda kuvvetler hükümdar, imparator gibi, en baştaki Devlet otoritesinin elinde toplanmıştır.

Modern çağlarda, kuvvetlerin ayrılmasındaki faydadan ilk bahseden, 18 inci asrın meşhur İngiliz filozofu *Locke* olmuştur. O zamanın İngilteresinde, parlamento, yasama organı olarak kanunları yapar, kral ve yardımcıları, yürütme organı olarak bunları tatbik eder ve nihayet müsta-

kil mahkemeler, kanunların tatbikinden çıkacak olan ihtilaflara bakardı. Locke, zamanındaki İngiliz siyasî mekanizmasının bu özelliğinden ilham alarak, Devlet faaliyetlerini üçe ayırmış ve özellikle, yasama ile yürütmenin, vatandaş hürriyetlerinin daha iyi korunması için aynı elde toplanmaması gerektiğini söylemiştir. Yargının iki evvelki iktidardan ayrılığı ise İngilterede eskidenberi titizlikle uygulanan bir Anayasa prensibi olmuştur.

Modern çağlarda, kuvvetler ayrılığı teorisini, herkesden fazla savunan ve onu Devletin temeli olarak koyan *Montesquieu* dur. Bunun için dir ki, nasıl sosyal mukavele teorisi denince akla Rousseau geliyorsa, *kuvvetler ayrılığı teorisi* denince de akla hemen *Montesquieu* gelir.

Montesquieu, şu gözlemden hareket eder: «ezeli bir tecrübe ile sabittir ki, *kuvvet sahibi herkes, bunu kötüye kullanmağa meyleder* ve kuvvetine bir sınır buluncaya kadar gider. Fazilet bile sınırlanmak ister. Kuvvet, kötüye kullanılmamak için o suretle tertiplenmelidir ki, *kuvvet kuvveti durdursun.*» Bu fikrin mantıkî bir neticesi olarak Devlet iktidarı, bir irade kuvveti olarak parçalanmalı ve bu parçalar o şekilde düzenlenmeli ve tertip edilmelidir ki, kuvvet kuvveti durdursun ve böylece Devleti idare eden kuvvetleri arasında bir *denge* meydana gelsin. Eğer, kanun koyan kuvvet ile, kanunu tatbik eden kuvvet aynı şahsın veya heyetin iradesi olursa, ferdin hürriyeti güven altında olamaz. Devlette siyasî iktidar, tek elde toplanmamalıdır. Devlet egemenliğinin bir cüzünü kullanan otoriteler birbirinden *ayrılmalı* ve birbirine karşı *serbest* ve *müstakil* bir duruma gelmelidir. Böylece, ayrılan kuvvetler birini tartmalı ve durdurmalıdır. Nitekim, İngilterede böyledir. Orada iktidar, tek elde toplanmayıp, kral, parlamento ve mahkemeler arasında bölünmüştür. Bunun bir neticesi olarak İngilterede tahakküm yoktur ve fert hak ve hürriyetleri güven altındadır. *Montesquieu*'nun İngiltere hakkındaki düşünceleri budur.

Montesquieu'yu bu şekilde düşünmeğe sevkeden âmil, içinde yaşadığı zamanın Avrupasının ve bilhassa Fransanın siyasî realitesidir. *Montesquieu* İngilteredeki kuvvetler ayrılığını ve bu ayrılığın neticelerini Fransadaki durumu tenkit maksadı ile biraz mübalağalı bir şekilde göstermiştir. Gerçekten, o devrin Fransası, mutlak monarşinin en ezici rolünü oynadığı bir memleketdir. İngilterenin aksine, Fransada, monarşi, yasama ve yürütme kuvvetlerini elinde tutuyor; diğer bir ifadeyle, kanunları yapıyor ve tatbik ediyordu. Kanunu yapan ve tatbik edenin aynı otorite (hükümdar) oluşu özellikle fert hak ve hürriyetleri için büyük bir güvensizlik yaratıyordu.

İşte bu mutlak ve sorumsuz monarşiye karşı siyasî düşünce alanında iki fikir silâhı doğrultulmuştu: Bunlardan birincisi, *Rousseau*'nun *siyasî mukavele* teorisinden hareket eden *millî egemenlik fikri*, diğeri de *Montesquieu*'nün yukarıda esaslarını izah ettiğimiz *kuvvetlerin ayrılığı* idi.

Gerçekte mutlak monarşileri sınırlama maksadını güten her iki fikir de, mutlak monarşiye karşı olan savaşta büyük bir rol oynamış ve Fransız Devriminin ilk hukukî ve siyasî vesikası olan 1789 «İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi»nde, sarîh ifadelerini bulmuşlardır.

Bu beyannamenin 3 üncü maddesine «*egemenliğin esası Millettedir. Hiçbir heyet ve hiç bir fert millettten açık bir şekilde gelmiye. bir otorite kullanamaz*» denilmek suretiyle egemenliği kraldan alınarak millete veriyordu.

Yine aynı beyannamenin 16 ıncı maddesinde: «bir toplum ki, içinde vatandaş hakları teminata bağlanmamış ve *kuvvetler ayrılığı* sağlanmamıştır, o toplumun anayasası yoktur» denilmek suretiyle kuvvetler ayrılığı teorisi, Devletin ve anayasanın temeli yapıyordu.

Bu fikir, Amerikaya da geçmiş ve 1787 tarihli A.B.D. federal anayasasına kuvvetle hâkim olmuştur. Fransa ve Amerikadan sonra, kuvvetler ayrılığı teorisi, XIX. ile XX nci asır başlarına kadar bütün modern anayasaların hemen hepsinde, muhtelif şekil ve derecelerde olmak üzere yer almıştır.

Ancak şu noktayı belirtelim ki, kuvvetlerin ayrılığı meselesi, yargı kuvveti veya iktidarı yönünden ciddi bir tartışma konusu olmamıştır. Zira yargı kuvvetinin gerek organik, gerek fonksiyonel bakımlardan yasama ve yürütmeden mutlak surette ayrı ve bağımsız olması gerektiği ve bunun hukuk güvenliğinin ve adaletin temeli olduğu hususu demokrasi esaslarına bağlı olmayan rejimlerde bile, hiç değilse teorik olarak kabul edilegelmiştir.

Pratik açıdan tartışma konusu yapılan ve tatbikatta farklı çözüm şekillerine bağlanan mesele siyasî mahiyetteki yasama ve yürütmenin birer kuvvet olarak değil, birer organik ve fonksiyonel bütün olarak, zarrurî görülen ayrılıklarının nasıl ve ne ölçüde sağlanacağı ve aralarındaki münasebetlerin ne şekilde düzenleneceği meselesi olmuştur.

Fakat, XX inci asrın büyük savaşları ve buhranları devlete hâkim bütün klâsik prensipleri sarstığı gibi, bu arada siyasî hukukun sağlam

temellerinden biri olarak görülen kuvvetler ayrılığı teorisi de eski itibarını kaybetmeğe başlamış ve büyük tenkidlerle karşılaşmıştır. Biz burada bu tenkidlerin hepsini sıralayacak değiliz; ehemmiyetlerinden dolayı sadece bir kaçına temas edeceğiz.

Bir tenkid, kuvvetler ayrılığı teorisinin öne sürdüğü gibi, Devlete birden fazla kuvvet veya iktidardan (yasama, yürütme ve yargı) bahsolanamıyacağıdır. Çünkü, yasama, yürütme ve yargı, egemenliğin çeşitli görünüşlerinden başka bir şey değildir. Egemenlik ise tektir ve bölünemez. Gerçekte ise Devlette iş bölümü zaruretleri yani pratik endişeler, bu fonksiyonların birbirinden ayrı organlara bırakılmasını gerektirir. Bu gösteriyor ki, asıl doğru ve anlaşılır olan «kuvvetler»in değil, «fonksiyonlar»ın ayrılığıdır. Fonksiyonlar ise «tek olan Devlet kuvvetinin» çeşitli faaliyetlerini teşkil ederler; organlar da bu fonksiyonları diğer bir organın emri altında bulunmadan yerine getirirler.

Kaldı ki «kuvvet» teiminin yerinde olduğu bir an için kabul edilse bile, yasama ile yürütmenin yanı sıra bir «yargı kuvveti»nden bahsedilmez. Kuvvetler ayrılığı teorisinin ileriye sürdüğü gibi, Devlette üç değil iki kuvvet mevcuttur; yargı müstakil bir kuvvet olmayıp yürütme kuvvetine dahildir ve onun, istikbali özel tedbirlerle sağlanmış bir parçası, bir cüzüdür, denmektedir.

Nihayet, modern Devletin işleyişinde hâkim rolü oynayan bir siyasi müessese olarak siyasi partilerin varlığı, kuvvetlerin ayrılığı teorisinin yasama ve yürütmenin ayrılığı ve münasebetleri yönünden taşıdığı mânâ ve ehemmiyeti hemen hemen hiçe indirmektedir. Çünkü zamanımızda bir siyasi rejimin işleyişini fiilen tayin eden, o siyasi rejime asıl karakterini veren, yasama ile yürütme kuvvetlerinin hususî ve teorik olarak şu veya bu organa verilmiş olması ve aralarında şu veya bu derecede bir ayrılığın mevcut bulunması değil, daha çok o siyasi rejimde tek partinin veya birden çok partinin bulunmasıdır. Hele partilerin disiplinli birer siyasi teşekkül olarak görüldüğü siyasi rejimlerde manzara, kuvvetler ayrılığı teorisinin çizdiği teorik tablodan apayrı bir karakter göstermekte, yürütme ve yasama arasında anayasalarla veya teamüllerle kurulmuş olan ayrılık ve münasebet şekilleri tamamen değişmekte ve bunlar siyasi parti vasıtasıyla birbiriyle adeta karışıp kaynaşmaktadır.

Bütün bu tenkidlerden ve müşahedelerden çıkarılacak netice şudur: «kuvvetler ayrılığı» teorisi, gerçek mânâsiyle bir hukuk prensibi olmayıp bir siyasi sanat = (art politique) formülüdür ve gerçek değeri sadece tarihî bakımdan oynadığı role bakarak takdir edilmek gerekir. Ger-

çekten, bu teori en yeni Anayasa hukukçularına göre, monarşiden demorasiye geçişte, hükümdarın elinden yasama yetkisini alıp ona sadece yürütme yetkisini bırakmak suretiyle çok değerli bir oynamış ve gayenin gerçekleşmesi ile tarihî misyonu da sona ermiştir. Bugünkü tek iki veya çok partili modern Devletin girift bünyesi ve işleyişi, bu teorisinin eski basit şeması ile izah edilememektedir. Modern Devlette, Devlet hayatının pratik ve siyasi zaruretleriyle ve demokratik âmillikle fonksiyonların bazı organlarda toplanmasından meydana gelen ve birbirinden az çok ayrı çeşitli kombinezonlara yer verildiği görülmektedir. Ancak bu, «kuvvetler ayrılığı» teorisinin basit formüllerine göre olmamakta, bilhassa siyasi partilerin tesirlerine göre olmaktadır. Modern Devlet, kuvvetler ayrılığı teorisinin iddia ettiği gibi, yasama ile yürütmenin şu veya bu derecedeki ayrılığı meselesinin çok ötesinde ve siyasi partilerin baş rolleri oynadıkları bir ortamda başka ve daha gerçek, daha tesirli ayrılıklara yol açmaktadır. Nitekim bugün iktidar ve muhalefet ayrılığı, sivil ve askerî iktidar ayrılığı, hukukî ve siyasi iktidar ile iktisadî ve teknik iktidar ayrılığı gibi yeni ve her halde gerçeklere daha uygun, daha realist ayrılık şekillerinden bahsedilmektedir.

Bütün bunlara rağmen, eski kuvvetler ayrılığı teorisi tamamiyle terk edilmiş de değildir. Özellikle yasama ile yürütmenin ayrılık ve münasebetleri yönünden tertiplenen bir takım kombinezonlara göre bir takım hükümet şekilleri ortaya çıkmaktadır. Anayasalarda ifadesini bulan pozitif hukuk da bunu teyit etmektedir.

Yasama ile yürütme arasındaki ayrılık ve münasebetleri esas alan ve klâsikleşmiş olan ve pozitif hukuka dayanan bu ölçüye göre başlıca üç hükümet şeklini belli başlı özellikleri ile izah edeceğiz.

I

MECLİS HÜKÜMETİ

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir organda toplanmasının iki şekli vardır: bu toplanma ya yürütme organı lehine olur. Bunlar eski mutlakiyet rejimleri ile diktatörlüklerdir. Ya da yasama organı lehine olur.

Yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organı'nda toplanırsa ortaya meclis hükümeti denilen şekil çıkar. Tatbikatta birbirinden çok farklı şekiller alan bu hükümet şeklinin ana unsuru, yasama ve yürütme kuv-

vetlerinin halkın doğrudan doğruya temsilcisi olan *millet meclisinde* toplanması, yürütme organının meclisin emrine ve iradesine tabi olmasıdır.

A. Meclis Hükümeti Şeklinin Dayandığı Prensipten ve Karakterleri: Meclis hükümeti veya *konvansiyonel demokrasi* şekli kökeni Rousseau'dan alan çok teorik bir görüşle, *millet iradesinin ve egemenliğinin bölünmezliği* hukukî prensibine dayanmaktadır. Bu prensibe göre, millet egemenliğinin aslî ve hakikî tecellisi, bizzat millet tarafından kullanılan yasama iktidarındır. Yürütme ise, müstakil bir iktidar olmayıp, yasama iktidarının bir vasıtasından ibarettir. Rousseau'nun muhalif olduğu temsilî demokrasi sistemine tatbik edilen bu prensip, yasama ve yürütme iktidarlarının millet irade ve egemenliğinin tek dayanağı ve ifadenin vasıtası olan mecliste kaynaşmış olduğu telâkkisine yol açmıştır. Fakat bu telâkkiye rağmen, siyasî ve amelî zaruretlerle yasama ve yürütme arasında organik ve fonksiyonel bir ayrılık meydana geldiğinden bu teorik prensiple realiteyi uzlaştırmak zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Böyle bir zaruretin mahsulü olan meclis hükümetinin bazı karakterleri yasama ve yürütme arasında fiilen az çok bir ayrılık bulunmasına rağmen, *hukuken* her iki iktidarın mecliste toplanması, yürütmenin yasamanın bir *vasıtasından* ibaret bulunması, bütün selâhiyetlerini yasamadan alması, onun adına ve onun emir ve direktifleriyle hareket etmesi mecburiyetinde olmasıdır. Bu hükümet, şeklinde, umumiyet itibarıyla, Devlet başkanı yoktur. Ve yürütme iktidarı meclisten ayrılmış bir *icra vekilleri heyeti* veya *icra komitesi* tarafından meclis adına kullanılmaktadır.

B. Meclis Hükümeti Şeklinin Tatbikatı: Bu hükümet şeklinin tatbikatına demokratik devrimlerden sonra rastlanmaktadır. Fransa'da krallığın ilgasından ve cumhuriyetin ilânından sonra 1792 de *Konvansiyon* meclisi zamanında tatbik edilen hükümet şekli bu idi. Bu hükümet şekline *Konvansiyonel hükümet* adının verilmiş olması bundan dolayıdır. Konvansiyon meclisi nâmına yürütme iktidarını *geçici icra heyeti* adını taşıyan bir heyet kullanmakta idi. Bu heyetin üyeleri Meclis dışından seçilmişti, fakat Meclis içindeki *Kamu Güvenliği ve Kamu Selâmeti* isimlerini taşıyan iki komitenin çok sıkı ve hattâ diktatoriyal kontrolü altında idi. Tatbik edilmeyen 1793 Anayasası ile çok kısa zaman tatbik edilen 1848 Anayasası da Fransada aynı hükümet şeklini kabul etmişti. 1871 deki Millî Meclis de bu şekli benimsemişti.

Bizde, 1921 Anayasasının en klâsik şekli ile kabul ettiği hükümet şekli de bu idi. Çünkü, bu Anayasanın 3. üncü maddesi, «Türkiye, B.M.M. ta-

rafından idare olunur ve hükümeti *Büyük Millet Meclisi Hükümeti* ünvanını taşır» demekte idi. 1924 tarihli Anayasamızda da aynı telâkkinin kuvvetli izleri mevcuttur.

Meclis hükümeti şeklinin normal ve devamlı bir tarzda tatbik edildiği memleket İsviçre'dir. Nasıl İngiltere, parlamenter hükümet şeklinin, Birleşik Amerika başkanlık hükümeti şeklinin vatanı iseler, İsviçre de meclis hükümetinin klâsik tatbikatına sahne olan bir memleketdir. İleride liberal demokrasinin çeşitli uygulanış şekilleri ile ilgili örneklere yer verirken İsviçreden de söz edeceğiz :

Birinci Dünya Savaşından sonra kurulan Baltık Devletleri de meclis hükümeti şeklini kabul etmişlerdi. Hâlen Sovyet Anayasası ve Demirperde gerisindeki memleketlerin Anayasaları da bu hükümet şeklini benimsemiş görünmektedirler. Bu hükümet şekli, parlamenter hükümet şeklinin bozulması halinde de müşahade ediliyor. Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet devrinde, parlamentarizmin fiilen meclis hâkimiyetine çevrildiği devirlerde bunu görüyoruz.

İsviçre gibi demokratik terbiyesi çok kuvvetli, mutedil ve sakin mizaçlı bir memleketteki normal ve istikrarlı tatbikat bir tarafa bırakılırsa, meclis hükümeti şekli başka memleketlerde daima *anormal* ve *geçici* bir rejim mahiyetini göstermiş, teorik olarak, çok demokratik bir zihniyetle, meclise tanınan egemenlik fiilen bir şahsın veya bir heyetin egemenliği şeklini almış, meclis bu şahsın veya heyetin diktatoryasına maske hizmetini görmüştür. Sovyet ve demirperde gerisi rejimleri bu vaziyetin yeni ve canlı misallerini vermektedir. Mahaza meclis hükümeti şekli İsviçrede gerçekte bir yürütme organı olan *Federal Konsey*'in üstünlüğü şeklinde görülmekte ise de İsviçrenin özellikleri bu üstünlüğün soysuzlaşmasını önlemektedir.

Bizde de gerek 1921 gerekse 1924 Anayasaları tarafından kabul edilen meclis hükümeti sistemi, başka memleketlerdeki tatbikatın verdiği misallere uygun olarak, fiilen daima yürütmenin aşırı hâkimiyetine çevrilmiştir. Bu itibarla bu hükümet sistemi, Georges Vedel'in deyimi ile ve umumiyetle bir *intikal rejimi* olarak görünüyor.

II

BAŞKANLIK HÜKÜMETİ

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden sert bir şekilde ayrılması ve yürütmenin yasama karşısında üstünlüğe sahip olması, monarşilerde *sınırlı monarşi* tipini, Cumhuriyetlerde ise *başkanlık hükümeti* şeklini meydana getirir.

A. *Başkanlık Hükümetinin Temelleri:* Bunlar, bu hükümet şeklinin klâsik örneğini veren A.B.D. leri Anayasasına ve oradaki tatbikata göre, yasama ile yürütme arasındaki kesin ayrılık ve yürütmenin yasama karşısındaki üstünlüğüdür.

1. *Yasama ile Yürütme Arasındaki Kesin Ayrılık:* Bu ayrılık hem organ, hem fonksiyon bakımındandır ve kabil olduğu kadar kesindir.

1) *Organ bakımından:* Yürütme organı A.B.D. Başkanı ile onun tayin ettiği yardımcılardan meydana gelir, (Sekreter adı verilen bu yardımcılar Bakanlardır). Başkan da yasama organı gibi, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiştir. Bu itibarla, hiç olmazsa teorik olarak onunla eşit kuvvettedir.

Başkan ve yardımcılarını yasama meclisinde üye olamazlar. Başkan seçilen kimse yasama meclisi üyesi ise bu görevinden çekilmek zorundadır ve yardımcılarını yasama meclisi dışından seçmesi lâzımdır. Başkan yardımcılarını yasama meclisinin toplantı ve müzakerelerine de katılamazlar. Yürütme ve yasama arasındaki münasebet A.B.D. lerinde Başkanın *mesajları* ile sağlanmaktadır.

Başkan yasama üzerinde organik bir tesire de yetkili değildir. Yasama meclisi yani Kongre istediği zaman toplanır. Toplantılarını istediği gibi uzatıp kısaltabilir. Başkan konkeyi yalnız olağan üstü toplantıya çağırabilir. Fesih hakkı yoktur.

2) *Fonksiyon bakımından:* Yürütme organı, yasama organının faaliyetlerine, prensip itibarıyla, müdahale ve iştirak edemez. Kanun teklif edemez. Yalnız mesaj yoluyla tavsiye ve temennilerini bildirebilir. Hukukken bir kıymet ifade etmeyen bu usul, manevî ve siyasî cepheden Başkanın kuvvetli bir şahsiyete malik olması halinde, çok büyük bir tesiri haiz olabilir. Yasama organı da yürütmenin faaliyetlerine, prensip itibarıyla, müdahale ve iştirak hakkına malik değildir.

Yasama ve yürütme arasındaki bu kesin ayrılık ileride A.B.D. nin hükümet sisteminden bahsederken göstereceğimiz üzere, Anayasasının açıkladığı çok belirli hallerde istisna olarak ortadan kalkmaktadır. Fakat Anayasanın yasama ve yürütme arasında sağladığı bu temas belirli hallerde de olsa çok mühimdir.

Bu sebepten dolayıdır ki, evvelce adı geçen Fransız hukukçusu Georges Vedel başkanlık hükümetini de, aralarında bazı farklar bulunmakla beraber, parlamenter hükümet sistemi gibi *kuvvetlerin işbirliği*'ne dayanan bir sistem olarak göstermektedir.

2. *Yürütmenin Yasama Karşısındaki Üstünlüğü:* Bu üstünlüğün birinci sebebi yürütmenin tek başı olan Başkanın halk tarafından seçilmesidir. İkinci sebebi Başkanın veto hakkına sahip olmasıdır. Üçüncü mühim bir sebep de Başkanın ve yardımcılarının (Bakanların) yasama meclisi karşısında hiç bir siyasî mesuliyete tâbi olmamalarıdır. Gerçi Başkanının ve yardımcılarının *cezaî* mes'uliyetleri varsa da bu, ağır suçların işlenmesi halindedir. Dördüncü bir sebep de Başkan yardımcılarının Kongre karşısındaki siyasî mes'uliyetsizliklerine karşılık Başkana karşı mes'ul olmalarıdır. Başkanlık hükümet rejiminde yardımcılar yani Bakanlar yalnız başkanın adamlarıdır. Tâyin ve azilleri başkanın arzu ve iradesine bağlıdır. Parlemanter hükümet şeklinde olduğu gibi, Devlet başkanı ile meclis arasında bağ rolünü gören heyet halinde otonom bir yürütme organı, bir kabine mevcut değildir. Başkan, yardımcılarının teker teker mütalâasını alabilir ve bunları bir araya toplayarak müzakere edebilir. Fakat müzakere sırasında beliren ekseriyetin mütalâası ile hukukken bağlı değildir. Amerika Cumhur Başkanı Lincoln'un bir meselede kendisine muhalif olan yedi yardımcısına karşı, «yedi hayır bir evet, evetler galiptir.» demesi meşhurdur.

Başkanlık hükümeti şeklinin karakterlerini teşkil eden bu özellikler halk iradesine dayanan, yasama karşısında çok geniş istiklâle sahip ve bütün yürütme ve idare mekanizmasına hâkim ve karar ve hareket serbesliğine malik olan yürütmeye yani Başkana, yasama karşısında tabii olarak bir üstünlük sağlamaktadır.

Başkanlık hükümeti şeklinde yasama ile yürütme arasındaki kesin ayrılık ve yürütmenin yasama karşısındaki üstünlüğü bir takım fiilî ve siyasî etkenler altında teorik kalmakta siyasî partilerin tesirine ve Başkanların çok kuvvetli bir kişilik gösterdiği hallerde ise yürütmenin üstünlüğü artmaktadır.

Genel olarak, Anayasaların koyduğu esaslar, her konuda ve her memlekette ve fiilî ve siyasî etkenlerle az çok bir değişiklikliğe uğramaktadırlar.

B. *Başkanlık Hükümet Şeklinin Tatbikatı:* Bu hükümet şeklinin klâsik ve demokratik örneğini daha evvel söylediğimiz gibi, A.B.D. leri veriyor. Demokratik yöndeki gelişmesini henüz tamamlamamış olan memleketlerde bu hükümet şekline yürütme ve yasama iktidarlarının fiilen yürütme ile karışması ve böylece yürütmenin fiilen üstünlüğü tarzında raslanmaktadır. Meselâ 1876 Osmanlı Anayasasının kurduğu hükümet şekli bu mahiyette idi. Fransada VIII senesi Anayasasının I. Na-

poleon ve 1852 Anayasasının III, Napoleon lehine kurdukları hükümet şekilleri ile 11. Ağustos 1919 tarihli Alman Anayasasının kabul ettiği hükümet şekli de bu mahiyette idi.

Başkanlık hükümeti şeklini, bu şeklin vatanı olan Birleşik Amerika'yı örnek olarak tatbik eden memleketler daha çok latin Amerika memleketleridir. Fakat, bu hükümet şekli, latin Amerika memleketlerinde soyuzlaşmakta, çok defa şahsî ve askeri diktatörlükle neticelenmektedir.

Başkanlık hükümet şeklinin Birleşik Amerika dışındaki tatbikatı, ileride izah edeceğimiz otoriter rejimlere yol açmaktadır. Bu itibarla, başkanlık hükümet şeklinin sosyal ve siyasî şartları elverişli olmayan memleketlere sokulması diktatörlüğe yol açma tehlikesini doğurabilir.

III

PARLAMENTER HÜKÜMET ŞEKLİ

Parlemanter hükümet şekli, meclis hükümetinden farklı olarak bir kuvvetler ayrılığı rejimidir. Başkanlık hükümetinden farklı olan tarafı, yasama ile yürütme birbirinden hukuken kesin bir şekilde değil, *yumuşak bir şekilde* ayrılması ve her ikisi birbirine yine hukuken eşit olarak *işbirliği* halinde bulunmasıdır. Bunun içindir ki, parlamanter hükümet şekli, *kuvvetlerin işbirliği = collaboration des pouvoirs*) ni tipik bir örneğini teşkil eder.

Aşağıda önce, çok yaygın olan bu hükümet şeklinin doğuşunu ve gelişmesini, sonra klâsik unsurlarını ve nihayet bugünkü mânâsını ve işleyişini kısaca göstereceğiz.

A. Parlemanter Hükümet Şeklinin Kökü ve Gelişmesi: Parlemanter hükümet şekli, Devlet iktidarlarının teşkilâtlandırılışı ve işleyişi hakkında önceden düşünülüp bulunmuş bazı kaidelerin tatbik edilmesiyle ortaya çıkmış bir hükümet şekli değildir. Teorik mülâhazalardan uzak, tamamen *ampirik tatbikatın, hususî tarihî şartların doğurduğu* bir hükümet şeklidir ve bu mahiyeti ile İngiliz köklüdür. Montesquieu sonradan İngilteredeki bu tatbikatı, memleketindeki mutlak monarşiyi fennlemek maksadiyle, idealleştirerek teori alanına sokmağa gayret etmiştir.

İngiltere nasıl saf temsili demokrasinin anavatanı ise, parlamanter hükümet şeklinin de öylece anavatanıdır. İngiliz monarşisi, ileride bu monarşiye ayıracağımız bahiste de göreceğimiz üzere, daha XIII. as-

rın başlarından itibaren mutlak monarşi olmaktan yavaş yavaş sıyrılarak meşrutî monarşi yani anayasalı, iktidarı sınırlı monarşi haline gelme yoluna girmiş ve meşrutî monarşi XVIII. asrın başlarına doğru parlamenter monarşi olmağa başlamış, bu dönüşüm XIX uncu asırda hızla gelişerek İngiltere dünyaya parlamanter hükümetin veya parlamanter demokrasinin örneğini vermiştir. Parlemantarizmin klâsik unsurlarından, Devlet başkanının sorumsuz olması ve bunun neticesinde hukukî ve siyasî bakımlardan ikinci plâna geçmesi, mütecanis bir birlik mahiyetindeki kabinenin teşekkülü ve bakanların siyasî mes'uliyeti, fesih hakkı gibi unsurları İngilterede daha ziyade tarihî olayların ve hattâ tesadüflerin eseri olarak meydana gelmiştir.

İngilterede tarihî şartlar altında yerleşen İngiliz parlamanter rejimi XIX uncu asrın ortalarından itibaren, Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre hariç olmak üzere, birçok memleketler tarafından kabul edilmiştir. İngiltere modelinden hareket eden bütün bu tatbikat, Duverger'nin belirttiği gibi, iki ana kolda gelişmiştir. Bir kısım memleketler, İngiltere'nin etkisi altında bulunan ve onun gibi daha ziyade teamüle bağlı memleketler, *çift partili bir parlamenter sistemi* geliştirmişlerdir. Bunlar, Kanada, Avusturalya, Yeni Zelanda gibi bazı İngiliz dominyonlarıdır. Denebilir ki, çift partili parlamanter rejim, Britanya dünyasından başka bir yerde işlememektedir. Bununla beraber, son bir kaç yıldan beri, Batı Almanya'da, çift partili bir parlamanter rejime doğru gidilmektedir. Türk demokrasisinin de ters yönde gösterilen bütün çabalara rağmen iki partili parlamanter sistem lehine bir eğilim taşıdığı söylenilebilir.

Diğer bir kısım memleketler ise, parlamanter rejimi, İngiltereden farklı olarak, *çok partili* bir sistem içinde ve rasyonelize ederek, yani Anayasaları ile bir takım teferruatlı kaidelere bağlayarak uygulamaya çalışmaktadır. Fakat bu kaideler bu memleketlerden bazılarını Anglo-Sakson memleketlerinin iki partili parlemantarizmindeki istikrara kavuşturmaya yetmemektedir. Nitekim Fransa ve İtalya gibi bazı memleketlerde çok partili siyasî hayat disiplinli olmaktan uzak olduğu için parlamanter rejim, Anayasalarının bütün tedbirlerine rağmen, pek fena işlemekte, ya Fransada görüldüğü üzere, de Gaulle'un kişiliğine bağlı bugünkü rejim gibi bir nevi otoriter rejim kurulmakta, ya da İtalyada olduğu gibi, devamlı krizlerle karşılaşmaktadır. Buna karşılık İskandinav memleketlerinde, son derecede disiplinli partilerin varlığı, halkın mizacı sayesinde ve diğer sosyo-ekonomik sebeplerle çok partili parlamanter rejim daha iyi işlemektedir. Yani koalisyon hükümetleri başarılı olabilmektedir.

Parlemanter hükümet şekli, memleketimize 1909 da «muaddel Kanunu Esasi» ile girmiştir. Osmanlı İmparatorluğunun yıkılması ile yerini 1921 Anayasasının kurduğu meclis hükümetine bırakmıştır. Ondan sonra yapılan 1924 tarihli Birinci Cumhuriyet Anayasamız, bazı bakımlardan meclis hükümetine, bazı bakımlardan ise parlemanter hükümet şekline yaklaşıyordu; yani *karma* bir sisteme sahiptir. Ancak, 1945'e kadar fiilen tek parti hâkimiyeti altında işlemiş olan Türk siyasi rejimi, bu tarihten sonra, çok partili bir hayat içinde, pek kısa bir müddet ve hiç değilse şeklen parlemanter hükümet atmosferine girmiş ise de aradan çok geçmeden fiilen tek partinin yani Demokrat Partinin hâkimiyeti altına girmiş, parlemanter rejiminin en kuvvetli klâsik unsuru olan *siyasi sorumluluk* mekanizması, bir defa olsun işlememişti. Anayasanın 1924 denberi ölü doğmuş bir hükmü olmaya devam etmiştir.

1961 tarihli İkinci Cumhuriyet Anayasamız gerçek mânâsıyla bir parlamenter hükümet şeklini kurmuştur. Bugün, bunun, çok parti sistemi içinde tatbikine çalışılmaktadır.

Ancak, parlamenter rejimin, bugün bizde, çok partili sistem içindeki tatbikatı bazı gayri tabii tesirler altındadır ve başarılı olmaktan çok uzaktır. Daha önce de söylediğimiz gibi, Türkiyemizde siyasi partilerin gelişmesi, çok parti sistemini teşvik eden *nisbî seçim* usulüne rağmen, muhtelif sebeplerle *iki partili bir rejime* doğrudur. İstikbal öyle göstermektedir ki, 1961 anayasasının parlamenter sistemi, iki partili bir rejim içinde tatbik olunacaktır. Bizce temenniye değen de budur. Çünkü çok partili sistem Türkiyede, hiç değilse bugün için, gerek bir sosyo-ekonomik ve ideolojik ihtiyacın ifadesi değildir. Böyle olmasına rağmen, sunî bir şekilde ihdas edilmiş olması, 1961 seçimlerinden sonra, çok sunî ve tabii koalisyonların kurulmasını zarurî kılmış ve memleketimizin kuvvetli ve istikrarlı hükümet ihtiyacı karşılanamamıştır. 1965 seçimleri de nisbî seçime eklenen *millî bakiye usulüne* rağmen, Adalet Partisinin tek başına iktidara gelmesini önleyememiştir. Bu bize Türk siyasi psikolojisinin ikili mihraklaşmaya daha elverişli olduğunu göstermektedir.

Her ne kadar iki parti sisteminin yani bir partiyi yalnız başına iktidara getiren sistemin tehlikelerini yakın geçmişteki acı tecrübelerimiz ve bugün beliren bazı karar ve tedbirlerde görmemek kabil değilse de, bu sistemi millî gelenek haline getirmeye çalışmamız gerçek ihtiyaçlarımıza daha uygundur ve parlamenter rejimimizin normal işlemesi için lâzımdır. Çok parti sisteminin anarşik ortamından ve iki parti sisteminin istikdadından korunmak memleketimizin çetin siyasi problemi.

B. Parlemanter Hükümet Şeklinin Klâsik Unsurları : Parlemanter hükümet şeklinin unsurlarını tetkik etmeden önce, çok yapılan bir yanlışlığı önlemek maksadıyla şu noktayı belirtmek isteriz ki, parlamenter hükümet sistemiyle halk tarafından seçilmiş bir *parlamentonun* bulunduğu demokrasi şeklini birbirine karıştırmamak gerekir. Çünkü, Devlet ana teşkiâtı içinde bir parlamentonun bulunması, hükümet şeklinin *parlomanter* olmasını gerektirmez. Her temsili demokraside muhakkak halkın seçtiği bir parlamento yani bir *yasama meclisi* vardır. Ancak, bir hükümetin parlamenter olması için bu yetmez; diğer birtakım müesseselerin ve unsurların da bulunması lâzımdır. Diğer bir deyişle, her temsili demokrasi mutlaka bir parlamentonun varlığını gerektirir; fakat her parlamento bulunan Devletteki hükümet şeklinin parlamenter olması icabetmez. Bir parlamentonun bulunduğu temsili demokraside, hükümet şekli, meclis hükümeti olabileceği gibi, başkanlık hükümeti de olabilir.

Nedir parlamenter hükümet şekli? Hangi unsurlara dayanır?

Parlomanter hükümet şekli, yasama ile yürütme arasında *hukukî eşitliğe dayanan ayrılık* ve bu ayrılığın *mutedil* olması prensibine dayanır. Diğer bir deyişle, bir hükümet şeklinde yasama ile yürütme arasında *fonksiyonel işbirliği* ve *karşılıklı organik etkiler* vardır.

Fonksiyonel İşbirliğinden kasit, çok mühim bazı Devlet tasarruflarının ancak yasama organı ile yürütme organının ortaklaşa hareketi, *işbirliği* ile yapılabilmesidir. Bunun klâsik misalini *kanun* teşkil eder. Gerçekte, parlomanter hükümet şeklinde kanunların yapılmasında yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı vazife ve faaliyetleri vardır: yasama organı kanunu müzakere eder ve kabul eder; yürütme organı ise kanunları hazırlar, teklif eder, yayınlar ve ilân eder. Görülüyor ki, kanun, yasama ile yürütme organlarının işbirliği sayesinde meydana gelmektedir.

Ancak, hemen ilâve edelim ki, bu işbirliğini gerektiren hallerin dışında, yasama ile yürütmenin yalnız başlarına yaptıkları tasarruflar, koydukları kaideler de vardır. Meselâ tüzük ve yönetmelik yapmak yalnız yürütme organının, Anayasa ile ilgili kanunlar yapılması ise yalnız yasanın yetkisine girer. Fakat prensip itibariyle yasama faaliyetinde her iki organ arasında işbirliği parlamenter rejimin en mühim unsurudur.

Karşılıklı Organik Etkilere gelince, parlomanter hükümet şeklinde, yasama ile yürütme organlarının birbirleri üzerinde organik tesirleri, birbirlerine karşı kullandıkları birtakım silâhlar da vardır.

Yasama Meclisinin yürütme organına karşı kullandığı organik tesir vasıtaları, *yürütmenin teşkiline katılması* (meselâ, parlömanter hükümette iki başlı olan yürütmenin bir başı olan Cumhurbaşkanı yasama meclisi seçer, diğer başı olan kabinenin meydana gelmesinde de yasanın çeşitli yetkileri vardır), ve asıl en önemlisi, *yürütmeyi faaliyetlerinde kontrol* etmesi ve gerektiğinde onun *cezaî ve bilhassa siyasî mesuliyetini* tesbit etmesidir.

Yürütme organının yasama meclisine karşı kullandığı organik tesir şekillerine gelince, bunlar, yürütmenin *meclis müzakerelerine katılması* ve bilhassa muayyen şartlarda, bazı memleketlerde olduğu gibi, *yasama meclisini feshetmesi* veya seçimlerin yenilenmesine karar vermesidir.

İşte parlömanter rejime hâkim olan bu genel prensipler bu rejimin aşağıdaki klâsik unsurlarını doğurmaktadır.

1. *Bağımsız ve Sorumsuz Bir Devlet Başkanı* : Halk tarafından seçilmiş olduğu için kuvvetli bir vaziyette bulunan yasama organı karşısında yürütmenin onunla hukukî ve siyasî bir eşitliğe sahip olabilmesi için Devlet Başkanının bağımsız ve sorumsuz olması lâzımdır. Parlömanter hükümetin klâsik temeli olan monarşilerde (İngiltere, Belçika ve İskandinav memleketleri gibi) Devlet Başkanının bağımsızlığı, sağlanmışır. Cumhuriyetlerde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği hallerde (1919 Finlandiya Anayasası) de Devlet Başkanının meclis karşısındaki bağımsızlığı sağlanmış sayılır. Fakat, umumiyetle olduğu üzere, cumhurbaşkanı meclis tarafından seçildiği takdirde, bu bağımsızlık tehlikeye düşebilir. İşte böyle bir tehlikenin önlenmesi için onun da bir hükümdar gibi bağımsızlığını temin etmek lâzımdır. Bu ise Devlet başkanının *sorumsuz* olması ile mümkündür. Lâkin bu sorumsuzluk monarşilerde mutlak, cumhuriyetçilerde ise nisbîdir. İngiliz hukukcularının tekarladıkları bir kaideye göre, «eğer İngiliz Kralı bir nazırı öldürürse Başvekilin sorumluluğu bahis konusu olabilir. Fakat Başvekil öldürürse mes'ul olacak kimse yoktur.»

Bizde, Parlömanter hükümet sistemini kabul etmiş olan 1909 İkinci Meşrutiyet Kanunî Esasisine göre de padişahın şahsı mukaddes ve sorumsuzdu. Halbuki cumhuriyet rejimlerinde (Devlet başkanı, vazifesiyle ilgili olmayan hususlarda hukukî ve cezaî sorumluluğa tâbi olduğu gibi, vazifesi ile ilgili hususlardan dolayı da, *vatan hainliği* suçuna münhasır olmak üzere, cezaî sorumluluğa tâbidir. Şu halde cumhuriyetlerde Devlet başkanının hukukî ve cezaî sorumsuzluğu nisbîdir. Buna karşılık siyasî sorumsuzluğu mutlaktır. Meclis tarafından hiç bir surette ıskat

olunamaz. Devlet başkanının siyasî bakımdan haiz olduğu bu mutlak sorumsuzluk mutlak siyasî tarafsızlığını gerektirir. Devlet başkanı bu sıfatı taşıdığı müddetçe, parti adamı değildir. Partiler üstü objektif, tarafsız bir şahsiyettir, zira Devletin temsilcisi, milletin başıdır. Bu sebeple asla bir partizan gibi konuşamaz ve hareket edemez. Memleketin iç ve dış politikasında belirli bir tutumu ifade eden siyasî beyanlarda bulunamaz. Rolü ayırıcı değil birleştiricidir. Tenkit veya tasvip değil, ikaz ve teşvikten, icabında milletin hakemliğini yapmaktan ibarettir. Daha ziyade manevî olan rolü tarafsızlığa titizlikle riayetkârlığı nisbetinde tesir ve meşruluk kazanır.

2. *Parlamento Karşısında Sorumlu Bakanlar* : Demokrasi icabetirir ki, halk adına egemenliği kullanan yasama organı yürütme organının faaliyetlerini murakabe etsin. Meclis, hükümet kararları yerine kendi kararlarını koymak hakkını haiz değil ise de, hükümetin tam bir istiklâl ile verdiği kararları, yaptığı her çeşit faaliyetleri millet adına, halk efkârından aldığı ilhamlara ve yalnız millî menfaatleri korumak gayesiyle yakından kontrol etmek hakkına ve mükellefiyetine sahiptir. Bu hakkın müeyyidesi bakanların meclis karşısında sorumlu olmalarıdır.

Bakanlar vazifeleri ile ilgili hususlarda, gayet tabii olarak, hukukî ve cezaî sorumluluklar taşırlar. Fakat parlamanter rejimde önemli olan parlamento karşısındaki objektif ve manevî mahiyetteki *siyasî sorumluluktur*. Bu ise, parlamentonun itimadını kaybetmiş olmak sebebiyle, onun tarafından *düşürülmektir* ki, bakana veya bakanlara kategorik bir siyasî ahlâk vecibesi olarak, *istifa* mükellefiyetini yükler. Mahaza hakkında güvensizlik kararı verilen Bakan veya Bakanlar ya da bütünü ile hükümet iskat edilmiş olarak otomatikman istifa etmiş sayılır. Sorumsuz olan Devlet başkanının imzaladığı bütün kararların ilgili bakanlar tarafından da imzalanması mecburiyeti bu kararlardan doğan sorumluluğun onlara yüklenmesi hukukî neticesini doğurmaktadır.

Geniş ve daha demokratik bir anlayışla halk efkârı egemenliğinin ifadesi olan bu siyasî sorumluluk ferdî ve kollektif olmak üzere iki şekil altında görülmektedir.

1) *Ferdî sorumluluk*; Bakanın *şahsen* vermiş olduğu bir karar veya almış olduğu bir tedbirden, diğer bir deyişle, müşterek olmayan ve kabinenin umumî siyaseti ile alâkalı olmayan ferdî karar ve tedbirlerinden dolayı bahis konusu olabilir. Meselâ bir bakan ortaklaşa alınan bir kararın bakanlığını alâkalandıran tatbik tarzından veya maiyetine verdiği yolsuz emir ve talimattan dolayı ancak kendisi sorumludur.

2) *Kollektif veya Ortak Sorumluluk* ise; parlömanter hükûmetin işleyişi bakımından çok daha mühim olan sorumluluktur. Bu, hükûmetin umumî politikasının sevk ve idaresinden meclisin itimadına esas olan hükûmet programının tatbik tarzından, bu programda yer alan esasların tatbik edilmemesinden veya noksan veya yanlış tatbikinden doğan sorumluluktur. Bu mahiyetteki tatbikat, yalnız bir veya birkaç bakanlığı alâkadar etse de ortak sorumluluk doğar. Hattâ bir bakanın, mesele bir konferansın men'i için emir vermesi veya böyle bir emrin verilmesine muvafakat etmesi veya bir memurun sübjektif saiklerle emekliye ayrılması veya bir profesörün bizde 1960 dan evvel olduğu gibi, üniversite muhtariyetine rağmen tamamen siyasî saiklerle, bakanlık emrine alınması veya üniversite üzerine ağır baskı yapılarak bizzat üniversite tarafından cezalandırılması gibi yalnız belirli bakanlığa münhasır ve tali ehemmiyette görülen karar ve tedbirler de, alındıkları şartlar ve dayandıkları gizli ve açık saikler sebebiyle, hükûmetin ortak sorumluluğuna yol açabilir.

Ferdî veya ortak sorumluluk sebeplerini birbirinden ayırmak bazan güçtür. Fakat umumiyetle ferdî sorumluluk hallerinin çoğu aynı zamanda yakından veya uzaktan, dolaylı veya doğrudan doğruya, ortak veya kollektif sorumluluğu da gerektirmektedir. Bundan dolayıdır ki, siyasî sorumluluk prensibinin demokratik bir anlayışla tatbik edildiği memleketlerde daha ziyade hükûmetin ortak sorumluluğu tercih edilmekte, yalnız bir bakanın kusuruna bağlanması mümkün hallerde bile başbakanlar çok demokratik bir zihniyetle güvenlik meselesini ortaya atmakta tereddüt göstermemekte veya meclisler başvekili sorumlu tutmaktan çekinmemektedirler. Bu suretle ekseriya ortak sorumluluk mekanizması harekete getirilmekte ve bu mekanizma demokratik Devlet anlayışının âdeta bir ölçüsü olmaktadır. Hasıl ortak sorumluluk önceden kestirilmesi imkânsız olan ve günün şartlarına göre önem kazanan siyasî şartların doğurabileceği bir sorumluluktur.

Parlömanter hükûmet şeklinin temel taşı olan ortak sorumluluk aynı zamanda *mütosanit = (solidaire)*, *dayanışmalı* bir sorumluluktur. Bu, kabinenin bir bütün olarak sorumluluğu demektir. Sorumluluktaki dayanışma hiçbir kusuru olmayan bakanı da arkadaşlarıyla beraber sorumluluk kaderini paylaşmağa mecbur eder. Böyle olduğuna göre, hükûmetin umumî politikasını ilham, sevk ve mürakabe eyleyen veya eylediği farz ve kabul olunması gereken başbakanın, birinci derecede sorumlu olduğu halde, sakıt idare devrinde görüldüğü gibi, dayanışma kaidedi dışında bırakılması veya kendisini bu kaidenin dışında tutmağa

teşebbüs etmesi, yani asıl sorumlu kendisi iken bakanlarının çekildiği koltuğuna sıkı sıkı sarılması, batılı ölçülerle tasavvur dahi edilemez.

Parlömanter hükûmet şeklinin bir özelliği olarak gösterilen iki meclis sistemini kabul etmiş olan memleketlerde hükûmetin siyasî sorumluluğunun hangi meclis karşısında harekete geçirilebileceği meselesi ortaya çıkmaktadır. İkinci meclisin, İngilterede olduğu gibi, irsiyet esasına veya, eskiden bizde olduğu gibi, kaydıhayatla tâyin esasına göre kurulduğu, demokratik bir karakter taşımadığı memleketlerde hükûmetin bu meclis karşısında siyasî sorumluluğu kabul edilmemektedir. İkinci meclisin demokratik usullerle yani yalnız seçim yolu ile kurulduğu memleketlerdeki tatbiki ise değişiktir. Bazıları onlar önünde siyasî sorumluluğu kabul etmekte, bazıları ise etmemektedir.

Demokratik şekilde kurulan ikinci meclislere de hükûmeti düşürme hakkını tanımak istenmemesinin sebebi, teorik mülâhazalardan ziyade tatbikatta iki meclis arasında doğuracağı ihtilâflar ve sebep olacağı kabine istikrarsızlığı düşüncesidir. Bizim yeni Anayasamıza göre ise Cumhuriyet Senatosu'nun hükûmet üzerinde siyasî kontrol yetkisi varsa da gensoru açmak ve bunun neticesinde onun düşürmek yetkisi, evvelce söylediğimiz gibi, yoktur.

3) *Mütecanis Bir Birlik Teşkil Eden Bir Kabine* : Kabine ve ya bakanlar kurulu, meclisteki çoğunluk partisinin ilderi veya en nüfuzlu şahsiyeti olması sebebiyle Devlet Başkanı tarafından seçilen başkanın bizzat seçtiği bakanlardan kurulu heyettir. En çok kullanılan dar mânasiyle hükûmet adı da verilen bu heyet, parlömanter demokrasinin en esaslı unsurudur. Zira sorumsuz olan Devlet başkanı ile millet adına denetleme hakkına sahip Meclis arasında teması temin, yürütme organının Devlet idaresine hâkim umumî politikasını tesbit ve temsil eden ve bu politikadan dolayı meclis karşısında ortak sorumluluk taşıyan organ odur. Bakanlar, Başbakanın başkanlığında kendine mahsus hukukî hüviyete sahip, otonom bir heyet teşkil ederler. Kabinenin bu mahiyeti mevzuattan ziyade teamüllerin eseridir. Böylelikle parlömanter hükûmette yürütme kuvveti *Devlet başkanı* ve *kabine* olmak üzere bir ikilik arzeder, tâbir caiz ise *iki başlıdır*.

Bakanlar kurulu, otonom bir heyet olarak, birtakım hukukî tasarruflarda bulunmak selâhiyetini haiz bir organdır. Birçok mühim icraî ve idarî kararlar bakanların böyle bir heyet halinde almış oldukları kararlardır. Ancak bu suretle bir hukukî netice doğurabilirler. Parlömanter hükûmette bakanlar kurulunun haiz olduğu ehemmiyet bilhassa bir

siyasî heyet olmasındandır. Söylediğimiz gibi, bu ehemmiyet, Devlet idaresine hâkim umumî politikayı tesbit ve temsil ve bunu meclis karşısında müdafaa etmesinden ve ortak sorumluluğa mâruz bulunmasındandır. Parlömanter hükûmet şekline *kabine hükûmeti* isminin de verilmesi bu heyetin fevkalâde siyasî ehemmiyetinden dolayıdır.

Siyasî bir heyet mahiyetinde olması, siyasî ve ortak sorumluluk taşıması kabinenin iki niteliğe sahip olmasını zarurî kılmaktadır ki, bu nitelikler *birlik* ve *dayanışmadır*. *Kabine birliği*, kabinenin benimsediği politikanın yürütülmesi ve müdafaa için dayanışmalı bir bütün olması demektir. Bu birliği temin eden, hem hukuken kabine arkadaşlarıyla eşit hem onlar arasında *birinci = primus inter pares*) olan başkanın, siyasî bir lider olması, büyük manevî nüfuzu, bilgisi, tecrübesi, enerjisi, zekâsı, temkini ve vakariyle hürmete lâyık hakikî bir Devlet adamı değerini taşımasıdır. Hükûmet gemisinin kaptanı odur. Bu sıfatla geminin idaresine ait mesuliyete birinci derecede maruz olan odur. Kabinenin birliği bütün bakanlardan ziyade onu ilgilendirir.

Kabinenin Mütecanis olması ise üyelerinin aynı siyasî akideye, aynı görüşe ve zihniyete sahip olması, daha somut bir deyimle, aynı partiye mensup olmasıdır. Kabine birliğinin ve dayanışmasının şartı, akide, görüş ve zihniyetlerindeki dayanışmadır. Bu ise parlömanter rejimde *kuvvetsiz hükûmeti* sağlayan temel unsurdur.

Bu sebeple parlömanter hükûmet şeklinin tatbik edildiği memleketlerde ve bu rejimin vatanı olan İngilterede Devlet başkanı meclisteki çoğunluk partisinin liderini veya en nüfuzlu şahsiyetini başbakan tayin eder, o da aynı parti içinden kabine arkadaşlarını ayırır. Bu sayede hem meclisin itimadına dayanabilecek, hem de bir birlik ve tecanüs arzedecek bir kabine kurulmuş olur. İki parti sistemini tatbik eden İngilterede parlömanter hükûmet şeklinin icapları olan hükûmet ve meclis intibakı ve kabine birliği ve dayanışması kolayca temin edilmekte, kuvvetli ve istikrarlı hükûmet mümkün olmaktadır. Halbuki çok parti sistemini tatbik eden memleketlerde çoğu zaman hiç bir parti mecliste çoğunluğa tek başına sahip olmadığı için *koalisyon kabinelerinin* kurulması zarureti hasıl olmakta, kabine birliği ve dayanışması sağlanamamakta ve bu, ekseriya hükûmette zaafırlara ve istikrarsızlıklara sebep olmaktadır.

4. *Yürütme Organı Tarafından Yasama Meclisinin veya Meclislerin Feshi* : Parlömanter hükûmet şeklinde yasama ve yürütme organları arasındaki ayrılığın eşitlik prensibine dayanması, iki kuvvet arasındaki münasebetlerde, hiç değilse teorik olarak, bir *denge* bulunmasını

zarurî kılar. Böyle olduğuna göre, parlâmentonun siyasî sorumluluk mekanizmasını harekete geçirerek hükûmeti devirme imkânına sahip olmasına karşılık hükûmetin de parlâmentoya karşı bir müdafaa silâhiyle mücehhez olması lâzımgelir. Bu silâh yürütme organının yasama üzerinde haiz olduğu *fesih hakkıdır*. Aksi takdirde yürütme organı yasamaya tamamen tâbi bir vaziyete girer ve hükûmet şekli, ekseriya görüldüğü üzere, parlömanter olmaktan çıkarak, daha evvel anlattığımız, meclis hükûmeti şekline döner. Bu şekilde ise meclis, hükûmeti kontrolla yetinmiyerek onu kendisine tâbi kılar.

Yürütme organına tanınan fesih hakkının demokratik bir müessesese olmadığı, hattâ parlömanter hükûmet şeklinin bir zarureti telâkki edilemeyeceği bazı hukukçular tarafından (Mirkine - Guetzévitch) ileri sürülmekte ise de Esmein, Hauriou, Duguit, Jèze gibi çok tanınmış hukukçular bu müessesenin, yürütme organının da halk efkârına dayanmasını temin ederek, halk iradesine kıymet vermesi itibariyle demokratik olduğunu ve yürütme ile yasama arasındaki eşitliği ve dengeyi sağlayan tek vasıta olduğu için de parlömanter hükûmet şeklinin esaslı, zarurî bir unsurunu teşkil ettiği ve meclisleri daha itidâlle harekete sevkedeceği cihetle de hükûmet istikrarını sağlayacağı kanaatindedirler. Fesih hakkına, parlömanter hükûmet şeklini kabul eden Anayasalarda (1909 maddel Osmanlı Kanunu Esasisi) bazı istisnalarla (Norveç Anayasası) umumiyetle yer verilmiş bulunması bu müessesenin parlömanter rejimin bir unsuru olduğunu göstermektedir.

Parlömanter hükûmet şeklinde daha normal ve demokratik olan tatbikat, herhangi bir meselede meclisle ihtilâf halinde olan hükûmetin çekilmesi veya meclisin görüşünü kabul etmesidir. Fakat bazı meselelerde hükûmet başkanı Devlet başkanından meclisin feshini ister. Ve yeniden seçimler yapılarak ihtilâflı meselelerde *halkın hakemliğini* temin eder.

Şu noktayı ehemmiyetle kaydedelim ki, hukuken fesih hakkını kullanmağa selâhiyetli olan Devlet başkanının, mutlak tarafsızlığı ve mânevî otoritesiyle halkın sonsuz hürmet ve itimadın mazhar bulunması gerektir. Cumhuriyetlerde fesih müessesesinin şüphe ve tereddütle karşılanması sebeplerinden biri de bu şartların lâyıkiyle gerçekleşmeyeceği hakkındaki endişedir. İngiltere'de bu şart tamamen mevcut ise de orada iki parti sisteminin tatbik edilmesinden dolayı hükûmetin Avam Kamarasındaki çoğunluğa hâkim olması sayesinde hükûmetle meclis arasında nadiren ihtilâf çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, İngilterede yürütmenin yasama karşısında kuvvetli bir vaziyet kazanmış olması se-

bebiyle, siyasî sorumluluk gibi fesih müessesesi de bu memlekette parlömanter hükümet şekline has hüviyetini kaybetmiştir. Bu müessese, hakikî rolünü, daha ziyade, İskandinavya ve Kara Avrupası parlömanter rejimlerinde oynamaktadır. Bunlar çok parti sistemini tatbik ettikleri için hükümetleri, meclis karşısında zayıf bir durumdadır. Bu sebeple fesih müessesesi, bu memleketlerde, hükümetler için gerçekten bir *savunma silâhı* hizmetini görmektedir. Yeni Anayasamıza göre yasamanın yürütme üzerinde bu bakımdan sahip olduğu yetkinin özellikleri Türkiye bahsinde anlatılacaktır.

C. Parlömanter Hükümet Şeklinin Bugünkü Mânâsı ve İşleyişi : Parlömanter hükümet şeklinin yukarıda izah ettiğimiz klâsik unsurlarının teşkil ettiği şema, tatbikatta, eski İngiliz parlömantarizminin tesirini taşıyan eski saflığını muhafaza edememiş, her siyasî müessese gibi, parlömanter hükümet şekli de, doğduğu memleket olan İngiltere de dahil olmak üzere, tatbik olunduğu her ülkede, zamanın sosyal, iktisadî ve siyasî şartlarının tesiriyle derin değişikliklere uğramıştır. Biraz mübalâğa ile denilebilir ki, parlömanter hükümet şeklinin tatbik olunduğu ülkelerin sayısı kadar çeşitli parlömanter hükümet şekil vardır.

Parlömanter hükümet şeklinin klâsik şemasının dışında gösterdiği bu çeşitliliğin, diğer sebeplerin yanı sıra en başta gelen iki amili, sebebi vardır. Bu sebepler *siyasî partilerin sayısı ve disiplinli olup olmaması* ile *seçim sistemidir*. Bu amiller parlömanter hükümet şeklinin klâsik şemasını derinden derine değiştirmekte ve onun kendi mantığına göre işlemekten alıkoymaktadır.

Bunun neticesi olarak klâsik parlömanter hükümet şeklinde yasama ile yürütme arasında hukuken mevcut farzedilen ya da kurulmak istenen denge ya yasama lehine veya daha çoğunlukla, yürütme lehine olmak üzere bozulmaktadır. Pek tabii olarak, bu dengenin ölçüsü ve tarzı da memlekette memlekete değişmektedir.

1. Yürütmenin Üstünlüğüne Dayanan Parlömanter Rejimler : Parlömanter hükümet şeklinin unsurlarından bahsederken, bu hükümet şeklinde yürütmenin *iki başlı = (düalist)* bir karakter taşıdığını söylemiştik. Bu başlardan biri, Devlet başkanıdır. Devlet Başkanlığı parlömanter hükümet şeklinin tarihi gelişmesinin neticesi olarak, sembolik ve sorumsuz bir makamdır. İkincisi kabine veya Başbakanıdır ki, Parlâmento karşısında bütün sorumluluğu taşıyan odur.

Parlömanter hükümet şeklinin bilhassa 20 nci asırda uğradığı değişiklikler, bazı memleketlerde, çeşitli sebeplerle yürütme lehine netice

vermiş ve duruma göre yürütmenin bu iki başından biri veya diğeri bütün siyasî teşkilât içinde, özellikle yasama organı karşısında üstün duruma gelmiştir.

1) Devlet Başkanının Üstünlüğüne Dayanan Parlömanter Rejimler : Avrupanın birçok memleketlerinde, eski mutlak monarşiden modern ve klâsik parlömanter hükümet şekline, sınırlı monarşiden geçilerek varılmıştır. Ancak, bilhassa Fransa'da, sınırlı monarşiden klâsik parlömanter hükümet şekline geçiş birden olmamış, *Orleancı parlamantarizm = (Parlemantarisme Orleaniste)* denilen yine intikalî bir rejimden geçilmiştir. Orleans hanedanına mensup kral Louis Philippe'in 1830 da tahta geçmesinden sonra kurulan bu nevi parlömanter rejimde hakikî parlömanter rejimin aksine Devlet Başkanı sembolik mahiyette olmayıp, sınırlı monarşinin mahiyetine uygun olarak rejimin yürütme yetkilerine sahiptir, temel unsurlarından biridir. Bunun bir neticesi olmak üzere de, kabine yalnız meclise karşı değil, Devlet Başkanına karşı da sorumlu olup, onun güvenini haiz olmak zorundadır.

Bizde, ilk Anayasamız olan 1876 tarihli Kanunu Esasi'nin kurduğu rejim, orleanist parlömantarizmi andırır mahiyette idi.

Yirminci asırda Avrupa'da bazı memleketlerde, parlömanter hükümetin, bu eskimiş şeklinin tekrar ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu hususta, bilhassa iki memleket gösterilir: Birincisi iki Dünya Savaşı arasındaki Weimar Almanyası, ikincisi ise bugünkü De Gaulle Fransasıdır.

Gerçekten, 1919 tarihli Weimar Anayasası, yürütmeyi kuvvetlendirmek gayesiyle, yasama organına karşı sorumlu bir kabinenin yanında, doğrudan doğruya halkın seçtiği ve yasama organına karşı, onun feshetmek gibi çok büyük yetkilerle mücehhez bir devlet başkanlığı ihdas etmişti. Kabine, klâsik parlömanter rejimin mantığına aykırı olarak, sadece yasama organına karşı değil, Devlet Başkanına karşı da sorumlu durumdaydı ve onun tarafından azlolunabilirdi.

Prensip itibariyle orleanist sisteme azçok yaklaşan «Weimar parlamantarizmi», bilindiği gibi, yürütmeyi kuvvetlendirecek yerde daha da zayıflatmış, ve sebep olduğu anarşik durum, evvelâ kömünist tahrikle-

rin alıp yürütmesine ve bunlarla birlikte, Versay antlaşmasının insafsızlığı hakkındaki kanaatin uyandırdığı tepkinin de yardımı ile, Hitlerin iktidara rahatça gelip yerleşmesine imkân vermişti.

1958 tarihli Anayasayla, orleanist sistem Fransa'da, yeniden sahneye çıkmıştır. Bu Anayasa da, yine kuvvetli bir yürütme yaratma gayesiyle, parlâmenter hükûmet şeklini nmantığına uymayan büyük yetkilerle mücehhez bir Devlet Başkanlığı ihdas etmiştir. Gerçekten Fransaya ayırdığımız ileriki bahiste göreceğimiz üzere, 1958 Anayasasına göre, Devlet Başkanı, klâsik parlömanter sistemde olmayan bilhassa iki büyük yetkiye sahiptir. Bir yandan referanduma başvurmak, diğer yandan da rejimin selâmeti için vahim birtakım hallerde bir çeşit diktatörlük yapmak haklarını haizdir. Bu hakka dayanarak, yasama organını, istediği gibi fesih de edebilir. Ancak, meclisin itimadını haiz oldukları müddetçe bakanları azil yetkisi yoktur.

Devlet Başkanı, Fransada, aynı Anayasaya göre, halk tarafından seçilmezken, 1962 yılındaki bir anayasa tadiliyle bu imkân da elde edilmiş ve Devlet Başkanının durumu bir kat daha kuvvetlenmiştir. Parlâmento ile hükûmeti ikinci plâna atan ve De Gaulle'ün şahsiyetinden ayrılmamacasına ona bağlı olan 1958 Fransız Anayasası, rejimi omuzlarında tutan şahsın sahneden çekilmesiyle her halde ortadan kalkacaktır.

2) *Kabinenin Üstünlüğüne Dayanan Parlâmanter Rejimler* : Bazı memleketlerde, yasama ile yürütme organı arasındaki dengenin parlömanter hükûmet şeklinde yürütmenin diğer başı olan kabine ve dolayısıyla Başbakan lehine bozulduğunu ve onun yasama organına karşı üstün duruma geldiğini görüyoruz.

Bu hususta verilecek en mükemmel misal, İngilteredir. Gerçekten İngilterede, gerçek iktidar, önce kraldan parlâmentoya, sonra da Parlâmentodan kabineye daha doğrusu Başbakana geçmiştir.

İngiliz parlömanter sisteminde, kabinenin Parlâmento karşısında böyle üstün bir duruma geçmesinin en başta gelen amili, İngilteredeki parti sistemidir.

Gerçekten, daha önce siyasî partilerden bahsederken de söylediğimiz gibi, İngilterede öteden beri yerleşmiş olan çift parti sistemi, tatbik

olunan seçim sisteminin yani tek turlu çoğunluk usulünün neticesi olarak, bu partilerden birinin parlâmentoda mutlak çoğunluğu elde etmesi neticesini doğurmaktadır. Dolayısıyla kabinenin de bu parti tarafından kurulması, parlâmento çoğunluğu ile kabine arasında, tâbir caizse, kabineyi parlâmento çoğunluğunun *komitesi* haline getiren bir bağlılık yaratmakta ve çok kuvvetli parti disiplini sayesinde de *siyasî iktidarın iktidar partisinde toplanması* neticesi doğmaktadır. Böylece hasil olan durum, klâsik parlömanter hükûmet şeklinin temelinde bulunan *kuvvetlerin dengesi* değil, disiplinli iki parti ve seçim sisteminin etkisi ile, *kabine lehine doğan kuvvetli bir üstünlüktür*. Bu üstünlüğü, bir İngiliz hukukçusu «*Kabine diktatörlüğü*» deyimiyile ifade eder ki, İngiliz parlömanter sistemini en gerçek bir şekilde ifade etmesi itibariyle yerinde bir nitelendir.

Georges Vedel'in monist parlamantarizm adını verdiği ve en son örneğini modern İngiliz parlâmentarizmde gördüğümüz bu nevi parlömanter rejimde, bir taraftan, Başbakan karşısında Devlet başkanının silinmesi ile yürütme tek başlı oluyor, diğer taraftan iktidar partisi vasıtasıyla yasama ve yürütme birleşiyor - çünkü hükûmet meclisteki çoğunluk partisinin bir *icra komitesinden* başka bir şey değildir - ve yasama *muhalefet partisi* vasıtasıyla sadece bir *kontrol organı* haline gelmiş bulunuyor.

2. *Yasamanın Üstünlüğüne Dayanan Parlömanter Rejimler* : İki-den çok partinin bulunduğu bütün batı kara Avrupası parlömanter rejimlerinin ana karakteri yasama organının yürütme organı karşısındaki üstünlüğüdür. Bilhassa III. üncü Cumhuriyet Fransı bu hususta verecek en güzel misali teşkil etmektedir.

Parlemanter rejimin, ikiden çok siyasî partinin bulunduğu bir sistemde, yasamanın yürütmeye üstünlüğü neticesine varmasının sebebi şudur: İki-den çok partili düzende, seçim sisteminin, bilhassa nisbî usûle dayanması halinde, genel olarak, partilerden hiçbiri yalnız başına çoğunluğu sağlayamamaktadır. Bunun neticesinde, hükûmetler zayıf ve cılız *koalisyonlara* dayanmaktadır. Kolayca bozulabilen ve iktidardan uzaklaşabilen koalisyon hükûmetleri, bu akibete uğramamak için, ister istemez parlâmentoya karşı müsait, uysal ve çok defa «*tavizci*» davranmaktadır. Böylece, kuvvetler dengesinde ağırlık yasama organı tarafına basmaktadır.

Hükûmetin, kendisine karşı fiilen kuvvetli durumda olan Meclis hakkında kullandığı fesih silâhının da, kolay ve sık kullanılması mün-

kün olmadığı için, hükümetlerin Meclis tarafından kolay ve sık sık düşürülmesinin önlenmesi kabil olamamaktadır.

Gerek yeni Anayasamızın B. M. M. karşısında *kuvvetli bir yürütmenin* kurulup işlemesine yeteri kadar elverişli olmaması, gerekse *nisbi seçim* usulü yüzünden çok parti sisteminin ve dolayısı ile zayıf ve istikrarsız kolalisyonların kurulup bozulması bizde de, 15 Ekim 1965 genel seçimlerine kadar, *B. M. M. üstünlüğüne* dayanan bir parlamantarizme doğru gidildiği intibamı vermekte idi. Fakat İhtilâl sonrası havası ve Ordunun bir baskı grubu rolünü oynaması yürütmeye sun'î bir kuvvet kazandırarak B. M. M. üstünlüğü yönündeki gelişme istidadını önlemiştir.

15 Ekim seçimleri sonunda Adalet Partisinin, seçim sistemine rağmen hayli kuvvetli bir çoğunlukla iktidarı tek başına ele alması kuvvetli ve istikrarlı bir yürütmenin kurulmasını mümkün kılmış ise de bu kuvvet ve istikrar temsil ettiği eğilimler itibariyle gerçek olmaktan uzak ve yeni buhranlara gebe görünmektedir.

Beşinci Bölüm (*)

Liberal Siyasî Rejim Örnekleri

Klâsik demokrasi ideolojisine ve prensiplerin bağlı memleketlerde uygulanan *Liberal Siyasî Rejimlerin* ortak ve ana karakteri, evvelce açıkladığımız gibi, *hürriyeti* siyasî toplum hayatında yalnız bir gaye değil, aynı zamanda vaz'geçilmez bir vasıta, kişiden ayrılmaz bir nitelik telâki etmeleridir. Başka bir deyimle insan şahsının kutsallığı prensibini ve siyasî plüralizmi siyasî iktidarın kaynağı, temeli, kullanılış tarzı ve gayesi yönlerinden mutlak bir esas kabul etmeleridir. Bundan dolayıdır ki, liberal siyasî rejimlerde siyasî hürriyet ile iktisadî hürriyet birbirine bağlı görülmekte, *sosyal adaletin* iktisadî ve siyasî hürriyete bir arada saygı gösterilmek şartı ile yavaş yavaş gerçekleşebileceğine inanılmaktadır.

Yine evvelce gördüğümüz üzere, liberal siyasî rejimler, bu ana ve ortak karakterleri saklı kalmak üzere, klâsik demokrasinin çeşitli tipleri içinde, hiç değilse uygulama metodu yönünden az çok farklı iktisadî sistemlere olduğu gibi, çeşitli hükümet şekillerine de yer vermektedirler.

Biliyoruz ki, bu hükümet şekilleri yasama ile yürütmenin karşılıklı münasebetlerinde benimsenen kombinezonlara göre birbirinden ayrılmaktadır. Fakat klâsik demokrasi memleketlerinde yasama -yürütme kombinezonunu izahta kullanılan *kuvvetler ayrılığı prensibi*, çağımızın sosyo-ekonomik baskısı ve özellikle seçim sistemlerinin ve siyasî partilerin devlet mekanizmasında oynadıkları rolün artması neticesinde, eski değerini hayli kaybetmiş olmakla beraber, hiç değilse şematik ve şekli bir ayırımı yaradığı için, terkedilmiş değildir.

İşte klâsik demokrasi ideolojisine bağlı memleketlerde uygulanan liberal siyasî rejimler esas itibariyle klâsik kuvvetler ayrılığı prensibi üzerine oturmuşlardır ve *parlâmenter hükümet, meclis hükümeti* ve

(*) Bu bölümde yer alan siyasî rejim örneklerinden A.B.D. ve İngiliz siyasî rejimleriyle ilgili bahisler tarafımızdan, diğerleri ise Kürsümüz asistanlarıyla işbirliği yapılarak hazırlanmıştır.

başkanlık hükümeti şekilleri gibi yasama-yürütme münasebetlerinin tarzına göre ayrılan hükümet şekillerinden birini kabul etmiş olmaları bakımından birbirinden ayrılmaktadırlar. Böyle olmakla beraber, bunlardan her biri uygulandıkları memleketin özel şartlarına ve bu arada bilhassa seçim sistemleri ile siyasî parti sistemlerine göre bazı önemli nitelikler, hatta bazan klâsik ölçülere hiç uymayan değişiklikler göstermektedirler.

Bu son bölümde bu hükümet şekillerinin uygulanma tarzları ve ilgili memlekete mahsus özellikleri hakkında daha somut ve canlı bir fikir edinilmesini sağlamak maksadiyle, klâsik demokrasiye bağlı memleketlerden belli başlılarını, liberal siyasî rejimleri ana çizgileri ile göstereceğiz.

§ 1. İNGİLİZ SİYASİ REJİMİ

I

TARİHİ GELİŞİM

A. *Genel açıdan*: İngiliz siyasî rejiminin gelişmesini etkileyen ve onun orijinal hüviyetini yaratan başlıca genel etkenler İngiltere'nin coğrafi vaziyeti, tarihi şartları, sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleri ve nihayet İngiliz millî karakteridir.

Bu genel etkenler sayesinde İngiliz siyasî rejimi aralıksız ve sarsıntısız tabii bir gelişim içinde yerleşmiş ve hürriyetçi bir yönde gelişmiş dayanağını görünüşte kalıplaşmış şekillerde ve fakat gerçekte bu şekiller altındaki manevî ve ahlakî kıymetlerde bulmuştur. Ona orijinalliğini ve sağlamlığını sağlayan bu son niteliğidir.

B. *Anayasa açısından*: İngiliz siyasî rejiminin anayasa açısından tarihî gelişimi hakkında bir fikir vermek için aşağıdaki hususlar üzerinde durmak gerekir :

1. İngiliz Anayasasının karakteri :

İngiliz Anayasası, 1215 tarihli Büyük Ferman başta olmak üzere o tarihten beri çıkarılan bazı fermanlardan, âdi kanunlardan, mahkeme içtihatlarıyla yerleşen ve *Common Law* denilen hukuk kaidelerinden ve Anayasa Konvansiyonu adı verilen siyasî teamüllerden ve uygulamalardan ve bazı önemli andlaşmalardan meydana gelen çeşitli kaidelerin teşkil ettiği bir bütündür. Başka bir deyimle, İngiliz Anayasası ihtiyaçların baskısı altında kendiliğinden meydana gelen, değişen veya konan veya fiilen

ortadan kalkan ve ne zaman konup değiştiği ve kalktığı da çok kere kesin olarak bilinmeyen bir takım kurallar mozaiğidir. Onun bu dağınık, sınırları belirsiz hüviyeti, yazılı Anayasa sistemine alışmış olanlar için İngiltere'de bir Anayasanın bulunduğunu şüphe ettirecek derecede şaşırtıcıdır. Fakat İngilterenin dediğimiz nitelikte pratik ve pragmatik bir Anayasa sistemi vardır ve bu Anayasa düzeni yazılı Anayasa ile kurulan düzenlerin çoğundan sağlamdır. Çünkü teamüli İngiliz Anayasası İngiliz milletinin kuvvetli Anayasa şuuruyla dayanmaktadır. Bu şuuru meydana getiren unsurlar ise, *hak ve hürriyet sevgisi ve hukuk hâkimiyeti* fikridir. Bu sevgi ve fikir bir yandan bağımsız mahkemelerin, öte yandan uyanık kamu oyununun garantisi altındadır. İşte İngiliz rejiminin zamanın değişen şartlarına kararlılık ve güven içinde uyabilmesini ve onun kuvvetini olduğu kadar orijinalliğini sağlayan İngiliz Anayasasının bu özelliğidir.

2. Temsilî sistemin ve parlamenter rejimin yerleşmesi :

1) *Temsilî sistemin yerleşmesi*: İngilteredeki siyasî temsil sistemin kökü, feodal kuruluşa ve feodal mükellefiyetlerde. Çünkü feodal kuruluşa göre feodal beylerle kral arasındaki münasebetler feodal toplulukların kral karşısında temsili esasına dayanmakta idi. Kral herhangi bir danışma ihtiyacını duyduğu veya yeni bir vergi koymak, yahut da bir vergiyi arttırmak istediği zaman feodal toplulukların temsilcilerinden kurulu meclisleri toplamak ve onlarla konuşup reylerini, uygun düşüncelerini öğrendikten sonra karar vermek zorunda idi. İngilterede daha başlangıçta kral çok kuvvetli ve feodal beyler zayıf olduğu için bu beyler burjuva ve halk sınıfları ile birleşerek krala karşı direnmek ihtiyacını duymuşlardır. Bu, feodal mükellefiyetlerin daha tesirli olmasını ve monarşik otoritenin gittikçe daha fazla sınırlanmasını mümkün kılmıştır. Halbuki Fransa'da başlangıçta zayıf olan kralın kuvvetli feodal beylere karşı burjuva ve halk sınıfları ile birleşmesi, monarşinin gittikçe kuvvetlenmesine ve 1789 Devrimine kadar mutlakiyetçi bir monarşinin yerleşmesine yol açmıştır.

İngilterede temsili sisteme imkân veren ve bugünkü İngiliz Paramentosunun temeli olan ilk feodal temsili meclis *Magnum Concilium* adı altında XI inci asırdan itibaren görülüyor. Bu Meclis dinî ve lâik feodal beylerden ve saray büyüklerinden kurulu bir danışma meclisi ve bir yargı organı niteliğinde idi. XIII üncü asırda dinî ve lâik asilzadelere ikinci derecedeki asilzadelerle şehir ve kasabaların temsilcileri de katılmaya başlamış *Magnum Concilium*, *Parlamento* veya *Model Parlamento* adını almıştır. Daha sonraları dinî asilzadeler ile lâik asilzadeler, yani ba-

rönler bir arada toplanarak *Lortlar Kamarasını*, ikinci derecedeki asilzadelerle, yani şövalyelerle şehir ve kasabaların temsilcileri de bir arada toplanarak *Avam Kamarasını* meydana getirmişlerdir.

XV inci asırdan itibaren Avam Kamarası kral karşısındaki varlığını, özellikle malî konularda, kuvvetle göstermeğe başlamıştır. XVII nci asırda Kralla Parlâmento arasındaki rekabetten ve din kavgalarından doğan kanlı mücadelelerden sonra Parlamentonun daha doğrusu Avam Kamarasının kralın ilâhî hukuka dayanan mutlak egemenliğini kesin olarak sınırlaması, kaynağı itibariyle feodal olan temsile başka memleketlerden çok evvel modern mânada siyasî ve demokratik bir temsil mahiyetini kazandırmıştır. İngiliz Parlâmentosuna *Parlâmentoların Anası* denmesinin sebebi budur.

2. *Parlamanter rejimin yerleşmesi*: Parlâmenter rejim de, evvelce belirttiğimiz gibi, tamamen İngiltereye özgü tarihî tecrübelerin ve hatâ tesadüflerin yardımı ile ortaya çıkmıştır.

Gerçekten daha XIII üncü asrın başlarında mutlak monarşi olmaktan sıyrılarak meşrutî monarşi olmaya yönelen İngiliz monarşisi, XVIII inci yüzyılın başlarına doğru da parlâmanter bir monarşi olmaya başlamış ve bu gelişim XIX uncu asırda tamamlanarak İngiltere dünyaya parlâmanter rejimin de ilk klâsik örneğini vermiştir.

Parlâmanter rejimin İngilterede yerleşmesi birbirine paralel iki gelişmenin eseridir. Bunlardan birincisi yasama yetkisinin ve siyasî kontrolün fiilen ve tamamen Avam Kamarasına geçmesi, ikincisi ise bütün yürütme yetkilerinin yine fiilen ve aynı zamanda hukuken Kraldan ayrı ve Avam Kamarasına karşı sorumlu bir heyete, kabineye geçmesidir. Bahsi uzatmamak için bu geçişin hangi tarihi ve fiilî şartlar içinde gerçekleştiği üzerinde durmuyacağız.

3. *İngiliz siyasî rejimine bugünkü karakterini kazandıran sebepler*: İngilterede temsili sistemin ve parlâmanter rejimin yerleşmesi, liberal bir karakter göstermesi başka memleketlerden çok daha evvel başlamış olmakla beraber İngiliz siyasî sisteminin bugün anlaşıldığı mânada bir demokrasi olması yeni sayılabilir.

İngilterede XIX uncu asrın ilk yarısından beri başlayan ve XX nci asırda hızlanan geleneksel İngiliz liberalizmini tamamlayan bu demokratik gelişme iki yönde olmuştur. Bunlardan birincisi siyasî rejimin halka açılması, ikincisi ise sosyo-ekonomik temele dayanmasıdır.

1) *Siyasî rejimin halka açılması*: Bu açılış kanunlar vasıtasıyla ve iki yolla olmuştur. Bu yollardan birincisi 1832'de başlayan ve bütün

XIX uncu asır boyunca ve XX nci asır içinde devam eden seçim reformlarıdır. Bu reformlarla birlikte servet esasına dayanan aristokratik yapılı Lordlar Kamarasından eski yetkilerinin alınmasıdır. Bu, halkın temsilcisi olan Avam Kamarasını yasama yetkisi ve özellikle yürütmeyi kontrol bakımından birinci plâna geçirmiştir. Böylece siyasî iktidar hem kökü, hem kullanılışı ile halka mal edilmiştir.

2) *Siyasî rejimin sosyo-ekonomik temele dayanması*: Bu, İngiliz toplumunun sosyo-ekonomik yapısındaki değişikliklerle ve bu değişikliğe bağlı yeni kuvvetlerin ortaya çıkması ile mümkün olmuştur. Gerçekten, ileri bir endüstri ve ticaretin sağladığı ileri derecede refahlı İngiliz toplumu içinde bir yönden aristokrasi eski kuvvetinden çok şey kaybederken, diğer yönden kuvvetli bir orta sınıf ile işçi sınıfı meydana gelmiş ve bunlar, pek tabii olarak, İngiliz siyasî rejiminde başrolü oynamaya başlamışlardır. Özellikle işçi sınıfının politika alanında rol alması, sendikaların ve bu yüzyıl başından beri liberal partinin yerini almaya başlayan İşçi Partisinin eseridir. İşçi Partisi sendikaları elele vererek sosyalist bir programın uygulanması imkânlarını hazırlamış ve İkinci Dünya Savaşından sonraki iktidar süresi içinde sosyal adaleti ve plânlı ekonomiyi hedef tutan vergi, sosyal güvenlik reformları ile ve millileştirme tedbirleri ile İngiliz siyasî rejimine sosyal demokrasi hüviyetini kazandırmıştır.

Burada dikkati çekmesi gereken özellik, şekilci bir demokrasiden ve liberal bir ekonomik sistemden sosyal bir demokrasiye ve itidalli bir ölçüde (sosyalist) bir ekonomiye geçişin, İngiltere gibi geleneklerine bağlı ve aslında aristokratik yapılı bir memlekette sarsıntısız ve âdeta sessiz sedasız başarılabilmiş olmasıdır. Bu başarının kanaatimizce başlıca sebepleri geniş bir tolerans esasına dayanan iki parti sistemi, Muhafazakâr Partinin İşçi Partisi tarafından yapılan reformları gerçek bir realizm ile karşılaması, işçi sınıfının, sınıf şuuruna sahip olmakla beraber ihtilâlcî marksist doktrine sempati beslememesi, sosyal ve ekonomik reformları parlâmenter usullerle gerçekleştirmek istemesi ve bunu başarmasıdır.

II

İNGİLİZ SİYASİ REJİMİNDE ANAYASA ORGANLARI

İngiliz Anayasa organları, *Taç, Parlamento ve Kabinayı* kapsayan siyasî organlarla *adli yargı organıdır*. Bunları ana hatları ile izah edeceğiz :

A. *Taç* : Taç, IX uncu asra kadar çıkan ve böylece Avrupada Papalıktan sonra en eski kuruluş olan İngiliz monarşisinin dayanağıdır. Taç, monarşiyi ve İngiliz Devletini bir arad temsil eden manevî ve hukukî bir müessesedir. İngiliz telâkkisinde Devlet ve Taç bir ve aynı şeydir. Bu itibarla müessese olan Taç ile fizik şahıs olan hükümdar birbirinden ayrıdır. Fakat hukuken Taç'ın sahibi hükümdardır ve o bu sebeple Devletin başı, Devlet Birliğinin sembolüdür.

Hükümdar Taç'a veraset yoluyla sahip olur. Taç'ın mirasçısı hanedanın en büyük erkek evlâdıdır. Kadın ancak erkek bulunmadığı takdirde hükümdar olabilir. 1701'den beri kabul edilen bir kaideye göre de Kralın resmî İngiliz kilisesi olan Anglikan Klisesine mensup olması lâzımdır. Çünkü o, Anglikan kilisesinin de başıdır. Taşdığı bu dinî karakterden dolayı tahta geçiş töreni dinî bir tören mahiyetini taşır.

Kral sorumsuzdur. Çünkü eski bir deyimde göre «Kral fenalık yapamaz». Fenalık yapamadığına göre sorumsuz olması gerekir. Eskiden mutlak ve müstebit kralların sınırsız iktidarlarına rağmen sorumsuzluklarını maskeleyen bu deyim, bugün gerçek bir mâna taşımaktadır. Çünkü kralın bütün iktidarı fiilen kabineye geçmiştir. O halde yetkisiz sorumluluk olamayacağından kralın değil, kabinenin sorumlu olması gerekir. Bunun için bilinen bir deyimde göre «Kral bir bakanı öldürürse Başbakan sorumlu olur. Eğer Başbakanı öldürürse sorumlu olacak kimse yoktur».

Taç'a ait olan ve kral tarafından kullanılan iktidarlar iki türdür. Birincisi mutlak monarşi devrinden kalma, *takdirî iktidarlar*, yani yargı kontrolüne tâbi olmayan ve teamüllerle yerleşmiş bulunan *imtiyazlı iktidarlar* = (*prérogatives*)dır. İkincisi *kanunî iktidarlardır*. Bu ikinci nevi iktidarlar belirli konularda kanunlar tarafından verilen ve kullanılması sırasında meydana gelen zararlardan dolayı devlete tazmin mükellefiyeti yüklenmesini gerektiren yani, kazaî kontrole tâbi olan iktidarlardır. Birinci kategoriye giren ve kazaî kontrol dışında kalan iktidarlar ise teorik olarak çok geniştir. Kral, bunlara dayanarak Başbakanı ve bakanları tayin etmek, kanunları tasdik etmek hakkına sahiptir. Çünkü teamüle göre Avam Kamarası tarafından kabul edilen bir kanun, Krala sunulan bir tekliften ibarettir. Ona kanun niteliğini kazandıran Kralın tasdikidir. Kral aynı iktidarla Avam Kamarasını dilediği zaman feshedebilir. Lordlar Kamarası için dilediği gibi ve dilediği kadar lordluklar ihdas edebilir. Aynı iktidara dayanarak İngiliz dış politikasını o idare etme hakkına sahiptir. Ordunun ve idare teşkilâtının da başı odur. İngiliz hâkimleri adaleti onun adına dağıtır. Aynı iktidara dayanarak her sene hükümet programını o okur.

Saydığımız bu imtiyazlı iktidarların hepsi sadece hukukî ve teoriktir. Çünkü bunlar fiilen evvelâ parlâmentoya ve daha sonra yavaş yavaş kabineye geçmiştir. Fiilen Kral, Başbakanlığı, seçimi kazanan partinin liderine vermeğe mecbur olduğu gibi, bakanları da tayin eden Başbakan'dır. Kanunların Kral tarafından tasdikî sadece bir formalitedir. 1707'den beri hiç bir Kral hiç bir kanunu geri çevirmiş değildir. Kral Avam Kamarasını ancak hükümetin isteği ile feshedebilir. Lordlar Kamarasına yeni üyeler tayinini de ancak hükümetin teklifi ile yapabilir. Dış politikayı idare eden, barışa ve savaşa karar veren ve andlaşmaları yapan yalnız hükümettir. Ordunun başı da hükümettir. Kral ancak hükümetin hazırladığı programı okur ve bu programın virgülünü bile değiştiremez.

Hülâsa, Taç'ın hukuken Krala ait olan ve fakat Parlâmentonun isteği zaman kaldırabileceği ve değiştirebileceği yürütme iktidarları mahiyetindeki bütün imtiyazlı iktidarları fiilen bir şekil ve formaliteden ibarettir. Bu itibarla İngiliz Kralı veya Kraliçesi, sadece İngiliz Devletinin kişiliğini, İngiliz milletinin birliğini ve bütünlüğünü temsil eden ve geniş bir manevî otoriteye sahip olan, sevilen ve sayılan semboldür.

B. *Parlamento* : Teorik açıdan İngiliz Parlamentosu Kral, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasından meydana gelen üç direkli bir müesseseye ise de, asıl Parlamento, Lordlar Kamarası ile Avam Kamarası'dır. Hatta, bir bakıma daha ziyade Avam Kamarasıdır. Çünkü, Kral tamamen, Lordlar Kamarası ise büyük bir ölçüde eski yetkilerini aşağı yukarı kaybetmişlerdir.

1. *Avam Kamarası* : Avam Kamarası, halk tarafından seçilen ve sosyal sınıfları, özellikle geniş orta ve işçi sınıflarını aşağı yukarı tam bir şekilde temsil eden bir yasama meclisi olarak demokratik bir mahiyet taşır.

1) *Kuruluşu ve çalışma şekli* : Avam Kamarası, genel oyla ve tek türlü çoğunluk sistemine göre her seçim çevresinden bir milletvekili olmak üzere, beş sene için seçilmiş milletvekillerinden kuruludur. Meclis her sene eylül veya ekimde açılır. Senelik çalışma süresi ortalama altı aydır.

Milletvekilleri, Avam Kamarası içinde, Kara Avrupası ülkelerinde olduğu gibi, parti grupları halinde teşkilâtlandırılmış değildirler. Siyasî partiler mecliste temsil edildikleri halde, *parti grubu* adı altında meclis içi bir siyasî kuruluşları yoktur. Milletvekilleri fiilî ve siyasî yönden partilere mensup olmakla beraber, hukuken yalnız Avam Kamarası üyesidirler.

İki parti sistemi ve çok kuvvetli parti disiplini sebebiyle iktidar ve muhalefet ayrılığının kesin oluşu meclisin topografisinde çok açık şekilde görülmektedir. İktidar milletvekilleri, Başkanın sağında, muhalefet milletvekilleri ise solunda olmak üzere karşı karşıya yer alırlar.

Milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı vardır. Fakat bu dokunulmazlık çok geniş değildir. Meselâ bir milletvekili suç sayılabilecek bir meclis konuşmasını öteki konuşmalardan ayrı olarak yayınlarsa, sorumlu olur. Oylarını maddî menfaat karşılığı kullanan milletvekilleri hakkında şiddetli ceza müeyyideleri vardır. Milletvekilleri ancak 1911 Parlamento kanunundan beri maaş ve ödenek almaktadırlar. Milletvekillerin maaş ve ödenek almaması, meclisi hal ve vakti yerinde olanların tekeline koyduğu için mahzurlu görülmüştür.

Speaker = (Hatip) adı verilen Avam Kamarası Başkanı, fiilî ve hukukî statüsü bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Başkan, Avam Kamarasının bağımsızlığını ve üstünlüğünü temsil eder.

Başkanın bu hüviyeti onun mutlak tarafsızlığını gerektirdiği için umumiyetle her iki partinin anlaşarak başkan seçtiği kimse partisinin adamı olmaktan çıkar. O yalnız meclisin adamıdır. Taamül gereğince ve çok nadir istisnalarla seçim çevresinde kendisine karşı rakip aday çıkmaz. Partisi mecliste çoğunluğu kaybetse bile istediği müddetçe tekrar tekrar seçilebilir. Başkan, tarafsızlığı sebebiyle müzakerelere ve oya katılmaz. Ancak eşit oy halinde oyunu, gerekçesini açıklamak şartı ile kullanılır.

Başkanın meclisin bağımsızlığını ve üstünlüğünü temsil etmesi, mutlak tarafsızlığı, ona büyük saygı gösterilmesini gerektirmekte, kuvvetli bir otorite sağlamaktadır. Başkan, Meclisin düzenini kurmak ve korumakta büyük otoriteye sahiptir. Düzene uymayan milletvekilini oturum salonundan çıkarabilir. Fakat en tesirli müeyyide düzeni bozmakta direnen milletvekili hakkında «Başkanlık kürsüsüne saygısızlık gösteren filân sayın milletvekilinin ismini zikretmek mecburiyetindeyim» demesidir. Bu takdirde bir hükümet sözcüsünün teklifi ile ilgili milletvekilinin 6-20 oturum toplantıya katılamıyacağını kararlaştırabilir.

2) *Yetkileri:* Avam Kamarasının yetkileri, yaşama yetkisi ve hükümet üzerinde siyasî kontrol olmak üzere iki nevidir.

a) *Yasama yetkisinin kullanılması:* Milletvekilleri, kanun teklif etmek (private bill) hakkına sahip iseler de, teklifler hemen tamamen hü-

kümetten gelmektedir. (public bill). İngilterede de, başka memleketlerde olduğu gibi, olağanüstü şartların, ekonomik ve teknik gelişmelerin baskısı altında, özellikle II nci Dünya Savaşından sonra, Avam Kamarası hükümete kanun değerinde tasarruflarda bulunmak yetkisini tanımak suretiyle yasama yetkisini hayli büyük ölçüde yürütme organına devretmektedir. Fakat malî mahiyetteki yasama yetkileri, Avam Kamarasının yürütmeye devredemeyeceği, titizlikle kullandığı yetkililerdir. Hangi kanunların malî mahiyette olduğunu meclis Başkanı tayin eder.

Avam Kamarasında görüşülen kanun tasarıları, başka Avrupa memleketlerinde ve bizde uygulanan sisteme aykırı olarak, evvelâ meclis umumî heyetinde müzakere edildikten sonra komisyonlara geçmektedir. Bu sistem halk efkârının daha başta kontrolünü ve meclis umumî heyetinin yasama yetkisinin kullanılmasındaki üstünlüğünü sağlaması itibariyle daha demokratik görünmektedir. Bu sistemin teknik bakımdan doğurabileceği mahzur, hükümet tasarılarının hükümetçe kurulan teknik ihtisasa sahip komisyonlar tarafından hazırlanması sayesinde azalmaktadır.

Avam Kamarasında Meclis komisyonları bakımından kabul edilen sistem de farklıdır. Çünkü orada hâkim prensip meclisin bir takım ihtisas komisyonlarına ayrılması değil, bütün kanun tasarılarının meclis umumî heyetinde görüşülüp karara bağlanmasıdır. Bu sebeple İngilterede meclis komisyonu denince, *meclis bütünün bir komisyon halinde çalışması «Commitee, of the whole house»* anlaşılır. Bu yüz yılın başarılarından beri yerleşen teamüle göre ihtisas esası üzerine kurulmayan ve sadece A, B, C,...., harfleri ile gösterilen bir bakım devamlı komisyonlarla beraber, bir takım geçici ve karma komisyonlar kurulmaya başlanmışsa da, esas komisyon hâlâ meclis umumî heyeti şeklindeki komisyondur.

Kanunların gerek umumî heyetteki, gerekse komisyonlardaki müzakeresinin lüzumundan fazla uzamasına mani olmak için 1919'dan beri asıl meclis umumî heyeti ile komisyon halindeki umumî heyet müzakerelerinde ve 1934'den beri bütün komisyonların müzakerelerinde uygulanan iki sistem dikkati çekicidir. Meclis Başkanı ile Komisyon başkanlarına geniş takdir yetkisi tanıyan bu sistemlerden biri *giyotin sistemi*dir. Bu sistem başkana hatiplerin konuşma süresini sınırlayıp kesme hakkını verir. İkincisi *kanguru sistemi*dir. Bu sistemde ise, başkan tâdil teklifleri arasında bir tercih yapmak ve bu tercihe göre bazı teklifleri atlayıp geçmek hakkına sahiptir.

b) *Hükümet üzerindeki siyasî kontrol yetkisi:* Avam Kamarası disiplinli iki partinin yer aldığı bir meclis olduğu ve hükümet meclisteki

çoğunluğa dayandığı için siyasî sorumluluk mekanizmasının hükümeti düşürme yoluyla işlemesi ve siyasî kontrolün bu vasıta ile müeyyidelen- dirilmesi fiilen imkânsızdır. Hükümeti Avam Kamarasındaki çoğunlu- ğun adeta bir komitesi durumuna sokan bu vaziyete rağmen kamaranın hükümet politikasına yön vermek ve bu politikanın yürütülmesini yakın- dan izlemek suretiyle yaptığı siyasî kontrol son derecede mühimdir. Bu konuda soru müessesesi etkili bir rol oynamaktadır. Muhalefetin *haşmet- li kraliçenin muhalefeti* telakkî edilmesi ve bu sebeple gördüğü saygı, meclis tartışmalarının büyük bir hürriyet ve genellikle karşılıklı anlayış ve hatta bazan azınlığın çoğunluğu desteklemesine kadar varan bir hoş- görürlük havası içinde yapılması Avam Kamarasına çok seviyeli bir poli- tika forumu değerini kazandırmakta ve ona, halk efkârının da desteği ile, hükümet üzerinde kuvvetli bir siyasî ve manevî baskı yapmak imkân- ını vermektedir.

2. *Lortlar Kamarası* : Parlamantonun ikinci dalını meydana geti- ren bu meclis kuruluşu bakımından antidemokratik olan ve bu yüzden eski yetkilerini büyük ölçüde kaybetmiş bulunan bir meclisdir.

1) *Kuruluşu ve çalışma şekli* : Lortlar Kamarası üç kategori üye- den kuruludur. Birinci kategori, kendilerine Kral tarafından asillik pâ- yesi ve ünvanı verilmiş olan ve bu pâye ve ünvanı veraset yoluyla sürdü- ren Lordlardır. Bu birinci kategoriye giren 822 lord *lâik lordlar*dır. İkinci kategori lordlar ise yüksek dereceli 26 din adamıdır. Bunlar *dinî lord- lar*'dır. Üçüncü kategori ise, *hukuk lordları* denilen ve ömür boyunca tâyin olunan 9 yüksek hâkimdir.

1958'den beri kadınlara da lordluk verilmektedir. Bugün 4 kadın lord vardır. Lordların büyük çoğunluğu muhafazakâr partiye mensuptur. 60 kadar liberal aynı miktarda sosyalist lordlarda vardır. Çoğu zaman eski Avam Kamaası üyeleri arasından alınan bu lordlara lordluk payesinin Kral tarafından verilebilmesi Başbakanın teklifine bağlıdır.

Lordlar Kamarası üyeleri de Avam Kamarası üyelerinin dokunul- mazlığına ve imtiyazlarına sahiptirler. Fazla olarak onlara Kral ile doğ- rudan doğruya temas hakkı tanınmıştır. Lordlar Kamarası toplantılarında genel olarak bine yakın üyeden ancak 40-50 bulunmaktadır. Kral ta- rafından kanunların tasdikî, Avam Kamarası başkanının seçiminin tas- vibi ve Parlamantonun Kral huzurunda açılması vesilesiyle tertiplenen törenli toplantılar Lordlar Kamarasında yapılmaktadır.

Lordlar, Avam Kamarası seçimlerinde oy kullanamazlar. Maaş ve ödenek almazlar. Kamaranın bir senelik çalışma müddeti üç aydır. Gün- lük çalışma süresi 2 veya 3 saati geçmez.

Lordlar Kamarasının Başkanlığını *Lord Chancellor* yapar. Bu Baş- kan hem kabinede Adalet Bakanlığı görevini yapan (İngilterede Adalet Bakanlığı yoktur) hem dokuz hâkim lorda, hem de Lordlar Kamarasına Başkanlık eden eski, mümtaz bir hukukçu ve hâkimdir. Kamaranın Baş-kanı olarak yetkileri Avam Kamarası Başkanına kıyasla daha azdır. Avam Kamarası Başkanının aksine müzakerelere katılabilir.

2) *Yetkileri* : Eskiden, hiç değilse teorik açıdan Avam Kamarası- na eşit yetkilere sahip bir meclis gözü ile bakılan Lordlar Kamarası XIX. cu asrın birinci yarısından itibaren genel oy usulünün yerleşmesi ve demokrasinin gelişmeye başlaması ile yavaş yavaş ikinci plâna geç- miş ve bu yüz yılın başından beri de eski yetkilerini büyük ölçüde kay- betmiştir. Böyle olmakla beraber, İngiliz Anayasa sistemi içindeki tari- hi ve orijinal yerinden dolayı yetkilerini kısaca göstermekte fayda var- dır.

a) *Yasama yetkisi* : Evvelce Lordlar Kamarası yasama yetkisinin kullanılmasında Avam Kamarası ile eşit görüldüğü için, hükümet tara- findan getirilen kanun tasarıları Lordların direnmeleri ile karşılaştığı zaman ya Lordlar Kamarasındaki muhalefet çoğunluğunu bozmak için hükümetin teklifi ile hükümet görüşüne taraftar yeni lordlar tâyin olu- nurdu (nadiren başvuru bu usule *lodlar furyası* denirdi). Ya da Avam Kamarasının feshi yoluna gidilerek yeni seçimlerle halkın hakemliği sağlanırdı, ve böylece iki meclis arasındaki ihtilâf birinin veya ötekinin görüşüne göre hallolunurdu. Fakat Lordlar Kamarasının 1909 ile 1911 yılları arasında liberal parti tarafından getirilen vergi reform tasarılarına karşı direnmesi 1911 tarihli Parlamento kanunu ile Lordlar Kamarası- nın yasama yetkisinin büyük ölçüde kısılmasına sebep olmuştur.

1911 tarihli Parlamento reform kanununa göre Lordlar Kamarası mali kanunlar yönünden eski yetkilerini tamamen kaybetmiştir. Çünkü Avam Kamarası tarafından kabul edilmiş olan ve malî bir karakter taşı- yan kanunlar, Lordlar Kamarasının görüşü ne olursa olsun, Avam Ka- marasına iade edildikleri tarihten itibaren otuz gün içinde Kral tarafın- dan tasdik edilip yürürlüğe girer. Bu, malî kanunlarda son söz hakkının vergi mükelleflerini temsil eden meclise ait olması prensibinin bir neti- cesidir. Şu halde Lordlar Kamarası malî kanun tasarılarını sadece ka- yıt ve tescil ile yetinen bir meclistir.

Öteki kanunlara gelince: bunlar, hakkında Lordlar Kamarası bir nevi *talikî veto* yetkisini kullanır. Avam Kamarasından çıkan bir kanun tasarısını ancak yirmi dört ay geciktirebilmek imkânına sahiptir. Bu

süre içinde Avam Kamarası aynı tasarıyı üç defa görüşüp oylamış ve kabul etmiş ise tasarı kanunlaşır. 1949 tarihinde İşçi partisinin geçirdiği bir parlamento reform kanunu Avam Kamarasındaki oylama adedini ikiye ve Lordlar Kamarasının bekletme süresini bir seneye indirerek Avam Kamarasının üstünlüğünü kuvvetlendirmiştir. Bu reform da Lordlar Kamarasını malî olmayan kanunlar yönünden bir *düşünce ve itidal meclisi* durumuna sokmuştur. Böyle bir netice iki meclis sisteminin klâsik hedefine uygundur.

Lordlar Kamarası üyelerinin kanun teklif etme yetkileri vardır. Fakat bu çok nadir kullanılmaktadır. Teklifler daha ziyade hükûmet tarafından yapılmakta ve en çok Avam Kamarasından geçerek Lordlar Kamarasına intikal etmektedir.

b) *Siyasî yetkisi* : Lordlar Kamarasının hükûmet üzerinde fiilen tesirli bir kontrol yetkisi yoktur. Çünkü hakkında güvensizlik oyu verdiği hükûmet çekilme zorunda değildir. Lordlar Kamarası sadece soru mekanizmasını kullanarak, bilhassa işçi partisi iktidarda olduğu zaman, şeklen silik ve fakat faydalı bir siyasî kontrol yapabilmektedir.

c) *Yargı yetkisi* : Lordlar Kamarasının klâsik yargı yetkisi, Avam Kamarası tarafından suçlandırılan bakanların muhakemesidir. Fakat bu siyasî yargı yetkisi XIX uncu asrın başlarından beri kullanılmaz olmuştur. Buna karşılık Lordlar Kamarasının âdi yargı yetkisi önemlidir.

Zamanımızda bütün ceza ve hukuk dâvalarına bir temyiz mercii olarak bakma yetkisi vardır. Bu sıfatı ile Kralın en yüksek yargı organıdır.

Kanunların hazırlanmasındaki teknik mahiyette hizmeti inkâr edilmemekle beraber, aristokratik yapılı ve muhafazakâr eğilimli olan Lordlar Kamarasının İngiliz siyasî rejimin demokratik gelişmesi içinde varlığını koruyabilmesi demokratik bir mantıkla izahı zor olan bir şeydir. Tek izah, İngiliz milletinin geleneklerine bağlılığı ve Lordlar Kamarasından yana olan Muhafazakâr Parti ile ona karşı olan İşçi Partisi arasındaki anlayış ve bundan doğan dengedir. İşçi Partisi Lordlar Kamarasının kaldırılmasına değil, fakat demokratik hüviyet kazanmasını sağlayacak ölçüde reformlara tabî tutulmasına muhaliftir. Çünkü böylece muhafazakâr eğilimli bir meclisin kuvvetlenmesi ihtimalinden korkmaktadır.

C.) *Kabine* : Kabine, uzun tarihî gelişme sonunda, Kralın bütün yürütme yetkilerini kendisinde toplayan ve bugünkü İngiliz Anayasa siste-

mi içinde birinci derecede önem taşıyan, kuruluşu ve işleyişi daha ziyade teamüllerle düzenlenmiş olan bir Anayasa organıdır. Kabinenin kökü, Kralın özel konseyidir.

1. *Kuruluşu* : Burada bir ayırımı belirtmek gerekir. İngilterede *asıl kabine* dar bir heyettir, yani sadece belirli ve az sayıda bakanlardan kuruludur. Kabinayı içine alan *hükûmet* ise; adetleri bazan yüze kadar çıkabilen çeşitli siyasî ve idarî personelden kurulu çok geniş bir heyettir. Bir yönden geleneklere bağlılık, öte yönden yeni ihtiyaçları karşılamak zorunluğu bu derecede geniş hükûmet organının kurulmasını kaçınılmaz kılmıştır.

Hükûmet, Başbakan'ın başkanlığında üç kategori bakanlardan meydana gelir. Birinci kategoride, daha ziyade tarihî ve temsili bir hüviyet taşıyan bakanlar yer almaktadır. Bunların hükûmet üzerinde bir rolleri yoktur. Bir kısmının yalnız teknik bir görevi vardır. Meselâ hükûmetin adli müşaviri olan ve onu yargı organları önünde temsil eden *Sollicitor general* ve *Attorney general* adını taşıyan bakanlar bunlardandır. Bu kategoriye giren ve hükûmette bir nevi adalet bakanı yerini tutan Lord Chancellor, Lordlar Kamarasının Başkanı sıfatıyla önemli bir siyasî role sahip sayılabilir. Kralın Özel Konsey Başkanı da aynı kategoriye girmektedir.

İkinci kategoride siyasî ve idarî hüviyet taşıyan bakanlar yer almaktadır. Bunlardan bir kısmı da *office'in*, diğer bir kısmı ise bir *ministry* başında bulunan bakanlardır. Bunlar arasında bir derece farkı yoktur. Birinciler İç İşleri, Dış İşleri, Savunma Bakanlıkları gibi eskidenberi mevcut bakanlıklardır. İkinciler ise, bir takım yeni bakanlıkların başındaki bakanlardır. Nihayet üçüncü kategoride *Bord* yani büro adını taşıyan bakanlıklar görülmektedir. 1941'den beri Devlet bakanlıkları ihdas edilmiştir. Bakanlardan ayrıca her bakanlıkta müsteşarlara benzeyen ve fakat kabine ile parlamento arasındaki münasebetleri düzenlemek ve parlâmentodaki soruları cevaplandırmak gibi yetkileri ile daha ziyade bir bakanı andıran *Parlâmento Sekreterleri* vardır.

Asıl kabineye gelince, bu, Başbakanın seçtiği bakanlardan kurulu daha küçük ve genellikle 20 kadar bakanı içine alan bir heyettir. Kabinayı teşkil eden bakanlar en önemli bakanlıkların başında bulunanlardır. Bunların Başbakan tarafından seçilmesinde parti düşüncelerinin ve teknik mülâhazaların rol oynadığı tabiidir. Kabine Başbakanın resmî ikametgâhında haftada en az iki defa toplanır.

Kabinenin kuruluşunda başyeri alan ve rolü oynayan Başbakandır. Başbakan Kral tarafından tâyin olunur. Kral hukuken dilediğini Başbakan tâyin edebilir. Çünkü tarihî ve teorik yönden Başbakan onun en yakın müşaviridir. Fakat iki parti sisteminin yerleşmesi neticesinde Kralın bu hakkı fiilen sınırlanmıştır. Avam Kamarasında hangi parti çoğunlukta ise, Başbakanlığı o partinin liderine vermek zorundadır. Bakanlar tabii Başbakan tarafından tâyin edildikleri gibi onun tarafından da çekilmeye mecbur edilebilirler. Avam Kamarası içinde bir de *gölge kabine* vardır. Bu kabine muhalefet lideri tarafından asıl kabineye paralel olmak üzere kurulan bir kabinedir. Vazifesi muhalefeti ihtisas ölçülerine göre yapmak ve yarın alacağı iktidara hazırlanmaktır.

2. *Yetkileri*: Kabinenin yetkilerinin Başbakanda toplandığını söylemek prensip itibariyle yanlış olmaz. Çünkü Başbakan tecrübesi ve kuvvetli şahsiyeti sayesinde lideri payesine yükseldiği partisinin ve dolayısıyla partisini iktidara getiren seçmenlerin doğrudan doğruya desteğine dayandığı için bu desteğin kuvveti ve kişiliğinin değeri ölçüsünde artan bir otoriteye sahiptir. Kralla doğrudan doğruya temasa geçebilen, ondan Avam Kamarasının feshini isteyen, kabine toplantılarının gündemini kararlaştıran, kabine içindeki anlaşmazlıkları çözen, kabine birliğini sağlayan ve temsil eden, Devlet makinesini yürüten odur. Başbakan olağanüstü hallerde sorumluluğunu yüklenerek kabine arkadaşlarına danışmadan kat'i kararlar da verebilir.

Başbakan ve kabinesi hükümet politikasının genel çizgilerini tesbitte ve bu politikayı yürütmekte, idare üzerinde ve dolayısıyla bütün kamu hizmetlerinin görülmesinde genel ve sıkı bir kontrol yapmakta, Devlet maliyesi bakımından geniş yetkiler kullanılmakta ve kanunların hazırlanıp Avam Kamarasına sunulmasında son derece faal ve adetâ hâkim bir rol oynamaktadır. İki parti sisteminin etkisi ile yasama yetkisinin fiilen Avam Kamarasından kabineye intikal ettiğini söylemek mübalağalı olmaz.

Başbakanın ve kabinesinin bu çok geniş otoritesi gerçekte üç sebepten dolayı fiilen sınırlanmaktadır. Bu sebeplerden birincisi, hükümet işlerinin gittikçe teknik ve kompleks olmağa başlamasıdır. Bu hal Başbakanı diğer arkadaşları ve bakanlıkların teknik büroları ile devamlı istişarede bulunmağa zorlamaktadır. İkinci sebep, birçok hükümet işlerinin bakanlıklar içindeki teknik börolarda veya bakanlıklar arası komitelerde karar bağlanmasıdır. Üçüncü sebep, gerek iktidar partisinden, gerekse muhalefet partisinden ve kamu oyunundan gelen baskılardır. Bu

sonuncu sebep, Başbakanın ve kabinesinin geniş bir anlayış, hoşgörülük ve işbirliği zihniyeti ile hareket etmesini lüzumlu kılmaktadır.

D. *Yargı organı* : İngilterede adli yargı, bir bütün olarak, bu memleketin hukuk devleti ve demokrasi yönündeki gelişmesinde gördüğü tarihi hizmet, hak ve hürriyetlerin korunmasında oynadığı çok değerli rol itibariyle ingiliz siyasî rejimin temel unsurunu teşkil eder. İdarî rejimin ve idarî yargı sisteminin İngilterede de asrımızda teknik ve iktisadî ihtiyaçlarla bazı gelişmeler kaybetmesine rağmen, henüz yeteri derecede yerleşmemesi, adalet birliği prensibinin muhafaza edilmesi adli yargının önemini bir kat daha arttırmıştır.

Adli yargının İngiliz siyasî rejimi içinde temel unsur olmasının asıl sebebi İngiliz hukukunun, özellikle medenî hukuk ve ceza hukuku bakımından, kanunlardan ziyade örf ve âdet kaidelerinden ve çok büyük bir ölçüde *Common Law* denen mahkeme içtihatları ile ve hâkimlerin vicdani kanaat ve ahlâkî prensiplere göre verdikleri kararların meydana getirdiği *equity = nasafet* hukukundan meydana gelmesidir. *Statute Law = Kanun hukuku* bu asır içinde çok gelişmiş olmakla beraber, içtihatlarla yerleşen hukukun hâlâ taşıdığı büyük ehemmiyet adli yargıya geniş bir otorite kazandırmıştır.

İngiliz adalet cihazı bu geniş yetkisi ve yüksek otoritesi sayesinde genel menfaatle kişi hak ve hürriyetleri arasında bir denge kurabilmektedir. Bu denge hukukun üstünlüğü, kanun karşısında eşitlik ve hürriyetlerin mahkemelerin teminatı altında bulunması demek olan *hukuk hâkimiyeti = (rule of law)* prensibini kurmak ve korumakta gösterdiği titizlikle mümkün olmaktadır.

İngilterede adalet de kaynağını, teorik olarak, Kraldan alırsa da hâkimler gerek yetiştirme sistemleri, gerekse teşkilât tarzı ve gelenekleri sayesinde parlamento ve hükümet karşısında mutlak bir bağımsızlığa sahiptirler. İngilterede savcılık müessesesinin bulunmaması da bu bağımsızlığın neticesidir. İngiliz hâkimi yüksek otoritesi ve bu otoritenin gerektirdiği bağımsızlığı ile ve özellikle *Habeas corpus* kaidelerini tesirli bir silâh olarak kullanmak sayesinde kişi hak ve hürriyetlerinin en mühim teminatçılığını yapmaktadır. Bu hak ve hürriyetlerin yazılı bir Anayasa garantisinden mahrum olduğu, herhangi bir haklar beyannamesine bile dayanmadığı bir memlekette böyle bir hüviyet taşıyan adli yargı organı siyasî rejimin gerçekten bir temel unsurudur.

III

İNGİLİZ SİYASİ REJİMİNDE SEÇİM
SİSTEMİ VE SİYASİ PARTİLER

İngiliz siyasi rejimin demokratik bir yönde gelişmesini ve orijinalliğini sağlayan İngiliz seçim sistemi ile siyasi parti sistemidir.

A. *Seçim sistemi* : Evvelâ şu noktayı belirtelim ki, İngilterede seçimler teorik millet egemenliğinin değil, realist bir halk egemenliğinin gerçekleşme vasıtasıdır. Ayrıca iki parti sisteminin tesiri ile seçmenler yalnız halk temsilcilerini seçmemekte, aynı zamanda birbirinden farklı iki programdan ve iki liderden birini tercih etmekte ve bazı hallerde hükümetle meclis arasındaki mühim bir anlaşmazlığın çözülmesi için hakemlik yapmaktadırlar. Bu sebeple İngiliz siyasi rejimi içinde seçim çok daha açık, somut ve realist bir siyasi karakter taşımaktadır.

İngilterede de *genel oy* sistemi ile *tek kişi tek oy* prensibi hâkimdir.

21 yaşındaki her İngiliz vatandaşı cinsiyet, servet veya meslek ve iş farkı gözetilmeksizin, bir seçim çevresinde 3 aydanberi yerleşmiş olmak şartı ile, oy kullanma hakkına sahiptir. Yabancılar, akıl hastaları, bazı suçlardan mahkûm olanlarla Lordlar Kamarası üyeleri oy kullanamazlar. Askerler yaş kaydı olmaksızın oy hakkına sahiptirler. Prensip itibarıyla seçme hakkına sahip her vatandaş, kanunun ön gördüğü mâniler yoksa, seçilme hakkına da sahiptir.

Eskiden, uygulanan açık oy sistemi, seçimlerin günlerce ve haftalarca devam etmesi, kontrolsüz olması, servet sahiplerinin baskısı, siyasi terbiyenin zayıflığı ve parti teşkilâtının henüz yeteri derecede kuvvetli olmaması çeşitli seçim yolsuzluklarına sebep olmakta idi. Bu yolsuzlukların önüne geçmek maksadı ile 1954'den sonra yapılmaya başlanan çeşitli reformlar sonunda seçim işlerinin yürütülmesi de güvenli esaslara bağlanmıştır. Böylece seçim ihtilâflarının halli Avam Kamarasından alınarak mahkemelere verilmiş, gizli oy - açık tasnif usulü konmuş, seçim kütüklerinin düzenlenmesi İç İşleri Bakanlığının kontrolü altında çalışan seçim bürolarına verilmiştir. Seçim yolsuzlukları hakkında ağır cezalar konmuş, seçimlerde yolsuzluk yaptığı sabit olan bir adayın yedi sene müddetle meclisten çıkarılması, hattâ aynı seçim çevresinden artık hiçbir zaman seçilmemesi gibi ağır müeyyideler konmuştur. Seçim masraflarının sınırlandırılması, ücretli propagandacı kullanma usulünün yasaklanması, adaylığın bazı kaidelere bağlanması da bu reformlar arasındadır.

İngiliz siyasi rejiminin dikkati çeken taraflarından birincisi tek isimli ve tek turlu, yani *basit çoğunluk sistemini* benimsemesidir. Bu seçim sistemi İngiltereye mahsus tarihi sebeplerin ve İngiliz mizacının mahsûlü olan iki parti sistemine uygun düştüğü ve aynı zamanda iki parti sistemini kuvvetlendirdiği için yerleşmiştir.

İngiliz siyasi rejiminin seçim sistemi bakımından ikinci özelliği *dar seçim bölgeleri* usulünü kabul etmesidir. İngilizler pratik bir görüşler dar seçim bölgesinin seçmenle aday arasında daha yakın münasebet kurulmasına ve bölge içinde şahsi vasıfları ile tanınmış kimselerin seçilmesine yardım ettiğine inanmaktadırlar. Fakat tatbikatta adayın seçilmesini sağlayan etken seçmenler tarafından tanınmış olmasından ziyade bir parti tarafından desteklenmesidir.

İngiltere hâlen nüfusları 50 bin ile 70 bin arasında değişen 630 seçim bölgesine ayrılmıştır. Bu adet, nüfus hareketlerine göre yapılacak ayarlamalarla değişebilir. İzah ettiğimiz bu seçim sistemine göre, her seçim bölgesinden en fazla oy alan aday, aldığı oy miktarı ne olursa olsun, seçimi kazanmış demektir. Böylece iki partiden biri mecliste sandalyelerin mutlak çoğunluğunu kazanmakta, meclisteki çoğunlukla seçim plânındaki çoğunluk arasında genellikle uygunluk bulunmakta, iki parti sistemi kuvvetlendirilmiş olmaktadır.

B. *Parti Sistemi* : İngiliz siyasi rejimine özelliğini kazandıran sebeplerin başında *iki parti sistemi* yer alır. İngiliz milletinin ağır başlı ve realist karakteri, tarihî şartları, sosyal ve ekonomik özellikleri İngiltereyi çok parti sisteminin çok defa sun'î olan zararlı bölücülüğünden, yıpratıcı tesirlerinden korumuş, İngiliz demokrasisinin dengeli, istikrarlı, kuvveti ve ağır başlı olmasını sağlamıştır.

İngilterede iki parti ayrılığının kökleri 17 nci asırda Kralla Parlamento arasındaki mücadelelerdedir. O zamanlar Kraldan yana olanlarla Parlâmentodan yana olanlar iki kampa ayrılmış, daha sonraları bunlardan birincisi *Tory*, ikincisi *Whig* adını almıştır. Bunlar, bugünkü anlamda tam bir parti değil, sadece parlâmento içinde rakip iki siyasi gruptu. 1789 Fransız devrimi bu gruplar arasındaki ayrılığı arttırmıştı. Çünkü Tory'ler bu devrimi şiddetle suçlarken, Whigler' onu 1689 İngiiz İhtilâlinin devamı telâkki ederek sempati ile karşılaşmakta idiler. Bu iki grup 1832 deki ilk seçim reformunun seçmen adedini birden büyük ölçüde artırması üzerine o asır başlarından kurmaya başladıkları parlâmento dışı teşkilâtlarını kuvvetlendirme ihtiyacını duymuşlar ve daha sonra *Konservatif* ve *Liberal* adını alarak modern mânada parti hüviyeti ile ve hızla gelişmişlerdir.

XIX ncu asrın ikinci yarısında sosyal ve ekonomik şartların değişmeye ve topluncu akımların kuvvetlenmeye başlaması neticesinde, ileri olan ve bu karakteri ile birçok reformların gerçekleşmesine hizmet eden *liberal parti* eski kuvvetini kaybetmeğe ve asrın başlarında yerini *İşçi Partisine* bırakmaya başlamıştır. Böyle olmakla beraber, İngiltere'de Liberal Partinin temsil ettiği fikir ve kanaat akımı bugün de hayli kuvvetlidir. Fakat seçim sistemi Parlâmentoya ancak çok zayıf bir ekip ile girebilmesini mümkün kılmaktadır. Buna karşılık Liberal Parti taraftarları aşağı yukarı bir milyon tutan oylarının birkaç yüz bini ile seçimlerin kaderini Muhafazakâr Parti veya İşçi Partisi lehine tâyin etmekte önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü *dalgalı oy* denilen bu birkaç yüz bin Liberal Parti oyları hal ve şartlara göre bazan Muhafazakâr Partiyi, bazan da İşçi Partisini desteklemektedir. İngilterede *İngiliz Komünist Partisi* adı ile aşırı solcu bir parti de vardır. Fakat İngiliz mizacının aşırı fikirlerden ve ihtilâlcî metodlardan hoşlanmaması ve aynı zamanda seçim sisteminin tesiri ile komünist partisi Parlâmento içi bir varlık kazanamamakta ve komünist seçmenler umumiyetle İşçi Partisini desteklemektedirler.

İngilterede iki parti sistemi yalnız işaret ettiğimiz tarihî sebeplerin ve seçim sisteminin mahsûlü değildir. Mahallî Partilerin bulunmaması, parti disiplinin kuvvetli olması, İngiliz milletinin sağ sol ikili ayrımını açık ve basit bir ayırım olarak pratik ve sempatik bulması ve bu ikili ayırımı sağın ve solun gerçekten ve fikir ve ideoloji ayrımına dayanmalarına rağmen gerici veya ihtilâlcî olmak gibi aşırılıklardan çekinmeleri ve aralarında belirli bir işbirliğine esas olabilecek bazı *asgarî müşterekler* bulabilmeleri, iktidar ve muhalefet münasebetlerinin centilmence olması, birinin yaptığını ötekini bozmaması, hâsılı birbirine karşı davranışlarını iktidarın ve muhalefetin kararlarını ve faaliyetlerini halk efkârına ve memleket menfaatlerini herşeyin üstünde tutan centilmence ve yurtsever bir anlayışa göre ayarlıyabilmeleri iki parti sisteminin İngiliz siyasî rejiminde değişmez ve güvenilir bir temel olmasını mümkün kılmıştır. İki parti sistemi İngilterede meclis çalışmalarını çıkmaza sokan ve memlekette huzursuzluk yaratan amansız bir mücadele sistemi değil, farklı fikir ve metodlara rağmen, çoğu zaman orta bir yol üzerinde işbirliği yapmayı mümkün kılan bir sistem olarak devam etmektedir. İngiltere izansız bir iktidarla insafsız bir muhalefeti çatıştığı bir memleket değildir.

1. *Muhafazakâr parti* : Bu partinin doktrin kaynakları Fransız devrimine şiddetle karşı olan siyasî düşünür ve politikacı *Edmond Bur-*

ke ile filozof *Hume* ve Liberal iktisatçı *Adam Smith*'dir. Bu fikir köklerinden dolayı, esas itibariyle monarşi, kilise, sosyal sınıf, nizam, hiyerarşi, mülkiyet, kapital, özel teşebbüs gibi muhafazacı müesseselere ve telâkkilere sempati duyan bir partidir. Muhafazakâr Parti, temel görüşlerine bağlı kalmakla beraber, içindeki daha sağcı eğilimlerle, mutedil eğilimleri uzlaştırarak zamanın icaplarına ayak uydurmakta daima bir esneklik gösterebilmiştir. Bu sayede *sosyal adaletin* gerçekleşmesi için köklü reformlardan bazılarını yapmaktan geri kalmamakta veya İşçi Partisi tarafından yapılmasını anlayışla karşılamaktadır. Muhafazakâr Parti, bu partinin XIX uncu asrın sonlarındaki lideri meşhur Başbakanlarından *Dizraeli*'nin ifadesi ile «Bütün sınıfların Partisi», yani millî bir parti olma iddiasını ve hedefini daima gütmüş ise de, muhafazacı doktrin ve prensipleri sebebiyle daha ziyade büyük sermaye sahiplerinin, büyük iş adamlarının, her meslekteki muhafazacı eğilimli aydınların, üst ve orta sınıfın partisi olmuştur. Böyle olmakla beraber, kazandığı oyların üçte biri daima emekçi sınıftan gelmektedir.

Bu parti evvelâ Parlâmento içi bir varlığa sahip olmuş, 1832'deki seçim reformunun sağladığı geniş seçmenler kütlesini elde etmek maksadı ile sonradan parlâmento dışı teşkilâtını kurmuştur.

Üç milyona yakın üyesi olan bu partide çok sıkı bir disiplin hâkimdir. Partili milletvekillerinin meclise devamları ve oy disiplinli Whip (kamçılı adam) denilen partili milletvekilleri tarafından sağlanmaktadır.

Partinin, meclis içinde ve parti teşkilâtındaki başı *parti lideri*'dir. Liderin değeri ve rolü çok büyüktür. O, Partinin âdeta beyni ve enerji kaynağıdır. Bir defa lider seçildikten sonra tekrar seçime tâbi değildir. Kendisinden sonra lider olacak kimseyi çoğu defa kendisi tâyin eder. Parti icraatının ve programının baş ve son sorumlusu odur. Fakat ne Parlâmento içinde, ne de dışında partisine hesap vermeğe, hiç değilse görünüşte, mecbur değildir. Merkez bürosunun memurlarını o tâyin eder. Partinin idarî, malî her çeşit işlerini kontrol eden odur. Toplantılarına katılmağa mecbur olmadığı ve yalnız kapanış konuşması yaptığı parti kongrelerinin kararları ile de bağlı değildir. Asıl karar ve sevk ve idare merkezi kendisidir. Partinin bütün teşkilâtı onun istişare organlarıdır.

Fakat lider hakkında çizdiğimiz bu tablo daha ziyade bir görünüşdür. Hakikatte liderin bu sonsuz otoritesi hukukî ve fiilî değil, manevîdir. Karar ve tedbirleri kendisini lider tanıyanların rızasına dayanır. Bundan mahrum olarak çekilmek zorunda kalmış liderler yok değildir.

Hasılı, muhafazakâr partide liderlik, teamüllerin tanıdığı çok geniş yetkilere rağmen, gerçekte işbirliğine ve istişareye dayanan, demokratik zihniyetle yürütülebilen bir iştir.

2. *İşçi Partisi*: İşçi Partisi = *Labour Party* 1895'de kurulan işçi temsil komitesi'nin devamıdır. Bu komite aralarında *Bernard Shaw*'un da bulunduğu orta sınıfa mensup, sosyal adalet ülküsü ile dolu 3-5 çok genç aydınının 1883'de kurduğu *Fabian Derneğinin* Marx'cı olmayan *Bağımsız İşçi Partisi* sendika grupları ile birleşmesinden meydana gelmiştir. İşçi Partisi ilk defa 1906'da genel seçimlere katılmış ve bir hayli milletvekilliği kazanarak Liberal Partinin yerini almaya başlamış, 1924'de ilk defa iktidara geldiği zaman teşkilâtını tamamlamıştı.

İngiliz İşçi Partisi teoriden ve doktrinden ziyade sosyal ve ekonomik şartların doğurduğu pratik hedefli bir partidir. Doktrininin ve programının esası Fabian sosyalizminden, işçi hareketlerinden ve işçi sendikalarından ilham alan bir sosyalizmdir. Bu sosyalizm ise, İngiliz realizminin ve amprizminin tesirini taşır. Bu sebeple işçi partisinin sosyalizmi Fabian Derneğinin ve işçi hareketlerinin sosyalizmi gibi, materyalizme, ihtilâle ve doğmatizme karşı olan ampirik, tekâmülcü, itidalli, reformcu ve mutlak surette hürriyetçi ve hattâ maneviyatçı bir sosyalizmdir. Çünkü İşçi Partisi Lideri şimdiki Başbakan *Harold Wilson*'un dediği gibi, İngiliz işçi hareketi «yıkma ile değil, yapma ile, yukarı seviyeyi aşağı indirmekle değil, aşağı seviyeyi yukarı çıkarmakla ilgilenmiştir.» Bu itibarla İşçi Partisinin sosyalizmi Marx'cı olmayan bir sosyalizmdir. Hatta muhafazacı bir sosyalizm olduğunu, bir doktrini değil, bir metodu temsil ettiğini söylemek yanlış olmaz.

Bu hüviyeti ile aşağı orta sınıfın ve işçi sınıfının partisi olan bu partinin teşkilât halinde gelişmesi, Muhafazakâr partinin tersine, Parlâmento dışından Parlâmento içine doğru olmuştur. Emekçi sınıfın kollektif bir hareketi olarak ve tam mânasıyla bir *kitle partisi* karakteri ile Parlâmento dışında doğduktan sonra bu hareketi ve istekleri Parlâmento'ya götürmek ve o yollarla gerçekleştirmek üzere Parlâmento içinde gelişmiştir. Bu sebeple Parlâmento içi partiye, Parlâmento içi teşkilâttan ayrı olarak *Parlâmento İçi Parti* adı verilmektedir. Partinin Parlâmento dışındaki merkez teşkilâtı *parti merkez bürosu, milli icra komitesi, yıllık kongre, milli seviyede sosyalist dernekler ve milli seviyede sendikalar*'dır. Bölge şûraları, bölge sosyalist dernekleri ve sendikaları ile seçim bölgelerindeki işçi partileri ve sosyalist dernekleri ve bölge sendikaları mahallî teşkilâtı meydana getirir. Her bölgede idarî yetkilere sahip idarî bürolar da vardır.

Partinin üyeleri sosyalist dernekler ve sendikalar ile kişilerdir. Partinin kişi olarak doğrudan doğruya bir milyon, dernek ve sendikalar yolu ile de beş milyon üyesi vardır. İşçi Partisi Lideri de Parlâmento içi ve dışı partinin başıdır. Fakat Muhafazakâr Parti Liderinden farklı olarak, daha demokratik bir statüye bağlıdır. Çünkü doğrudan doğruya halktan gelen bir hareketin temsilcisidir. Bu sebeple kongre tarafından seçilen liderin her sene -eğer Başbakan değilse- meclisteki üyeleri tarafından yeniden seçilmesi lâzımdır. İktidarda iken kabine arkadaşlarını dilediği gibi seçen lider, muhalefette iken *gölge kabine* üyelerini seçmekte aynı derecede serbest değildir. Bu seçimi partinin meclisteki üyeleri yapar. Lider parti tarafından tesbit edilen politikanın uygulayıcısı ve partinin sözcüsüdür. Kongreye katılmaya ve ona parti politikası ve çalışmaları hakkında bilgi vermeğe mecburdur. Parti teşkilâtı üzerinde kontrol yetkisi yoktur. Böyle olmakla beraber, İşçi Partisi Liderinin zayıf görünen otoritesi Başbakan olduğu zaman kuvvetlenmekte ve her iki parti arasında bu bakımdan mevcut fark, fiilen azalmaktadır. İşçi Partisinde de Avam Kamarasında milletvekillerinin meclise devamını ve oy disiplinini kontrol eden *Whip*'leri vardır.

IV

İNGİLİZ SİYASİ REJİMİNİN FİİLİ MAHİYETİ VE GENEL KARAKTERLERİ

Unsurlarını ana çizgileri ile gösterdiğimiz İngiliz siyasi rejimi, ötedenberi parlâmanter rejimin klâsik tarifine uygun, klâsik bir örneği olarak gösterilir ise de, XIX uncu asır sonlarına kadarki devir hakkında doğru olan bu kanaat bugün gerçeğe uymamaktadır. Çünkü iki parti sisteminin yerleşmesi ve halk efkârının gittikçe kuvvetli bir rol oynamaya başlaması İngiliz siyasi rejiminin fiilî mahiyetini ve karakterini parlâmanter rejimin klâsik ölçülerine uygun olmaktan çıkarmıştır.

Evvelâ şunu belirtelim ki, İngiliz siyasi rejimin tarihî gelişmesinde hareket noktası ile varış noktası arasında, kalıpla muhteva arasında her memlekettekenden daha fazla mevcut ve şaşırtıcı olan fark iki sebepten ileri gelmektedir. Bu sebeplerden birincisi, İngilterede yazılı bir Anayasanın bulunmamasıdır. İkincisi ise, İngiliz milletinin, hiç değilse şeklen, gelenekçi olmasından dolayı eski kalıplar içine yeni muhtevalar koymakta, bilinen bir deyimle, eski şişeler içinde yeni şaraplar sunmakta gösterdiği maharettir.

İngilterede Fransada olduğu gibi, Kralın mutlak hâkimiyeti yerine *millî hâkimiyet* geçmiş değildir. Çünkü İngiliz realizmi millet egemenliği gibi teorik ve plâtonik bir görüşü tatmin edici bulmaktan uzaktır. İngiliz siyasi rejiminin anlattığımız tarihî gelişmesinde temel değişiklik siyasi iktidarın fiilen Kraldan Parlâmentoya geçmesi Kralın mutlak egemenliği yerine *Parlâmento egemenliğinin* kaim olmasıdır. Fakat Parlâmentonun hukuken mutlak olan bu egemenliği fiilen sınırlı olmakla kalmamış aynı zamanda disiplinli iki parti sisteminin tesirile Avam Kamarasında kuvvetli ve istikrarlı bir çoğunluğa dayanan kabineye geçmiştir. Böylece, kabine fiilen yalnız yürütme görevini değil, yasama yetkisini de âdeta tekeline almıştır. Çünkü tatbikatta kanunlar daha ziyade onun tarafından hazırlanarak meclise sunulmakta, onun çoğunluğu tarafından kabul edilmektedir. Muhalefet ise sadece kontrol ile yetinmektedir.

Kabinenin Avam Kamarasında disiplinli ve istikrarlı bir çoğunluğa dayanması parlâmanter sistemin klâsik temeli olduğu bilinen hükûmetin meclis karşısındaki siyasi sorumluluğu mekanizmasını işlemez hale getirdiği gibi, aynı sistemin ikinci klâsik temeli olan *fesih* mekanizmasının da mânasını ve hedefini değiştirmiştir. Fesih artık hükûmetin meclise karşı politikasını yürütebilmek için kullandığı bir tehdit silâhı olmaktan çıkmıştır. Mecliste çoğunluğa sahip hükûmetin böyle bir silâhı kullanmağa ihtiyacı yoktur. Bu sebeple fesih müessesesi ya hükûmetin meclisteki durumunu daha fazla kuvvetlendirmek, ya da ortaya çıkan yeni ve mühim bir mesele dolayısıyla halktan yeni bir *vekâlet* = (*mandat*) istemek maksadiyle ne zaman kullanılması gerektiği hükûmetçe takdir edilecek bir mekanizma olmuştur.

Görülüyor ki, İngiliz siyasi rejiminde siyasi hayat, hükûmet - meclis münasebetleri mihreri etrafında değil, hükûmet - halk münasebetleri mihreri etrafında yoğunlaşmıştır. Zira, hükûmetin basit çoğunluk ve iki parti sistemi sayesinde meclis karşısında sağladığı açık üstünlük, meclisi sadece muhalefet partisi vasıtasıyla yapılan bir kontrol organı olarak âdeta ikinci plâna atmış, milletin doğrudan doğruya yaptığı müdahaleyi ve kontrolü birinci plâna geçirmiştir. Çünkü gerçekte seçim, yine iki parti sisteminin tesiri ile, halkı temsil edecek milletvekillerinin seçiminden ziyade devlet işlerini yürütecek hükûmetin ve onun başı olan Başbakanın seçilmesini ve dolayısıyla hükûmet programının halk tarafından tasvibini hedef tutmaktadır. Diğer yönden hükûmetin gerçekte Avam Kamarası karşısında değil, halk karşısında sorumlu olması neticesini doğurmaktadır. O halde, İngiliz siyasi rejimi Prof. Vedel'in

söylediği gibi, fiili işleyişi itibariyle *yasama - yürütme* ayrılığına değil, *iktidar - muhalefet* ayrılığına dayanan bir rejimdir, çünkü yine Prof. Vedel'in söylediği gibi, iktidar partisine *hükûmet*, muhalefet partisine *kontrol* ve halka *hakemlik* görevini veren rejimdir. Bunlar bugünkü İngiliz siyasi rejiminin çok dikkati çeken karakterleridir.

Zamanımızda, her memlekette *yürütmenin üstünlüğü* veya *kuvvetli yürütme* yönünde görülen gelişmeye uygun düşen bu durumun İngilterede diktatörlük ve keyfi idare tehlikesini doğurmaması bu memlekette hukuk hâkimiyeti prensibinin kuvvetinden, muhalefete saygıdan ve halk efkârının uyanıklığındandır. Bütün bu özelliklerin temelinde ise, İngiliz milletinin ölçülü, realist ve ampirist mizacı yatmaktadır.

§ 2. FRANSIZ SİYASİ REJİMİ

Bugünkü Fransız siyasi rejimi, 4 Ekim 1958 tarihli Anayasaya dayanır ve rejimin, siyaset dünyasındaki adı «Beşinci Cumhuriyet» dir.

Gerek bu Anayasanın müesseselerini, gerek çağdaş Fransız siyasi hayatını anlayabilmek için, Fransa'nın siyasi tarihine bir göz atmak gerekir.

I

TARİHİ GELİŞİM

Modern Fransa'nın siyasi tarihinde pek önemli bir tarih yer alır : 1789. 1789 da yüzyılları kaplayan «Eski rejim» bir devrimle yıkılır ve «Yeni Rejim» başlar. Ancak yeni rejim, uzun müddet, büyük siyasi olaylara sahne olur. Tabii bütün bu olaylar, siyasi hukuk üzerinde de tesirlerini gösterir: Birçok Anayasa ve siyasi rejim değişiklikleri, İki imparatorluk, bir kaç diktatörlük, bir ara monarşi ve beş tane cumhuriyet! Hiç bir ülkenin siyasi tarihi, böylesine bir çeşitlilik göstermez. Ancak, bir noktaya işaret etmek gerek: Siyasi alandaki bu çalkantılara rağmen, idare alanında bir «süreklilik» vardır. Fransa, siyasi sistemin geçirdiği buhran ve istikrarsızlıklara rağmen, çok sağlam bir idari sistem kurmayı ve devam ettirmeyi başarmıştır.

Fransız siyasi tarihinin hareketli devresi 1870 e kadar sürer. Bu devre «devrimler» devresidir. 1789, 1792, 1830, 1848, bu devrenin önemli tarihleridir. 1875 de «Üçüncü cumhuriyet kurulur. Pek uzun ömürlü olan bu rejim, yerini 1946 Anayasasıyla kurulan «Dördüncü Cumhuriyet» e

bırakır. 1958 de, bu rejimin yerine, 1958 Anayasasının kurduğu «Beşinci Cumhuriyet» geçer.

1789 dan 1958 e kadar olan Fransız siyasî tarihinin bu panoramasının teferruatına girişmeden önce, 1789 öncesine bir göz atmak gerekir. Çünkü 1789 devrimini anlayabilmek için bu şarttır.

A. Eski Rejim : Eski rejim, aşağı yukarı on asırlık bir yaşa sahiptir. Bu on asır içinde, müesseseler çeşitli değişikliklere uğrar; ancak bir «kopuş» a rastlanmaz. Eski rejim, istikrarı temsil eder.

Eski rejim, bir *monarşi* dir başta bir *kral* vardır. Siyasî iktidara «ve-raset» usulüne göre gelir: Başlangıçtaki *seçimli monarşi*, 13 üncü yüzyılın başlarında, yerini, kesin olarak, *ırsî monarşiye* bırakmıştır. Kral, ya-sama, yürütme ve yargı ile ilgili bütün devlet «kuvvetler» ini elinde toplamıştır ve iktidarı «mutlak» tır. Ancak, nazarı bakımından böyledir bu. Tatbikatta, Kral, yetkilerini «nazırlar» la (bakanlar) bir takım «kurul-lar» arasında bölüştürmüştür. Şu var ki, nazırlar, Kral adına, ve onun emir ve direktifi altında hareket ederler. Kurulların rolü ise «iştişari» olmak-tan öteye geçemezdi.

Kral hukukî olarak, her şeyi yapabiliyordu; yani iktidarı «mutlak» dı. Bu iktidarı sınırlayan tek esas, *Krallığın* teamüli mahiyetteki *temel ka-nunlarıdır*. Ancak bu kanunların konusu da hayli sınırlıdır ve bu kanun-lara riayet, hiç bir şekilde, teminat altına alınmış değildir.

Siyasî müesseseler hiyerarşisinin başında gelen Kraldan başka, *tem-silî organlar* da var : *Etats généraux* ve *parlement* lar. Birincisi toplumdaki *üç sosyal kat* = *ordre*'in temsilcilerinden meydana geliyordu. Bu üç kat da, *rahipler*, *asiller* ve *Tiers Etat* dır. Temsilciliğin kaynağı «seçim» dir. Ancak, bunlardan her üçünün esas itibariyle «iştişari» bir rolü ol-duğunu da kaydedelim.

«Parlement» lara gelince, bunlar aslında bir nevi «mahkemeler» dir. Ancak, zayıf da olsa siyasî bazı haklara da sahiptirler. Özellikle XIV üncü Lui'nin ölümünden sonra, Kral'a karşı muhalefette büyük rol oy-namışlardır.

Siyasî ve hukukî üst yapısı bu olan Eski Rejim nasıl bir sosyal yapıya sahipti? İlerideki izahları kolaylaştıracağı için ona da dokunmak ge-rekmiyor. Eski Rejimde, toplum, üç kata bölünmüştür: «rahipler», «asil-ler» ve «Tiers Etat». Her üçünün de, kendine mahsus bir statüsü vardır; ancak, bunlardan, rahiplerle asiller «imtiyazlı» dır. Bu imtiyazların

karşısında «Tiers Etat», toplumun geri kalan büyük çoğunluğunu içine alıyordu: aşağı yukarı 24 milyondan fazla bir kitle. «Tiers Etat» nın, sos-yal şartları birbirinin aşağı yukarı aynı insanlardan meydana geldiği de sanılmasın; -bu zümre içinde, çeşitli farklılıklar var: «Büyük burjuvazi», «orta burjuvazi», «küçük burjuvazi» ve nihayet köylüleri, fakirleri ilkel ve sefil bir hayat yaşayanları içine alan geniş bir halk çoğunluğu.

Eski Rejimdeki bu üç kattan, asillerle «Tiers Etat», belirli bir ölçü-de birbirinden farklı iki sınıfa tekabül etmektedir. Asillerin temsil ettiği «toprak aristokrasisi» ile Tiers Etat içinde yer alan «burjuvazi» çatışma halindedir. Toplumun sosyal ve iktisadî bünyesindeki büyük değişiklik-ler, bu çatışmayı meydana getirmiştir. İşte, 1789 Devrimini doğuran bu çatışmadır.

B. Devrimler : 5 Mayıs 1789 da, 1614 den beri toplanmayan «Etats Généraux» toplanır. İki ay kadar sonra, 15 Temmuzda halk Bastil'i ele geçirir. Bu arada *Etats Généraux Millî Meclis* haline inkilâb etmiş ve bir Anayasa hazırlanmasına karar vermiştir. Monarşi, görünüşte devam et-mektedir, fakat Fransa tarihinde, yeni bir siyasî felsefeye dayanan yeni bir devir başlamıştır. Bu siyasî felsefe «demokrasi» dir.

Yeni devri eskisinden ayıran, istikrarsızlığıdır. Gerçekten 1789 la Fran-sada bir buhranlar, bir çalkantılar devresi başlar: Devrimler, karşı -dev-rimler bu çalkantıların görünüşleri. Bu merhale, 1870 yılına kadar sü-rer.

Bu merhaleyi de kendi içinde iki devreye ayırmak mümkündür: Bi-rinci devre, 1789 dan 1814 e kadar; ikinci devre ise, 1814 den 1870 e ka-dar sürer. Ama her devrenin de süreçleri aynı: meşrutî monarşi, cum-huriyet, diktatörlük. Ancak, bu görünüşteki benzerliğin arkasında, her iki devreyi birbirinden ayıran bir farklılık var. Bu farklılık, çatışan sos-yal kuvvetlerin mahiyetinden ileri geliyor: 1789 dan 1814 e kadar, Fran-sız siyaset dünyesindeki çatışma, «muhafazakâr aristokrasi» ile «liberal burjuvazi» arasındadır; 1814 ile 1848 arasında ise yeni bir sınıf ortaya çıkmış ve siyasî mücadeleye girişmiştir : «İşçi sınıfı».

C. Parlemanter Cumhuriyetler : 1789 ile 1870 arasındaki devre Fransa'da siyasî istikrarsızlık devresidir. Bir rejimi diğeri, bir anayasa-yı ötekisi takip eder. Müesseselerde de aynı istikrarsızlık vardır: Millî egemenlik ile teokratik egemenlik, sınırlı oylar genel oy, çift meclisle tek meclis esasları çatışır durur. Yürütmenin bünyesi ile kuvvetler arasın-daki münasebetlerde de aynı istikrarsızlık vardır.

1870 den itibaren Fransa'da siyasî rejim ve müesseseler bir istikrar kazanır: Parlemanter rejim esasında birleşmiştir. Bu istikrar sadece arızî bir takım olaylarla bozulur. Bu devrede birbirini takiben kurulan iki rejim var: 1875 Anayasasıyla kurulan «üçüncü Cumhuriyet», 1946 Anayasasıyla kurulan «Dördüncü Cumhuriyet».

1946 Anayasasının, hayli buhranlı bir tatbikatı oldu. Bu buhranın başlıca âmilleri, hükümetlerin istikrarsızlığı, siyasî partilerin gittikçe artan disiplinsizliği ve güçsüzlüğü olmuştur. Bu yüzden rejim zaafa düşmüş ve 1958 mayısında, bir hükümet darbesiyle, yerini, yeni bir Anayasa ve onun kurduğu rejime bırakmıştır.

II

1958 ANAYASASI

VE

BEŞİNCİ CUMHURİYET

13 Mayıs 1958 de Cezayir'de mevzii bir ayaklanma oldu: Dördüncü Cumhuriyetin hayatına son veren öldürücü darbe budur. Ordunun baskısı ile, hükümet başkanlığı General De Gaulle'e devredildi. Yeni bir anayasa hazırlanması için Gaulle'e tam yetki verildi. Anayasa 28 Eylül'de hazırlanıp referanduma sunuldu ve oy verenlerin % 80'e yakın çoğunluğu tarafından tasvip edilerek 4 Ekim'de yürürlüğe girdi.

1958 Anayasası, General De Gaulle'ün kişiliğine dayanır. Bu, ona, «orleanist» bir rejim karakteri vermiştir. Gerçekten, 1958 Anayasasının en başta gelen özelliklerinden biri, Cumhurbaşkanıya tanıdığı yetkililerdir. Bu yetkiler, klâsik parlemanter rejimde Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerden hayli fazladır. Bu sebeptendir ki, 1958 Anayasasının başkanlık rejimine kaydığı ileri sürülmüştür. Ancak 1958 Anayasasının, yürütmede Devlet Başkanına üstünlük tanıyan bir parlemanter hükümet şekline yer verdiğini söylemek daha yerinde olur.

1958 Anayasasında, birinci derecede bir önem taşıyan beş organ vardır: Cumhurbaşkanı, Hükümet, Millî Meclis, Senato ve Anayasa Şurası. Bunları ayrı ayrı, fakat genel çizgileriyle inceleyelim:

A. Cumhurbaşkanı: Yeni Fransız Anayasası, en büyük özelliklerden biri olarak, yürütmenin yetkilerini, Devletbaşkanı lehine genişlet-

miştir. Bunun sebebi de, halkın nazarında ayrı bir meşruluğa sahip olan De Gaulle'ü «müesseseseleştirmek» tir.

1. Cumhurbaşkanı'nın Seçimi: 1958 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanı, doğrudan doğruya halk tarafından, genel oyla, yedi yıl için seçilir. Aynı şahsın birçok defa seçilmesi mümkündür.

2. Cumhurbaşkanı'nın yetkileri. Anayasanın 5 inci maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Anayasanın bekçisidir. Kamu Kuvvetlerinin düzenli bir şekilde işlemesini ve devletin sürekliliğini sağlar. Cumhurbaşkanı bir ara bulucu, bir hakem rolündedir.

1958 Anayasasının, cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler normal ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılır:

1) Cumhurbaşkanı'nın normal yetkileri: a. Cumhurbaşkanı'nın hükümete karşı yetkileri: Cumhurbaşkanı, Başbakanı tayin eder. Başbakanın, kabinenin istifasını kendisine sunması üzerine, onun vazifesine son verir. Bundan başka, Başbakanın teklifi üzerine, kabinenin diğer üyelerini tayin ve vazifelerine son verir; bakanları, kendisi bizzat tayin ve azledemez.

Cumhurbaşkanı ayrıca, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; Devletin sivil ve askerî memurlarını tayin eder; Bakanlar Kurulunca müzakeredilen emirnameleri ve kararnamelemleri imza eder; Elçileri ve başka temsilcileri tayin ve kabul eder; Ordunun başıdır. Bu sıfatla, Yüksek Millî Savunma Konsey ve Komitelerine başkanlık eder.

b. Cumhurbaşkanı'nın Parlemantoya karşı yetkileri: Bu yetkilerin bir kısmı, normal bir parlemanter rejimin tanıdığı yetkililerdir; diğerleri ise 1958 Anayasasının, bir yenilik olmak üzere tanıdığı yetkililerdir: Bunlar, «mesaj», «fesih» ve «referandum»dur.

Mesaj hakkı, gerçi 1875 ve 1946 Anayasalarında da vardı; ancak sınırlıydı. Bugün böyle bir sınır yoktur.

Fesih hakkı, 1946 Anayasasında, bir çok şartlarla sınırlı olarak Başbakanı verilmiş olduğu halde, 1958 Anayasası, bu hakkı doğrudan doğruya Cumhurbaşkanıya tanımıştır. Cumhurbaşkanı'nın fesih hususunda karar vermeden önce, başbakanı ve meclis başkanlarına danışması gerekmektedir de, bu kendisini bağlamaz. Cumhurbaşkanı, bu hakkı, bir yıl içinde iki defa kullanamaz.

Referanduma müracaat hakkı, 1875 Anayasasında yoktu. 1946 Anayasasında, sadece Anayasanın tadili, o da meclisde belli bir çoğunluk sağlanmadığı takdirde referanduma tabiydi. Aynı hükümlere 1958 Anayasasında da rastlanmakta ise de bu hususta Cumhurbaşkanının yetkileri hayli genişletilmiştir.

2) *Cumhurbaşkanının olağanüstü yetkileri.* 1958 Anayasasının 16 ncı maddesinin birinci fıkrasına göre «Cumhuriyet müesseseleri, millî bağımsızlık ve ülkenin bütünlüğü veya milletlerarası anlaşmaların yerine getirilmesi vahim ve yakın bir şekilde tehlikeye düştüğü ve Anayasaya dayanan kamu otoritelerinin düzenli şekilde işlemesi kesintiye uğradığı takdirde, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclisler Başkanları ile ve Anayasa Şurası ile resmen istişareden sonra, durumun gerektirdiği tedbirleri alır».

Böylece olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanı, Hükümetin, Meclislerin ve diğer kamu kuvvetlerinin yerini almakta ve sınırsız yetkilere sahip olmaktadır.

Ayrıca, 16 ncı maddenin 2 nci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, durumdan milleti bir mesajla haberdar eder. Bu cumhurbaşkanı için bir engel değil, bir yardımdır. Cumhurbaşkanı, 16 ncı maddenin verdiği yetkiyi kullanmak istediği takdirde kendi kendine karar verir; bu takdirde, parlamento da kendiliğinden toplanır. Bu olağanüstü yetkiler kullanıldığı sırada, Millet Meclisi dağıtılamaz.

16 ncı madde, ihtiva ettiği bazı şartlara rağmen, büyük tehlikeler arzemektedir. Gerçi bugün için, General De Gaulle'ün tarihi şahsiyetinin verdiği bir itimat vardır; ancak ondan sonra 16 ncı maddenin ne şekilde işleyebileceği bir meçhüldür. Maceraperest bir Cumhurbaşkanının teşebbüsleri, 16 ncı maddeye dayanarak pekâlâ hukukî bir kisveye bürünebilir.

B. Hükümet: 1958 Anayasasına göre, hükümetin yetkileri, Cumhurbaşkanınkilerle aynı derecede olmayıp, tamamlayıcı mahiyettedir. Hükümet, müstakil bir organ olmaktan ziyade, Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında bir bağ vazifesi görmektedir.

1. *Kuruluşu:* Hükümetin başında bir başbakan ve onun yanında da bakanlar ve devlet sekreterleri (bir nevi müsteşar) bulunur.

Başbakan Cumhurbaşkanını seçer. Bakanlar ise, Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanına bildirilir. Cumhurbaşkanı da bakanları tayin eder.

Başbakan, hükümetin programından veya bazı hallerde umumî politikaya ait bir demeçten dolayı millet meclisi tarafından güvensizlikle karşılaştığı veya istifa ettiği takdirde başbakanın vazifesine son verilir. Burada cumhurbaşkanının rolü, bir tescilden ibarettir. Cumhurbaşkanı, başbakanının teklifi üzerine kabinenin diğer üyelerini tayin ettiği gibi, yine başbakanın teklifi üzerine bunların vazifelerine son verir.

2. *Yetkileri:* 1958 Anayasası, III ve IV üncü Cumhuriyet Anayasalarına nazaran hükümetin yetkilerini, parlamentonun aleyhine olmak üzere genişletmiştir.

Bu yetkiler de, normal ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılır:

1) *Hükümetin normal yetkileri:* Hükümet, millî politikayı tayin eder ve yürütür. Millî politikanın tayin ve idaresinde, meclis sadece bir veto hakkına sahiptir; yâni, bu politikayı ya kabul eder yahut reddeder. 1958 Anayasasının Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkiler gözönüne alınırsa, hükümetin nasıl ayrı ve bağımsız bir siyaseti olabileceği haklı olarak sorulabilir. Çünkü, hükümet programlarının, cumhurbaşkanının görüşlerine uyması gerekmektedir.

Hükümetin faaliyetinin icrasında, 1958 Anayasası, Başbakanı imtiyazlı bir duruma sokmuş ve kendisine ayrıca bir takım yetkiler tanımıştır. Şöyle ki: 1958 Anayasası, parlamentonun yasama faaliyetini kısmıştır; bu faaliyet, ancak, anayasanın tahdidi bir şekilde saydığı konulara inhisar eder. İşte bu konuların dışında kalan hususlar başbakan tarafından tanzimi tasarruflarla düzenlenmektedir. Parlamento, kendi yasama sınırını aştığı takdirde, başbakan, Anayasa Şurasından, parlamento faaliyetinin anayasaya uygun olmadığına dair bir karar aldıktan sonra, bahis konusu kanunu bir tanzimi tasarrufla değiştirebilir.

Bundan başka, başbakan, hükümet faaliyetlerini sevk ve idare eder. Parlâmentoya karşı, hükümetin sorumluluğunu deruhte eden de başbakanıdır.

2) *Hükümetin olağanüstü yetkileri:* Bunlar, örfî idare ilânı, tehlikeli hal ve genel seferberlik ilânı ile emirnameler yoluyla olağanüstü yasama yetkileridir. III üncü Cumhuriyetin son zamanlarında gelişen kanun kuvvetinde kararnamelere başvurmayı, 1946 Anayasası yasak etmiş, fakat önüne geçmeğe muvaffak olamamıştı. 1958 Anayasası, bu kararnamelere hukukî bir yön vermiştir.

C. Parlâmento : 1958 Anayasasında, Parlâmentonun bağımsızlığı kısılmış, faaliyeti yeni ve sert kaidelere bağlanmıştır.

1. *Parlâmentonun seçimi*: Parlâmentoyu teşkil eden millî meclis üyeleriyle senato üyelerinin seçimi farklıdır.

1) *Millî Meclisin Seçimi*: 21 yaşını bitiren kadın erkek her vatandaş seçmendir. Millî meclisin üyeleri 5 yıl için ve genel oyla seçilirler.

IV üncü Cumhuriyette nisbî seçim sistemi yürürlükteydi. V inci Cumhuriyet, III üncü Cumhuriyetin sistemine dönmüştür. Yani, tek isimli iki türlü çoğunluk sistemini kabul etmiştir.

2) *Senatonun Seçimi*: Senato, iki dereceli seçime tâbidir. Üyeleri, 1/3 nisbetinde her üç yılda bir yenilenir. Senatonun seçmenleri, milletvekilleri, vilâyet meclisi üyeleri ve belediye meclislerinin delegelerinden teşekkül eder. Belediye Meclisleri üyeleri, seçmenlerin çoğunluğunu teşkil eder.

2. *Parlâmentonun Yetkileri*: Parlâmentonun yetkileri bakımından, 1958 Anayasası, 1875 ve 1946 Anayasalarına nazaran iki büyük fark gösterir: Bu farklılardan birincisi, Fransız kamu hukukuna yabancı olan, kanunun maddî bir tarifini yaparak meclisin kanun yapma yetkisini kısması, ikincisi, meclisle senatonun karşılıklı yetkilerinde değişiklik yaparak senatonun yetkilerini arttırmasıdır.

1) *Yasama Yetkisi*: 1958 Anayasası, meclislerin bu önemli yetkisini kısmıştır. Millî meclisin yasama yetkisi dört şekilde kısılmıştır: 1 — Cumhurbaşkanı, Millî meclisi hiç kaale almadan referanduma müracaat edebilir; 2 — Kanunların Anayasaya uygunluğu Anayasa Şurası tarafından sıkı bir şekilde kontrol edilir; 3 — Hükümet, itimat meselesi yaptığı takdirde, oya başvurmadan bir kanun kabul edilebilir; 4 — Kanun yoluyla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır.

Anayasanın 34 üncü maddesi, kanunla tanzim edilen alanı iki şekilde daraltmaktadır. Bu maddeye göre, kanun, sadece, anayasada sayılan bazı hususlara ait kaideleri tesbit eder ve yine Anayasada belirtilen diğer bazı konularda da temel prensipleri tâyin eder. Anayasanın 34 üncü maddesinde sıralanan hususlar dışında, parlâmento kanun yapamaz. Kanuna konu teşkil eden hususlar dışında kalan alan tanzimi mahiyettedir. Böylece, 1958 anayasasına göre, tanzimi yetki asıl, yasama yetkisi ise istisnaiidir. Parlâmento, tanzimi alana tecavüz ettiği takdirde, Anayasa Şurası buna engel olabilir.

1958 Anayasası, senatonun yetkilerini arttırmıştır. Kanunların hazırlanmasında bu husus iyice görülmektedir. Ancak, senatoya tanınan bu

yetkiler, doğrudan doğruya hükümetin kontrolü altındadır; Hükümet müdahale etmezse, senato 1875 Anayasasında olduğu gibi millî meclisle eşit bir duruma gelmekte, hükümet müdahale ettiği takdirde de kanunların hazırlanması ve kabulünde 1946 Anayasasında olduğu gibi karar verme yetkisini kaybetmektedir. Genel durumu itibariyle, senato, hükümetin bir kontrol vasıtası ve millî meclisin freni halindedir.

2) *Malî Yetki*: 1958 Anayasası, bu alanda da parlâmentonun yetkilerini kısmıştır:

3) *Anayasası Tâdil Yetkisi*: Anayasayı tâdil meselesinde, 1958 Anayasasının getirdiği en büyük değişiklik, senatoya tanınan yetki ve senatonun, anayasanın tâdilinde engel olabilmesi hususudur. Bu konuda yalnız 1946 Anayasasından değil, 1875 Anayasasından ileri gidilmiştir. Bu, bugünkü rejimin devamını sağlamak için alınmış bir emniyet tedbiri intibahını uyandırmaktadır.

D. *Istişari ve Kazaî Organlar*: Bunlar, Anayasa Şurası, Ekonomik ve Sosyal Şura, Yüksek Adalet Divanı olup, rolleri, cumhurbaşkanı, hükümet ve Parlâmentoya nisbetle ikinci derecededir. Siyasî karar vermezler. Ancak Anayasa Şurasını bunlardan ayırmak gerekir. Birde Yüksek Hakimler şurası vardır ki, rolü, 1946 Anayasasına nisbetle azaltılmış ve bir Anayasa organı olmaktan çıkmıştır.

E. *Sonuç*: Buraya kadar verdiğimiz izahlardan da anlaşılacağı üzere, 1958 Anayasası, prensip itibariyle parlamenter hükümet şeklini kabul etmiştir. Ancak, Anayasanın, klâsik parlamantarizmden ayrılan üç önemli özelliği vardır.

Birincisi, devlet başkanına tanınan geniş yetkilerdir ki, rejimi «orleanist» bir karaktere bürünmüştür. Ve, De Gaulle'ün kişiliğiyle ilgilidir.

İkincisi, parlâmentonun zayıflaması, buna mukabil yürütmenin kuvvetli duruma geçmesidir.

Üçüncüsü ise, yasama fonksiyonu ile yürütme fonksiyonunun birbirinden sert bir şekilde ayrılmasıdır.

Rejimin tatbikattaki işleyişine gelince: Cumhurbaşkanı, hakem durumunda kalmakla yetinmemekte, günlük siyaseti tayinde de baş rolü oynamakta, özellikle dış politika hakkında verdiği beyanatlar, doğrudan doğruya hükümetin tutumunu tâyin etmektedir. Diğer yandan, parlâmento karşısında yürütmenin üstünlüğü, bütün çıplaklığıyla ortaya

çıkıştır. Parlâmentonun durumu zayıflamış, kontrol imkânı asgariye inmiştir. Rejim, bugünkü haliyle şahsileşmiş iktidar karakterini göstermektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, rejimin De Gaulle'den sonraki geleceği meçhullerle doludur.

III

SIYASİ PARTİLER

Fransa'da İngilizlerin çift parti sistemine karşılık, Avrupa ülkelerinin çoğunda olduğu gibi, çok partili bir düzen mevcuttur. Bu partilerin bazıları, geniş kitlelerin desteğine dayandığı halde, bir kısmı çok küçük kalmıştır. Fransa'da partilerin doğuşunda, sınıf menfaatleri, dinle de devlet münasebetleri başlıca rol oynarlar. Partilerin prensipleri genel olarak açık bir şekilde belirtilir.

Ancak, De Gaulle'ün iktidara gelişinden beri, siyasî partilerin hayatında önemli değişiklikler olmuştur. Dördüncü Cumhuriyetteki tecrübelerden sonra, Fransızlar, bugün siyaset ve seçim meselelerinden ziyade istikrar ve düzenle meşgul görünüyorlar.

Bir kısmı eski Fransa'yı olduğu kadar yeni Fransayı'da temsil eden siyasî partiler şunlardır :

A. Yeni Cumhuriyet Birliği (UNR): Bu parti, Fransız Kurtuluş Savaşından beri General De Gaulle'e bağlı kalanlar tarafından 1958 de kuruldu. Bu itibarla, bu partiye «De Gaulle'cü parti» adı da verilebilir. Parti, Fransa'nın itibarı, yürütme organını kuvvetlendirmek gibi De Gaulle'cü sloganlara bağlılık göstermekte, De Gaulle'ün fikirlerine de itirazsız katılmaktadır.

B. Sosyalist Partiler: Fransada, bugün, sosyalizmi iki siyasî parti temsil eder: Eski Sosyalist Partisi (SFIO) ve Birleşmiş Sosyalist Partisi (PSU).

Birincisi, 1905 de kurulmuştur. Bu parti, resmî olarak marksizme bağlıdır. Tatbikatta ise pek reformist bir politika güder. Devletin, iktisadî hayata müdahalesinin arttırılmasından yanadır, plâncıdır. Ancak bu plân marksist bir espri taşımamaktadır.

Birleşmiş Sosyalist Partisi ise yenidir, 1960 da kurulmuştur. Eski Sosyalist Partisinden daha soldadır. Ve böylece entellektüel çevrelerde etkisi büyüktür. Realist bir sosyalizm üzerine kurmak istediği doktrini, henüz bütün berraklığını kazanmış değildir.

C. Komünist Partisi; İkinci Dünya Savaşından beri, Fransa'da en etkili partilerden biri Komünist Partisidir. Parti, Marksist Leninist doktrine sadakatla bağlıdır. Parti, Sovyet Komünist Partisini örnek alarak teşkilâtlanmıştır. Fransa'nın kurtarılmasından sonra 1947 mayısına kadar kurulan koalisyonlarda yer alan parti, o tarihten sonra daima muhalefette kalmış, V inci Cumhuriyette ise hayli zayıflamıştır.

D. Radikal Parti : Üçüncü Cumhuriyet devrinin en tipik partisi olan bu parti, liberal hürriyetler ve kişi hakları için mücadele eder. «Bırakınız yapın, bırakınız geçsin» felsefesine inanır. Bu itibarla, İngiliz Liberal Partisinin Fransa'daki benzeri gibi gözükmektedir. Kasaba ve köylerdeki «küçük burjuvazi» tarafından desteklenen partinin etkisi günden güne azalmaktadır.

E. Cumhuriyetçi Halk Hareketi (MRP): İkinci Dünya Savaşı sonrasında belki en ilgi çekici partisi budur. İdeolojisi, Hristiyan sosyalizmine dayanır. Marksizmin şiddetle aleyhindedir. Me Gaulle'ü destekleyen partiler arasında gelmektedir.

§ 3. ALMAN SIYASİ REJİMİ

I

TARİHİ GELİŞİM

XIX. yüzyıl Almanyası ve Problemleri: 1. *Alman Birliğinin gerçekleşme safhaları :* Modern Almanya'nın tarihi 18 Ocak 1871 de Versailles'da yapılan bir törenle Prusya İmparatoru V. Wilhelm'in Alman İmparatoru ünvanını kabul etmesiyle başlar. Böylece Alman Birliği nihayet gerçekleşmiş oluyordu. Birliğin kurulması uzun bir gelişimin sonucudur ve birlik, Bismack'ın deyişiyle «kan ve demir» ile kurulabilmiştir. Almanya daha sonraki gelişmelerinde de daima bu kuruluş metodlarını muhafaza etmiş, komşularına ve rakiplerine kendini bu yollarla kabul ettirmek istemiştir.

2. *İmparatorluk ve 16 Nisan 1871 Anayasası:* 16 Nisan 1871 Anayasasına göre Alman İmparatorluğu federatif bir bünye taşıyordu ve hemen hemen tamamen monarşik devletlerden kuruluydu. Cumhuriyetçi devlet olarak yalnızca eski serbest şehirlerden olan Lubeck, Bremen ve Hamburg vardı. Prusya'ya üstün bir durum tanınmıştı ve konfederasyon başkanı Prusya Kralıydı. Federal yasama organı üye devletlerin yetkili hükümetlerince tayin edilen yetkili kimselerden müteşekkil Federal Konsey (Bundesrat) ile, halk tarafından genel ve gizli oyla doğrudan doğ-

ruya seçilen üyelerden müteşekkil meclisten (Reichstag) kuruluydu. Aslında gerçek kuvvet yürütme organındaydı. İmparator aynı zamanda silâhlı kuvvetlerin de başkomutanı oluyordu. Başbakanı (Reichskanzler) İmparator tayin ederdi ve yalnızca imparatora karşı bir sorumluluğu söz konusuydu. Yürütme organına üstünlük tanınması Alman anayasalarının geleneksel bir karakteridir. İleride de inceleyeceğimiz gibi sosyal kriz devrelerinde Almanya daima kuvvetli bir önder peşinde gitmiştir.

Derinliğine bir tahlilde, şekli bir parlamantarizm ardında askerî bir despotizmden başka bir şey getirmeyen imparatorluk kısa bir zamanda büyük bir ekonomik gelişim gösterdi. Bu gelişimdir ki imparatorluğu emperyalizme, daha önce büyük güçlerin paylaşmış olduğu dünyada, yeni yerler fethine götürdü. Böylece Almanya I. Dünya savaşı macerasına atılmış oldu. Bu imparatorluğun sonu demektir.

B, Weimar Cumhuriyeti (1919 - 1933). 1. 9. Kasım 1918 ihtilâli: I. Dünya Savaşı sonlarına doğru Alman halkında, özellikle işçi sınıfı arasında büyük bir yılgınlık ve huzursuzluk başgöstermişti. Yer yer ayaklanmalar oluyordu. Daha çok işçi sınıfının önderliğindeki bu ayaklanmalarda 1917 Sovyet İhtilâlinin büyük etkisi vardı. Nihayet 1918 Ekiminin son günlerinde İmparatorluk donanmasındaki denizcilerin ayaklanmasıyla başlayan ihtilâl genişliyerek, 9 Kasım günü İmparator II. Wilhelm'i tahtından feragat edip Hollanda'ya kaçmak mecburiyetinde bıraktı. Böylece İmparatorluk çökmüş oluyordu. 9 Kasım İhtilâli Almanya'yı bir tercihle karşı karşıya bırakmıştı: Almanya Rusya'dakine benzer bir Halk Cumhuriyeti mi olacaktı? Bu problem o yıllarda Almanya'nın en güçlü partisi olan Sosyal Demokrat Parti içinde de bir bölünmeye yol açtı. İhtilâlin hemen ertesinde mutedil bir sosyal demokrat olan Philip Scheidemann Cumhuriyetin kuruluşunu ilân ediyordu. Bunu takip eden aylarda karışıklıklar devam etti. Sosyal Demokratların sol ucunu teşkil eden grup Karl Liebknecht ve Rosa Luxembourg'un önderliğinde Spartakusbun'u kurdular. Spartaküsler hareketi 4 Ocak 1919'da Berlin Grevini düzenledi. Grev Sosyal Demokratlar tarafından, ordunun ve orta sınıfa mensup gönüllülerin yardımıyla kanlı bir şekilde bastırıldı, önderleri öldürüldü.

2. 11 Ağustos 1919 Weimar Anayasası: Ocak 1919'da yapılan seçimi kazanan mutedil partilerin temsilcileri Kurucu Meclis halinde Weimar'da toplandılar.

Yeni Anayasa, 11 Ağustos 1919'da ilân edildi ve 14 Eylül 1919'da yürürlüğe girdi. Anayasanın genel karakteri cumhuriyetçi bir anayasa olması bunun yanında Bismarkçı bir gelenek olan federal sistemin muhafaza edilmesidir.

Weimar Anayasası Amerika Birleşik Devletlerinde, Fransa'da ve İsviçre'de uygulanmış çeşitli kavramları bir araya getiriyordu. Bir başlangıç ve 165 maddeden ibaret iki kısımdan müteşekkildi. Birinci kısım hâlâ uzmanlarca, açıklık, mantık ve siyasi gerçekçilik örneği olarak gösterilir. Haklardan ve ödevlerden bahseden ikinci kısım ise çağın genel düşünce akımına uygun olarak güçlenen işçi sınıfına haklar tanımak ve burjuva partileri ile sosyal demokrasi arasında bir uzlaşma sağlama amacındaydı. Fakat bu kısım birbirleriyle çelişen ideallerle doludur ve uygulamada pratik bir fayda sağlayamamıştır (109 - 165).

Anayasaya göre cumhuriyet 17 devletten kuruludur. (Lander). Devletlerin herbirinin kendi meclisi ve hükümetleri vardır. Cumhuriyete karşı ödevlerini yerine getirmedikleri vakit, cumhurbaşkanı kuvvet yolu ile bir zorlamada bulunabilir (48. madde).

Yasama organı iki meclisten meydana geliyordu: a) *Reichstag*, doğrudan doğruya halk tarafından 4 yıl için, genel ve gizli oy ve nisbi temsil sistemine göre seçim temsilcilerden meydana geliyordu (22. madde). b) bunun yanında Landerlerin nüfusu ile orantılı delegelerin meydana getirdiği ikinci meclis olan *Bundestrat* vardı.

Anayasa ayrıca bir üçüncü meclis olarak bir *ekonomik konseyi* de ön görüyordu. Daha çok profesyonel organizasyonlar temsilcilerini bünyesinde toplayan bir kurulun yalnızca istişari bir yetkisi vardı.

Reichstag kanun yapan asıl organdı, Bundestrat daha çok onun kararlarına uyma durumundaydı. Ne var ki uygulamada Reichstag Anayasa ile kendisine tanınmış olan kuvvetli durumundan gerektiği gibi faydalanamadı. Birçok önemli mesele ve durumlarda hep kararsızlık gösterdi ve bünyesinde bölünmeler yüzünden işgöremez hale geldi. Bu durumun tabii sonucu yürütmenin üstün duruma geçmesiydi.

Weimar Anayasası yürütmeye esasında bir üstünlük tanımaktaydı. Cumhurbaşkanı 7 yıl için ve doğrudan doğruya halk tarafından seçiliyordu, yeniden seçilebilme imkânı vardı (41. madde). Hükümet cumhurbaşkanının, tayin ettiği bakanlardan meydana geliyordu. Başbakan ve bakanları cumhurbaşkanı görevlerinden uzaklaştırma yetkisine sahipti (madde 52, 53).

Anayasanın en önemli maddesi cumhurbaşkanına çok geniş, olağanüstü yetkiler tanıyan 48. maddesiydi. Madde birinci fıkrasında yukarıda işaret etmiş olduğumuz üzere, «üzerine düşen ödevleri yerine getirmeyen üye devletlere karşı cumhurbaşkanı silâhlı kuvvetler yardımı ile

zorlamada bulunabilir» hükmünü koyduktan sonra ikinci fıkrası ile cumhurbaşkanına «güvenlik ve kamu düzeni tehlikeye düştüğü vakit, silâhli kuvvetlerin yardımı ile düzenin sağlanması için gerekli tedbirleri alma ve geçici bir süre için temel hakları askıya alma..» yetkisini veriyordu.

Kötü bir cumhurbaşkanının elinde bu madde anayasa yoluyla bir diktatörlüğe kolaylıkla yol açabilirdi. Nitekim Almanya'da Nasyonal Sosyalizm Weimar Anayasası çerçevesi içinde gelişip iktidarı ele geçirmiştir. 1930'dan sonra hükümet faaliyetlerinin temelini bu madde teşkil etmişti, tamamiyle etkisiz hale gelen yasama yetkileri yerine sadece kararname yetkileri kullanıldı.

Weimar Anayasasının 48. maddesi, 4 Ekim 1958 Fransız Anayasasının 16. maddesi ile birlikte, çağımızda Orleancı Parlemantarizmin (Parlemantarisme orléaniste) tipik uygulamalarını teşkil ederler. Daha öncede açıklamış olduğumuz gibi monarşik meşruiyetin zayıfladığı, fakat tam kaybolmadığı ve demokratik meşruiyetin gelişmekle beraber nisbeten daha zayıf olduğu devirde Fransa'da Louis Philippe d'Orleans'ın 1830 şartı ile Parlâmento karşısında icraya onun içinde de monarka geniş yetkiler tanıyan parlemantar rejime Orleans Hanedanı zamanında geliştiği için Orleanizm ya da Orleancı Parlemantarizm deniyordu.

Esasında orleancı parlemantarizm sınırlı monarşiden klâsik parlemantar rejime geçişte görülen bir rejim tipidir. Devlet başkanı henüz tamamen silinmemiştir. Bir takım imtiyazlara sahiptir. Fakat, özellikle yüzyılımızda, parlemantar rejimin bu eski şeklinden yürütmenin yetkilerini arttırma yönünden yararlanılmak istenmiştir. Weimar Anayasasında bu uygulamayı cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması ile yürütmenin üstünlüğünün sağlanılmak istenmesi şeklinde görüyoruz. Bu durumda parlemantar rejim bir bakıma prezidansiyel rejime yaklaşmaktadır. Zaten böyle bir uygulama parlemantar sistemin mantığına aykırı düşmektedir. Parlemantar sistemde yürütmenin yetkileri arttırılmak isteniyorsa, kabine ve başbakanı kuvvetlendirmek gerekir yoksa devlet başkanlığını değil.

3. Nasyonal Sosyalizm : Weimar Anayasasının başarısızlığa uğramasında ve cumhuriyetin çok kısa zamanda yerini bir diktatörlüğe bırakmasında temel nedeni, o çağlar Almanyanın krizler içinde bulunan toplumsal yapısında aramak gerekir.

Harbin çöküntüsü ve çok ağır barış şartlarının ezikliğini taşıyan, ekonomik bünyesi işsizlik ve enflasyonla sarsılmış, buhranlar içindeki

Almanya nazi rejiminin gelişmesinde en uygun bir ortamı teşkil ediyordu. Almanya'da nasyonal sosyalizm ileride antiliberal rejimler kısmında inceleneceğinden, burada ayrıca üzerinde durmuyoruz.

II

BUGÜNKÜ ALMAN SİYASİ REJİMİ

A. *Savaş sonrası Almanyası*: II. Dünya Savaşı sonunda Almanya 7 Mayıs 1945'de kayıtsız şartsız teslim olmuştu. Böylece bin yıllık bir geleceği vadededen III Reich 12 yılda çökmüş, diğer ulusları boyunduruğu altına almak isteyen Alman emperyalizmi yıkılmıştı. Ülkenin bütünü müttefikler tarafından işgal edildi ve bütün devlet yetkileri Amerikan, Sovyet, Fransız ve İngiliz işgal bölgeleri olarak ayrılmış dört ayrı bölgede müttefiklerin eline geçti. Müttefiklerin savaş sonrası Almanyanın meselelerini görüştükları Potsdam Konferansı (17 Temmuz - 2 Ağustos 1945) sonunda yayınlanan Potsdam bildirisinde «Almanya'nın demokratik düzene girmesi için» çalışmalardan bahsolunuyordu.

Potsdam esaslarının uygulanmasında Sovyetler Birliği ile Batılı müttefikler arasında çıkan ayrılıkların meydana getirdiği fiili bölünme hukukî biçimlere dökülmekte geçikmedi. Almanya, aşağıda hükümlerini inceleyeceğimiz 23 Mayıs 1949 Anayasasında temel yapısını bulan batı blokuna dahil Federal Cumhuriyeti ile, 30 Mayıs 1949 Anayasasını kabul eden ve doğu blokuna giren Alman Halk Cumhuriyeti olmak üzere iki ayrı Almanya'ya bölünmüş bulunuyordu. Burada tabii olarak Batı Almanya siyasî rejimi üzerinde duracağız.

B. *Batı Almanya Siyasî Rejimi*: 1. *23 Mayıs 1949 Bonn Anayasasının hazırlanışı*: Bonn Anayasası adıyla anılan Batı Almanya Anayasası, 8 Mayıs 1949 da kabul edilerek aynı yılın 23 mayısında yürürlüğe girmiştir.

2. *Anayasanın temel karakterleri*. Bonn Anayasası, bir başlangıç ve 146 maddeden ibarettir.

1) *Başlangıç* : Başlangıçta Federal Alman Cumhuriyeti Temel Kanununun «geçici bir devre» için kabul olunduğu ve kurucu iktidarın aynı zamanda bu esere katılabilme imkânını bulamayan almanlar hesabına da hareket ettiği, «bütün Almanların zamanı gelince kendi kaderlerine hâkim olarak Almanya'nın birliğini ve özgürlüğünü gerçekleştirecekler» ümidi de belirtilmektedir.

2) *Temel Haklar* : Anayasanın birinci bölümü (1-19 maddeler) teferruatlı bir düzenleyiş içinde temel haklara ayrılmıştır. Burada Bonn Anayasasının bir reaksiyon anayasası olmasının etkisini görürüz. Anayasayı hazırlayanlar, Nazi devri Almanyasında insan haklarının unutulması, aşağılanması ve hor görülmesinin dünya kamu oyununda uyandırmış olduğu aleyhteki düşünceyi mümkün olduğu kadar çabuk silebilmek için herşeyden önce kişilere hukukî garantileri sağlamayı amaç edinmişlerdi.

3. *Federalizm* : Bonn Anayasasının 20 inci maddesi «Federal Almanya, demokratik ve sosyal bir federal devlettir» hükmünü koymaktadır. Alman Anayasasında federalizmin yer alışı Almanya'nın tarihî ve siyasî oluşumuna bağlı bir geleneğin günümüzde de halâ devam ettiğini göstermektedir.

4. *Anayasanın parlamanter karakteri* : Parlamanter rejim ancak kendine özgü sosyolojik ve psikolojik şartlar altında başarılı bir uygulamaya kavuşabilir. Bu şartların hukukî kalıplarla sağlanılmak istenmesi çoğu kere boş bir çabadır. Bonn Anayasası hazırlayıcıları da böyle bir mesele ile karşı karşıya kalmışlardır. Hitler Weimar Anayasası kalıpları içinde bir diktatörlük kurabilmeğe muvaffak olmuştur. Anayasa hazırlayıcılar herşeyden önce İktidarın istikrar ve etkililiğini sağlama yollarını aradılar. 1949 Bonn Anayasasında Devlet organizasyonu bütünüyle parlamanter rejimin genel şemasına uygundur. 1919 Weimar Anayasasında da olduğu gibi bir Parlamento, bir Cumhurbaşkanı, Bir Şansölye tarafından yönetilen bir Kabine vardır. Fakat iç yapıları ve aralarındaki münasebetler farklı şekilde düzenlenmiştir.

1) *Parlamento* : Federasyonun bütün halkını temsil eden, Federal Diyet Meclisi (Bundestag) ile üye devletleri temsil eden Federal Konsey (Bundesrat) dan meydana gelen iki meclisli bir Parlamentodur. Bu iki meclisli Parlamento daha çok federasyon şeklinin bir zorunluluğudur.

2) *Federal Devlet Başkanı (Bundespräsident)* : 1949 Bonn Anayasasında Cumhurbaşkanı daha çok sembolik bir karakter taşımaktadır. Durumu bir bakıma III. ve IV. Fransız Cumhuriyetlerindeki Cumhurbaşkanılarına benzemektedir.

3) *Federal Hükümet* : a. *Federal Şansölye (Bundeskanzler)*. Anayasaya göre Şansölyenin seçiliş prosedürü oldukça karışıktır.

Anayasa, Başbakanı kuvvetli bir durum sağlamaktadır. Başbakanın görevinden uzaklaştırabilmesi ancak «yapıcı güvensizlik oyu» olarak ad-

landırabileceğimiz durumda olabilmektedir. Anayasaya göre Bundestag olan şansölyeyi de seçmek zorundadır. Böylece özellikle Weimar Cumhuriyetinde görülen aşırıların koalisyonu (Komünistler ve milliyetçiler) bir başka deyişle menfilerin çoğunluğu sonucu ortaya çıkan tehlikeli ve uzun süreli hükümet buhranlarına yol açacak imkânlar ortadan kaldırılmak istenmiştir.

Eğer güven oyu Şansölye tarafından istenir ve Bundestag'dan mutlak çoğunluk ile güven oyunu elde edemezse, Cumhurbaşkanı Şansölyenin isteği üzerine üç hafta içinde Bundestag'ı feshedebilir. Feshin işleyememesi ancak üç hafta içinde Bundestag'ın yeni bir şansölye seçebilmesi ile mümkündür.

Bu sistemi, parlamanter rejimin sınırlarını aşan, şansölyeye tanınmış olağanüstü bir yetki tamamlamaktadır. Anayasanın 81. maddesinin Şansölyeye tanıdığı bu çok tehlikeli yetkiye göre: Bundestag'tan güven oyu istemiş olan Şansölye bu güven oyunu elde edememişse ve feshi de talep etmemişse, Bundestag hükümetin acele kabul ettiği tasarıları reddediyorsa, Cumhurbaşkanı, Bundesrat'ın kabulüyle hükümetin teklifi üzerine bu projeler için «*olağanüstü yasama durumu*» nu ilân edebilir.

Eğer Bundestag tasarıları bir ay içinde reddederse, tasarıların kanunlaşabilmeleri için Bundestrat'ın tek bir oyu yeterlidir. Anayasa bu yetkinin kullanılmasını mümkün olduğu kadar sınırlamak istemiştir.

b. *Federal Bakanlar* : Bakanlar Şansölyenin teklifi üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanır. Şansölyeden farklı olarak yerlerine Bundestag'ın oyuyla gelmedikleri için ona karşı sorumlu sayılmazlar. Sorumlulukları şansölyeye karşıdır. Şansölye bakanları azledebilme yetkisine sahiptir. Bir bakıma bu yönden kabineyle olan münasebetlerinde Şansölyeyi Amerika Birleşik Devletleri başkanına benzetmek mümkündür.

5. *Federal Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht)* : Federal kanunların ve üye devletler kanunlarının Anayasaya uygunluğunun denetimi Anayasanın 95 maddesi ile düzenlenen ve 12 Mart 1951 tarihli kanunla teşkilatlanmış bulunan Alman Federal Anayasa Mahkemesine aittir. Mahkeme ayrıca Anayasa ile ilgili görüş ayrılıklarını da yorumlamağa yetkilidir.

Anayasa Mahkemesinde dava açmak hakkı Federal hükümete, üye devletler hükümetlerine ve Bundestag'ın 1/3 üyelerine tanınmıştır. Davalar mahkemeye, alelade mahkemeler yoluyla da gelebilir.

Anayasa Mahkemesi her iki meclis tarafından eşit sayıda seçilmiş 24 üyeden kuruludur. Üyelerden sekizi meslekten yetişmiş yargıçlardan olmalıdır.

Temel hakların korunması görevi Anayasa mahkemesine verilmiştir. Bir temel hakkın Anayasa dışı bir kullanılışı tespit edecek olan organ Anayasa Mahkemesidir. Yine, daha öncede açıkladığımız gibi, demokratik liberal düzeni tehlikeye düşürebilecek durumda olan siyasî partileri Anayasa dışı kabul etme ve kapatılmalarına karar verme de Anayasa Mahkemesinin görevlerindedir.

6. Siyasî Partiler ve seçim sistemi :

Siyasî Partiler bakımından Bonn Cumhuriyeti ile Weimar Cumhuriyeti arasında büyük farklar vardır. Weimar iki merkez partisinin birleşmesi ile doğmuştu. *Sosyal Demokratlar ve Merkez Katolikleri*. Fakat bu merkez partileri çok kuvvetli aşırılarla çevrilmişti. Solda, Sovyet Komünist Partisinden sonra o zamanların en kuvvetli komünist partisi olan Alman Komünist Partisi ile sağda milliyetçi gruplar vardı. Bunların içinden Nasyonal Sosyalist Partisi sonraları iktidarı eline geçirmişti. Weimar'da imparatorluğun liberal ve muhafazakâr partileri hiçbir rol oynamamıştı.

Bugünkü Batı Alman siyasî rejiminde ise Komünist Partisi Federal Anayasa Mahkemesinin 17 Ağustos 1956 kararı ile kapatılmıştır. Aşırı sağ partileri ise hiç yoktur. Yeni nazi eğilimleri taşıyan bir partiyi Anayasa Mahkemesi kapatmıştı. Küçük partiler seçimlerde oyların pek azını elde edebilmektedirler.

Bonn Cumhuriyetinde yalnızca iki parti açıkça diğerlerinin üstüne çıkmış durumdadır. Bir bakıma Alman kamu oyunun bu iki parti etrafında bir kutuplaşma eğiliminde olduğu söylenebilir. Bugünkü Alman siyasî düzeni diğer partilerin varlığına rağmen *Hristiyan Demokrat Partisi (CDU) ile Alman Sosyal Demokrat Partisi (SPD)* etrafında kutuplaşan iki partili bir düzen şemasını göstermektedir. Eğer tek turlu çoğunluk sistemi kabul edilmiş olsaydı bu eğilimin daha da kesinleşeceği tabiidir. Bugünkü çoğunluk sistemi ile nisbî seçim sisteminin karması olan seçim sistemi küçük partilere imkân tanımaktadır.

§: 4 İTALYAN SİYASİ REJİMİ

I

TARİHİ GELİŞİM

İtalyan Devletinin kuruluşundan bugünkü rejime, yani 1948 Anayasasının getirilmiş olduğu sisteme kadar olan tarihi gelişim üç başlık altında incelenebilir: 1) İtalyan Birliğinin kurulması ya da İtalyan Devletinin meydana gelişi 2) 1848 İtalyan Anayasasının getirdiği temel kuruluş 3) 1848 Anayasasının uygulanışı ve Faşizm.

A. *İtalyan Birliğinin Kurulması ya da İtalyan Devletinin Meydana Gelişi*: İtalya'da siyasî birliğin kurulması, birçok avrupa ülkesinde olduğu gibi, XIX uncu yüzyılın bir olayıdır. Gerçekten de bu yüzyıl, Fransız Devriminin etkisiyle doğup gelişen milliyetçilik akımlarıyla doludur. Aynı şekilde, Avrupa'nın değişik ülkelerinde etkili olan 1848 Devrimi, İtalya yarımadasında da bir millî birlik hareketi olarak ortaya çıkar.

Nihayet 1861'de başkent Torino'da ilk İtalyan Parlamentosunun toplanmasıyla, İtalyan birliği kesin olarak gerçekleşmiş ve İtalyan Monarşisi kurulmuş olur. Daha sonra Venedik ve 1870'de Roma'nın da katılmasıyla Birlik en olgun safhasına erişti.

B. *1948 Anayasası ve İtalyan Monarşisi*: İtalyan monarşisinin Anayasası, aslında, eski Sardanya Krallığının temel statüsü olan ve Kral Carlo Alberto (Charles Albert) tarafından ilân edilen bir fermanıdır. Bu statü, zamanla, birliğe yeni katılan devletlere de teşmil edilerek Krallığın Anayasası haline gelmiştir.

1848 Anayasası, ilahî hukuk ve monarşik temel üzerine kurulu bir siyasî rejimden, halk iradesine dayanan demokratik bir düzene yönelişin izlerini taşır. Bu bakımdan bir *geçiş devri* Anayasası, dolayısıyla iki zıt etkiden doğan karşıtlıkları içinde barındıran bir Anayasadır.

C. *1848 Anayasasının uygulanışı ve Faşizm* : 1848 Statüsünün bir asır boyu yürürlükte kaldığı İtalya'da, en liberalinden en totaliterine kadar değişik rejimler hüküm sürebilmiştir. Bunda, Anayasasının yumuşak ve kaypak oluşunun da büyük rolü olmuştur. Nitekim, faşizmin ortaya çıkışında, bu oluşu hazırlayan çok kuvvetli sosyo-ekonomik itmelcrin yanı sıra, bu statünün sözünü ettiğimiz niteliğinin ve gerekli teminat müesseselerinden yoksun bulunmasının da büyük payı olduğuna şüphe yoktur. Bu sayededir ki, faşist rejim bazı anayasa müesseselerini, bu arada bilhassa milletvekilleri meclisini kaldırıp, yerine korporasyonlar meclisini

geçirmek gibilerden temelli anayasa değişikliklerini dahi adı kanunlarla kolayca gerçekleştirebilmiştir. Faşist rejimin, mevcut anayasanın kanunluk çerçevesi içerisinde, yani kanunî ve zahirî bir meşruluk perdesi altında bu şekilde yerleşmesi bizde 1950 - 1960 arasında görüldüğü gibi *Anayasaya karşı hilenin* tipik bir örneğini verir.

II

BUGÜNKÜ İTALYAN SİYASİ DÜZENİ

A. 1948 Anayasası: 1. Hazırlanışı: İkinci Dünya Savaşı sonunda İtalya'da faşizm artık yıkılmıştı. 25 Haziran 1944 tarihli bir kral kararnamesiyle de, yeni bir anayasa hazırlamak üzere bir *Kurucu Meclisin* toplanmasına karar verildiği ilân ediliyordu. Bu aynı zamanda, 1848 statüsüyle kurulan anayasa müesseselerinin de sonunu ilân anlamına gelmekteydi.

Çalışmalarını tamamlayan Kurucu Meclis, 22 Aralık 1947'de bugünkü İtalyan Anayasasını kabul etti. Yeni Anayasa, 1 Ocak 1948 de yürürlüğe girdi.

2. Anayasanın Siyasî İktidarı Düzenleyiş Şekli: 1) *Temel Prensipler*: Anayasanın *Temel Prensipler* başlıklı ilk 12 maddesinden bazıları devletin şekliyle ilgili birtakım hükümlere de yer vermektedir. Bunlardan ilki ve en genel olanı, İtalya'nın *Çalışma esası* üzerine kurulu bir *Demokratik Cumhuriyet* olduğunu belirtenidir.

Çalışma esası üzerine kurulu olma, Devletin *sosyal* niteliğini açıklar. Nitekim «yurttaşların hürriyet ve eşitliğini fiilen sınırlamak suretiyle, insan kişiliğinin eksiksiz gelişimini ve bütün çalışanların, memleketin siyasî iktisadî ve sosyal kuruluşuna fiilen katılabilmelerini önleyen iktisadî ve sosyal düzenle ilgili bütün engelleri ortadan kaldırmak Cumhuriyetin ödevidir.» md. 3/2), «Cumhuriyet bütün yurttaşlara iş hakkı tanıyır ve bu hakkı fiilen gerçekleştirmeye elverişli şartları hazırlar.» (md. 4/2) şeklindeki hükümler de bu sosyal niteliği açıkça ortaya koyarlar. Aynı şekilde «Yurttaşların Hak ve Ödevleri» başlığını taşıyan birinci bölümde sosyal ve iktisadî haklara genişçe yer verildiği görülür.

Devletin *demokratik* niteliği ise, Cumhuriyetin, insanın dokunulmaz haklarını tanıdığını ve teminat altına aldığını ilân etmesinde açıkça görülür. İkinci Dünya Savaşı sonrası demokratik anayasaların pek çoğunda olduğu gibi bu Anayasada da siyasî ve hukukî nizamı teferruatlı bir

düzenlemeye bağlama çabası göze çarpar. Ayrıca, İtalya'ya has bir özellik olarak «Geçici ve son hükümler» başlığı altında yer alan XII nci maddede «Her ne isim altında olursa olsun eski faşist partinin yeniden teşkilatlanması yasaktır» hükmünü getirmektedir. Yine aynı maddenin ikinci fıkrası da, azamî 5 yıl süreyle, faşist rejimin sorumlu şeflerinin seçme ve seçilme haklarından geçici olarak ve bir kanun yoluyla yoksun bırakılabileceklerini» öngörmektedir.

Egemenliğin halka ait olduğu bu Cumhuriyette, halk bu hakkını Anayasaca tesbit olunmuş bulunan şekil ve sınırlar içerisinde kullanır. Anayasa, bu egemenliği kendi seçtiği organlar eliyle kullanmasıdır. Ancak, temsili sistemin yanı sıra, halkın kanun teklifi ve referandum gibi yarı doğrudan demokrasi usulleriyle bu yetkinin kullanılmasına bizzat katılabilmesi de mümkündür.

Egemenliğin kullanılmasının ya da devlet egemenliğinin taşıdığı bir başka özellik de İtalyan devletinin gerçek anlamda bir basit devlet olmayışı, egemenliğin bir teklik göstermeyişi. Gerçekten İtalyan devlet yapısı bir mürekkep devlet biçimine daha yakın kuruluştadır. «Cumhuriyetin Teşkilâtlandırılması» ibaresini taşıyan ikinci bölümün V inci başlığı altında Cumhuriyetin «Bölgeler, vilâyetler, komünler» gibi alt bölümlere ayrılmış olduğu belirtilmektedir. Bu saydıklarımızdan Bölgeler yalnız birer idarî yerinden-yönetim (ademi merkezîyet) kurumu olarak kalmayan, aynı zamanda çok geniş bir muhtariyete ve hatta belli sınırlar içerisinde yasama yetkisine ve organlarına da sahip olan birer siyasî yerinden-yönetim kurumlarıdır.

Din - Devlet ilişkileri konusunda da Anayasa, yurttaşlar arasında din bakımından bir ayırım gözetilemeyeceğini, bütün mezheplerin kanun önünde eşit ve serbest olduklarını, İtalyan hukuk düzenine aykırı olmamak şartıyla, katolik mezhebi dışındaki mezheplerin de kendilerine göre teşkilatlanmaya hakları olduğunu belirtmektedir. Nihayet, bu konuda en önemli hüküm, devletle klisenin kendi alanlarında (cismanî ve ruhani alanlarda) bağımsız ve egemen oldukları esasının açıklanışıdır. Bu konudaki karşılıklı ilişkiler, 1929'da İtalyan hükûmetiyle Papalık arasında yapılan *Latran Andlaşmasıyla* düzenlenmiştir.

2) *Siyasî İktidarın Organik ve Fonksiyonel Yönden Düzenlenişi*: Anayasaya göre, egemenliği kullanan aslî organların kuruluş ve işleyişleri, özellikle yasama - yürütme ilişkileri yönünden parlamenter sistemin sadık örneklerinden birini verir ve bu yüzden de büyük bir orijinallik ta-

şmaz. Parlamantarizmin klâsik anlamının gerektirdiği organlar arası eşitlik, denge ve işbirliği meseleleri titizlikle düzenlenmeye çalışılmıştır.

a. *Yasama görevi.* Bu görevi, biri Milletvekilleri Meclisi, öteki ise Cumhuriyet Senatosu adını taşıyan iki meclisten kurulu bir parlamento yerine getirir. Her iki meclis üyeleri de genel ve tek dereceli seçimle seçilirler.

Yasama görevi meclisler tarafından ortaklaşa bir şekilde yerine getirilir. Kanunların yapımında, meclislerden herhangi birine açık bir üstünlük tanınmadığı görülmektedir. Yalnız, meclislerin birleşik oturumunda toplantıyı, Milletvekilleri Meclisi Başkan ve Başkanlık Divanının yöneteceği ifade edilmiştir. Kanun teklif getirme yetkisi hükûmete, meclislerin üyelerine ve bir anayasa niteliğindeki kanunla bu yetkinin tanıdığı organ ve kurullara aittir.

Anayasa hukuku bakımından son derece ilgi çekici bir nokta da, Parlamantar usullerin yasama fonksiyonunu yavaşlattığı düşüncesiyle, Anayasanın bazı şartlarla Meclis komisyonlarının da kanun yapmaya yetkili olduklarını belirtmiş olmasıdır.

Anayasanın bir özelliği de, en az 50.000 seçmenin ortak bir *kanun teklif etme* hakkına sahip olduklarını belirtmesidir. Ancak, bunların maddeler haline getirilmiş bir tasarı olması şarttır.

Yarı-doğrudan demokrasi kurumlarına da yer verdiğini belirttiğimiz 1948 Anayasası, 500.000 seçmenin ya da beş bölgenin konseyinin teklifi üzerine bir kanunun ya da kanun değerinde bir tasarrufun kısmen ya da tamamen kaldırılması yolunda referanduma gidilebileceğini ifade etmektedir. Ancak, malî kanunlar, bütçe, genel af ve ceza koyan, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasına izin veren kanunlar için bu yol kapalı tutulmuştur.

Bir başka önemli özellik de, Anayasanın, yasama yetkisinin kullanılmasının belli bir süre için ve muhtevası belli hususlarda olmak üzere ve ancak hâkim prensipler de belirtilmek kaydıyla yasama organı tarafından yürütmeye devrolunabileceğini kabul etmesidir.

Yasama organının hükûmeti denetleme yetkisine gelince: Burada, her iki meclisin de siyasî sorumluluk mekanizmasını harekete geçirmek suretiyle denetlemede bulunabilme yetkisine sahip oldukları görülür. Yani hükûmet her iki meclis karşısında da, siyaseti yönünden sorumludur.

Bu sorumluluk göreve başlarken aranan güven oyu'nda kendini gösterir. Hükûmet, kurulması tarihinden başlayarak 10 gün içinde her iki meclisin güven oyunu almak zorundadır. Ancak, bu noktada Anayasanın, kabine buhranlarına yer bırakmamak gayesiyle, güvensizlik oyu verebilme yetkisini bazı kısıntılara bağladığı da göze çarpmaktadır.

Görülüyor ki, anayasa gerek, kuruluşu ve gerekse yetkileri bakımından birbirine denk iki meclisten meydana gelen bir yasama organı yaratmıştır. Böylece çift meclis sistemine, bazı eski Anayasalarda olduğu gibi, aslında meclislerden birinin açık üstünlüğüne dayanan göstermelik bir sistem özelliği verilmek istenmemiş, tersine, hukuken ve fiilen gerçek bir ikili mekanizmanın kurulmasına çalışılmıştır.

b. *Yürütme Görevi :* a. *Cumhurbaşkanı:* 1961 Türk Anayasasının aksine, İtalyan Anayasasında yürütme organı, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve idareden meydana gelen bir bütün halinde ve tek bir başlık altında düzenlenmiş değildir. Tersine, «Cumhuriyetin teşkilâtlandırılması» adını taşıyan ikinci bölüm 1) Parlâmento, 2) C. Başkanı, 3) Hükûmet ve 4) Yargı gibi alt-bölmelerden kuruludur. Biz, parlamantar rejimlerde C. Başkanlığının, yürütme görevini yerine getiren bir makam olmasını gözönünde bulundurarak, ona yürütme faaliyetiyle ilgili olan bu bahiste ve yürütme'nin iki kolundan biri olarak yer vermekte sakınca görmedik.

C. Başkanı, meclislerin birleşik oturumunda gizli seçilir.

Seçilme yeterliği konusunda C. Başkanı adayının parlâmento üyesi olması şartı aranmamış, 50 yaşını tamamlamış bulunan, medenî ve siyasî haklardan da yararlanma ehliyetine sahip her yurttaşın C. Başkanı seçilebileceği hükmü konmuştur.

C. Başkanının görev süresi 7 yıldır. Bu sürenin bitimine 30 gün kala yenisi seçilir. Eskisinin yeniden seçilmesini engelleyen bir hüküm yoktur.

Devletin başı ve millî birliğin de temsilcisi olan C. Başkanının, 1948 Anayasasının kurmaya çalıştığı parlamantar mekanizmayı çalıştırmaya yarayacak iki ana yetkisi vardır: Bakanlar Kurulunu tayin ve parlâmentoyu dağıtma (fesih). Önce Başbakanı, sonra da onun teklifi üzerine Bakanları tayin eden C. Başkanının önünde bütün bakanlar kurulu, göreve başlamadan yemin ederler. Dağıtma yetkisi de C. Başkanı, her iki meclis için, fakat önceden bunların Başkanlarının görüşünü de alarak kullanılabilir. Ancak, buna, görev süresinin son altı ayında başvuramaz.

Yasama-yürütme ilişkileri alanında ise Devlet Başkanı meclislere mesajlar göndermek, bu meclislerin seçimlerini yaptırmak, ilk toplantı günlerini tesbit etmek, hükümetçe hazırlanan kanun tasarılarının meclislere sunulmasına izin vermek, kanunları onaylamak, talikî veto yetkisini kullanmak kanun kuvvetinde kararlar almak ve tüzükler çıkarmak, anayasanın öngördüğü hallerde referandum yaptırmak,... gibi önemli yetkilerle donatılmış bulunmaktadır.

Bütün parlamenter sistemlerde olduğu gibi, İtalyan Anayasası da, C. Başkanını bütün bu konulardaki icraatından dolayı sorumsuz tutmuştur. Bu ise aslında, onun bu yetkileri kendi başına kullanamayacağına ifadesidir. Çünkü, parlamantarizmin temel kuralı gereğince «kim sorumluysa, yetkili olan da odur». Böylece, C. Başkanı da bu yetkilerini ancak, bunları kullanmaktan doğacak sorumlulukları da üstlenecek olan Bakanlar ve kanunun öngördüğü hallerde de Başbakanın imzasıyla kullanılabilir. (md. 89). O sadece, Anayasaya suikast ya da ihanet hallerinde sorumlu tutulabilir. Bu konudaki suçlandırmayı, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla, birleşik oturum halindeki parlamento yapabilir.

bb. Bakanlar Kurulu: Bakanlar Kurulunun meydana geliş şekli, yetki ve sorumlulukları, klâsik parlamenter bir sistemin başlıca özelliklerine uygun düşecek bir biçimde düzenlenmiştir. Bunlardan en önemlilerine, yukarda, yasama göreviyle, Cumhurbaşkanının hukukî statüsünden söz ederken yer vermiştik. Burada, bunlara ek olarak, Bakanlar Kurulu Başkanının, hükümetin genel politikasını yönettiğine ve bundan dolayı da sorumlu bulunduğu, kabine içinde birleştirici, yönetici bir role sahip olduğuna işaret ediyoruz.

Anayasa, belli kayıt ve şartlarla da olsa, yasama yetkisinin yürütme-ye aktarılabilmesini kabul etmek suretiyle, yürütme organını hayli önemli bir «tanzim yetkisi» yle donatmış bulunmaktadır. Yürütme'yi, kaide koyma yetkileri yönünden bu şekilde zenginleştirmek, şüphe yok ki, gerçekçi bir Anayasa anlayışının somut belirtisidir.

İtalyan Anayasası, savaş sonrası demokratik Anayasaların ortak özelliğine paralel olarak, *kuvvetli bir yürütme* meydana getirebilmek endişesinden hareket etmiştir. Bu yönde bir tutum, devletin gittikçe topluma açılmasını zorunlu kılan çağımızın gereklerine de uygun düşmektedir.

c. Yargı Görevi: Doğrudan doğruya halk adına ifa olunan yargı görevi, diğer kuvvetler karşısında bağımsız ve muhtar bir bütün meydana getirmektedir.

Konumuz bakımından asıl önemli husus ise, İtalyan Anayasa yargısının düzenleniş şeklidir. 1948 Anayasası bir Anayasa Mahkemesi kurmakta ve buna oldukça geniş bir yetkiler demeti sunmaktadır. Anayasa gereğince bu mahkeme, gerek Devlet ve gerekse Bölgeler tarafından çıkarılan kanunların, kanun dğerindeki tasarrufların Anayasaya uygunluklarıyla ilgili uyuşmazlıkları, Devlet makamları arasındaki, Devletle Bölge ve Bölgelerin kendi aralarındaki yetki anlaşmazlıklarını çözmeye yetkilidir. Ayrıca, Anayasa hükümlerine göre Cumhurbaşkanı ve Bakanlar aleyhine ileri sürülecek suçlamalar hakkında da karar verir.

İtalyan siyasî hayatında önemli ve tesirli bir rol oynamakta olan bu yargı organı, görüldüğü gibi, yalnız kanunların Anayasaya uygunluğunun değil, aynı zamanda, şekli yönden değilse bile, maddî yönden kanun, ya da genel bir deyimle kaide-tasarruf niteliği taşıyan kararnamelerin de Anayasaya aykırılığı iddialarını çözmeye yetkilidir. Üstelik daha da önemlisi, Devletin çeşitli makamları arasında çıkabilecek yetki uyuşmazlıklarına da bakmaya yetkili oluşudur. Bilindiği üzere, incelemekte olduğumuz İtalyan Anayasasından gelme bazı önemli etkileri üzerinde taşıyan 1961 Anayasamızda, bu türlü bir yetki Anayasa Mahkemesine tanınmış değildir. Bu nokta bir eksiklik olarak görülerek tenkidlere de konu olmuştur.

Anayasa, aykırılık dâvalarının hangi şartlarda, ne gibi şekillere uyularak ve ne kadar süre içinde açılacağı ve bu mahkeme yargıçlarının bağımsızlıklarının teminatı hususlarının tayinini bizzat düzenlememiş, bu işi Anayasa niteliğinde bir kanuna bırakmıştır.

Mahkemenin kararları, kesin olup, Anayasa aykırılığına karar verilen bir hüküm yayımından itibaren 24 saat sonra her türlü etkisini kaybeder.

3. *Yurttaşların Hak ve Ödevleri:* 1) *Hak ve Ödevlerin Düzenlenişi:* Anayasaya hâkim esasların yer aldığı ilk 12 maddelik «*Temel Prensipler*» kısmında Cumhuriyetin, insanın gerek fert olarak, gerekse, içinde bulunduğu sosyal kuruluşların bir üyesi olarak sahibi olduğu dokunulmaz hakların tanındığı ve teminat altına alındığı belirtilmekte, bunun karşılığında ise onlardan, siyasî, iktisadî, ve sosyal dayanışmadan doğan ödevlerin yerine getirilmesi istenmektedir (md 2). 3 üncü madde de kanun önünde eşitlik prensibini koyduktan sonra, «Yurttaşların hürriyet ve eşitliğini fiilen sınırlamak suretiyle, insan kişiliğinin eksiksiz gelişimini ve bütün çalışanların ülkenin siyasî, iktisadî ve sosyal kuruluşuna fiilen katılabilmelerini önleyen, iktisadî ve sosyal düzenle ilgili bü-

tün engelleri ortadan kaldırmak Cumhuriyetin ödevidir» demektedir. Bir sonraki madde ise, iş - edinme hakkına yer vermektedir.

Anayasaya yurttaşların hak ve ödevlerini birinci kısımda dört alt-başlık halinde düzenlemiştir : Yurttaşlık münasebetleri; etik ve sosyal münasebetler; iktisadî münasebetler; ve siyasî münasebetler.

Bunlardan birincisinde, kişinin bir yurttaş olarak sahip olduğu hak ve hürriyetlere (toplama, dernek kurma..), dokunulmazlıklara ve bunlarla ilgili birtakım garantilere yer verilmiştir. (tabii hâkim gibi..)

Etik ve sosyal münasebetlerle, aile müessesesinin sosyal yanı, sağlık hizmetleri, sanat, bilim ve öğrenim hürriyeti, parasız öğretim hak ve mükellefiyeti.. düzenlenmektedir.

Üçüncü başlıkta ise iktisadî münasebetlerin düzenlenmiş olduğunu söylemiştik. Burada, iktisadî ve sosyal birtakım haklar yer almakta, sosyal güvenlik tedbirleri öngörülmektedir. Bu arada özel teşebbüsün serbestliği tanınmakta, fakat bu hürriyetin toplum yararına aykırı ya da insan haysiyetine, hürriyetine, güvenliğe zarar verebilecek bir biçimde gelişmeyeceği de ifade edilmektedir. Bu sosyal amaçların gerçekleşmesini ve ekonomide sektörler arası işbirliğini sağlamak üzere de gerekli plânları ve denetlemeleri yapmak ödevi Devlete yüklenmektedir. Aynı sosyal nitelikte hükümlere, mülkiyet hakkının düzenlenişinde de rastlanmakta, ve bu müesseseye iki önemli istisna getirilmektedir: kamulaştırma ve devletleştirme. Nihayet, Anayasa sosyal tutumuna uygun bir davranışla, kooperatifçiliği, çalışanların iş yerlerinin yönetimine katılabilmesini ve halk tasarruflarının teşviki suretiyle, bunların memleket ekonomisinin büyük teşebbüslerine kaymasını öngörmektedir.

Hak ve ödevlerle ilgili birinci bölümün son başlığı, Devlet - yurttaş arasındaki siyasî ilişkilerin düzenlenmesine ayrılmıştır. Burada da siyasî demokrasinin klâsikleşmiş haklarından olan seçme ve seçilme, kamu hizmetlerine eşit olarak girebilme haklarına yer verilmektedir. Oy hakkı genel, eşit, serbest, gizli ve şahsidir.

Vatan savunmasının yurttaşlar için *kutsal* bir *ödev* olduğunu belirten Anayasanın, bir kutsallık niteliği tanımak için «askerlik hizmeti» yerine, tedafii (savunmayla ilgili), dolayısıyla da daha sınırlı ve barışçı bir deymi seçmiş olması, İtalya'nın İkinci Dünya Savaşı sıralarındaki saldırgan ve emperyalist tutumu dikkate alınrsa, hayli anlamlıdır. Anayasanın temel prensiplerinden söz ederken yer vermiş olduğumuz 11 nci maddenin milletlerarası ilişkilerin barışçı bir tonla değerlendirilmesine

ilişkin hükmü de bu yorumu doğrulasa gerektir. Aynı madde «askerlik hizmeti» terimine, ikinci fıkrasında ve bunun bir kanunla belirlenmiş şartlar içersinde mecburi olduğunu ifade için yer vermektedir.

Aynı şekilde, faşist militarizme bir tepki olarak, söz konusu 52 nci maddenin, silâhlı kuvvetlerin düzenlenişinin *demokratik anlayışa uygun* bir biçimde yapılmasına ilişkin kuralı da gösterilebilir. Madde ayrıca, askerlik hizmetinin siyasî hakların kullanılmasına engel olamayacağını da belirtmektedir.

Bir başka yurttaşlık ödevi de, kamu giderlerine, malî yeterliğiyle *oranlı* olarak katılma borcudur. Aynı madde bu orantıyı daha da somut bir sonuca götürmekten geri kalmıyarak, 2. fıkrasında müterakki vergi sistemini kabul etmiştir.

Nihayet bu fasıl 54 nci maddesinde yer alan, «bütün yurttaşlar Cumhuriyete sadık olmak ve Anayasayla kanunlarına uymak ödevindedirler. Kamu görevi yüklenen yurttaşlar bunu disiplin ve şerefle, kanunun öngördüğü durumlarda yemin de ederek yerine getirmeye ödevlidirler» şeklinde yarı hukukî, yarı etik bir ifadeyle kapanmaktadır.

2) *Hakların Anayasadaki Teminatı* : Yukarki bölümlerde bazı yarı doğrudan demokrasi müesseseleri, Cumhurbaşkanı vetosu, idarenin eylemlerine karşı yargı yoluna gidebilme.. şeklindeki birtakım hukukî garantilerinden söz etmiştik. «Anayasa Garantileri» başlığı altında ise özellikle iki müesseseye yer verilmiş olduğunu ifade edelim : Birincisi, Anayasa yargısı (ki, buna yukarda yargı organlarını anlatırken dokunmuştuk) ikincisi de Anayasanın katılığı prensibidir.

Anayasa'da değişiklik getiren kanunlarla, anayasa niteliğindeki diğer kanunlar her meclis tarafından birbirinden en az üç aylık bir süreyle ayrılmış iki görüşme sonucunda ve her biri meclisi teşkil eden üyelerin salt çoğunluğuyla ikinci görüşmeden sonra kabul ve tasdik olunurlar. Cumhuriyet devlet şekli ise bir anayasa değişikliği konusu olamaz.

B. Siyasî Hayat ve Partiler : İtalyan parlamantarizmi çok partili bir sistem üzerine kuruludur. Bu sebeple İtalya'da iki - partili parlamantar rejimlerden farklı bir takım sonuçlar ortaya çıkar.

Bir kere, parti çokluğu sebebiyle, partilerden herhangi biri tek başına parlâmentoda çoğunluk sağlayamamakta, bu ise oldukça zayıf ve istikrarsız koalisyon kabinelerine yol açmaktadır. Bu demektir ki, İtalyan parlamantarizmi, İngiltere'dekinin tersine, yasama üstünlüğü yönünde işleyen bir nitelik gösterir.

Çok partili parlamantarizmin daha dar bir coğrafi ortamda uygulandığı Kuzey Avrupa'nın küçük ülkelerindeyse, partilerin de nisbeten daha disiplinli olmaları sayesinde bu sistemin hükümet istikrarsızlıklarına yol açmadığı görülmektedir. Buna karşılık aynı niteliklere aynı ölçülerde sahip bulunmayan İtalya'da, tıpkı Japonya'da, III üncü ve IV üncü Cumhuriyet Fransa'sında olduğu gibi, sistem oturmuş bir manzara göstermemekte, sık sık kabine istikrarsızlıklarına rastlanmaktadır. Burada, bilhassa, İtalyan sağ kanat partilerinin iç-disiplin yönünden hayli zayıf olmalarının rolüne de işaret etmek gerekir.

Fakat, İtalya'da da bazen bir tek partinin (Hristiyan Demokrat Parti), İskandinav ülkelerinde olduğu gibi, tek başına iktidarı ele geçirecek kadar değilse bile, diğerlerine nisbetle daha kuvvetli bir şekilde parlamentoya girebilmeyi başardığı görülmektedir. Bu durumlarda, Hristiyan Demokratların mihverini meydana getirdiği karma hükümetler kurulmakta ve uzunca bir süre iş görebilmektedirler.

Kabine istikrarının nisbi bir şekilde de olsa sağlanması yolunda Anayasa'da öngörülen bir teknik tedbirden, siyasî sorumluluk mekanizmasının yürütmenin istikrarı lehinde düzenlenişinden de söz edilebilir. Ancak, bu bahse yukarıda «yasama - yürütme ilişkileri» ni incelerken yer vermiş olduğumuzdan, burada bunu sadece hatırlatmakla yetiniyoruz.

Çok partili bir düzenin var oluşunun yarattığı ikinci tipik sonuç ise iki partili parlamantarizmlerdeki gibi seçmen yurttaşların oylarını kullanırken, müstakbel Başbakanı da adeta tayin edebilmelerinin burada artık söz konusu olamamasıdır. Gerçekten de, parti çokluğu ve koalisyon zarureti sebebiyle, parti kurmaylarının hareket ve nüfuz alanları da son derece genişlemekte, başbakanın seçiminde bunlar adamakıllı söz sahibi olabilmektedirler.

İtalyan parlamantarizminin bir başka problemi de, mevcut siyasî rejimi kabule yanaşmayan solcu partilerle (Komünist Partisi ve Nenni Sosyalistleri) aşırı sağ partilerinin (kralcılar, yeni-faşistler) tüm oyların yarısına yakın bir miktarı toplayabilmeleridir. Bunun ise İtalyan demokrasisini ve siyasî rejimini ne kadar hassas ve bozulabilir bir denge üstünde tuttuğunu uzun uzadıya açıklamaya lüzum olmasa gerektir.

Son olarak İtalyan siyasî hayatında Vatikan'ın ve katolik çevrelerin etkili bir rol oynadıkları ve bilhassa seçimler sırasında sağcı partileri çeşitli yollarla desteklediklerine işaret edelim.

§ 5 İSVİÇRE SİYASİ REJİMİ

Anayasa hukuku açısından İsviçre özellikleri olan bir ülkedir. Federal sistemin küçük bir ülkeye uygulanışı yanında doğrudan demokrasi-nin çağımızdaki en tipik örneklerini, yarı doğrudan demokrasi usullerinin uygulanışını ve meclislere bağlı bir heyet halindeki yürütme şeklini (exécutif collégial) birarada olarak ancak bu çok eski demokratik geleneklere sahip küçük ülkede görüyoruz.

İsviçre 1848 yılına kadar ittifak anlaşmaları ile birbirine bağlanmış küçük devletlerden kurulu bir *konfederasyon* halinde idi. 12 Eylül 1848 tarihinde referandum sonucu kabul edilen anayasa gereğince İsviçre Anayasada konfederasyon kelimesi kalmakla beraber kelimenin teknik anlamıyla bir konfederasyon olmaktan çıkıyor ve federasyon haline geliyordu. Sonraları bu anayasa 1866'da bir kısmı ile ve 1872 tadil tasarısının 1874'te gerçekleşmesi sonunda bütünüyle tadile uğramıştır. İsviçre'de günümüzde halen yürürlükte olan anayasa ufak değişiklikler görmüş olan bu 29 Mayıs 1874 Anayasasıdır.

I

İSVİÇRE ANAYASA MÜESSESELERİ

A. *Federal Sistemi*: Aynı zamanda *İsviçre Konfederasyonu* = *Confédération Helvétique* adı da verilen İsviçre 22 kantondan meydana gelen federal bir devlettir. Federal Anayasa hükümlerine göre, kantonlar, federal iktidarın sınırlamadığı ölçüde (dış politika, gümrükler, para, bayındırlık işlerinin bir kısmı, posta telgraf telefon, atom enerjisi gibi) geniş bir egemenliğe sahiptir. Bu itibarla İsviçre kantonları yalnızca idarî bölgeler değil, kendi özel anayasaları, kendi kanunları ve yürütme organları ile gerçek devletlerdir.

Federal Anayasanın 6. maddesi gereğince kantonlar Konfederasyondan anayasalarının teminat altına alınmasını istemek hakkına sahiptirler. Ancak aşağıdaki şartların gerçekleşmesi durumunda bu teminat söz konusu olabilir. «Kanton anayasaları Federal Anayasa hükümlerine aykırı olamaz. Bu anayasalar, siyasî hakların kullanılmasını cumhuriyetçi ve temsili ya da demokratik usullerle sağlamalıdır» Ayrıca, kanton anayasaları halk tarafından kabul edilmiş olmalı ve yurttaşların salt çoğunluğunun talebi ile tadil edilebilmelidirler.

Kantonlar aralarında özel ittifaklar ve siyasî anlaşmalar yapamazlar (madde 7). Harp ve sulh ilânı yetkileri, yabancı ülkelerle anlaşmalar yapma yalnızca Konfederasyon verilmiştir.

İsviçre gibi küçük bir ülkede, federalizm, Amerika Birleşik Devletleri ve Sovyet Rusya gibi büyük devletlerdeki uygulamasından tamamen değişik bir mahiyet kazanmaktadır.

İsviçre federalizmi, yöneticilerle yönetilenler arasındaki münasebetlerin son derece şahsî ve doğrudan doğruya olduğu nüfusu az toplulukların yani kantonların otonomisini sağlamaktadır. Bu, bir bakıma bazı kantonların günümüzde halâ doğrudan demokrasi usullerini muhafaza edebilmesini açıklayabilir.

Toplam nüfusa oranla ancak nüfusun % 3'ünü temsil eden Glaris, Unterwald ve Appenzell kantonlarında uygulanan doğrudan demokrasi sistemi ve özellikle Halk Meclisleri «Landsgemeinde» nin kuruluş ve yetkilerini daha önce incelemiş olduğumuzdan burada ayrıca üzerinde durmayacağız.

Diğer kantonlar federal sistemi örnek alan bir hükümet şekline sahiptirler. Yalnız federal sistemde iki meclisten ibaret olan Federal Meclis yerini kantonlarda tek bir meclise bırakmaktadır.

B. Federal Otoriteler : Konfederasyonun başında iki organ yer alır : Yasama organı olan iki meclisli *Federal Meclis* ve yürütme organı olan *Federal Konsey*.

1. Federal Meclis = Assemblée Fédérale : İsviçre Federal Devletinde en yüksek organ Federal Meclis'tir. Bu meclis eşit hak ve yetkilere sahip iki ayrı meclisten meydana gelir. Millet Meclisi ve Devlet Meclisi.

1) Millet Meclisi = Conseil National : 22.000 kişiye bir milletvekili olmak üzere (200 koltuk) 4 yıl için nisbî seçimle seçilen ve federasyon halkını temsil eden üyelere kuruludur. 20 yaşını dolduran yurttaşlar seçimlere katılabilirler. Her lâik (yani rahip olmayan) ve oy verme hakkına sahip İsviçre yurttaşı Millet Meclisi üyeliğine seçilebilir (madde 75).

2) Devletler Meclisi = Conseil des Etats : Kantonları temsil eden 44 üyeden meydana gelir. Her kanton 2 üye seçer, bölünmüş kantonlarda ise yarı-kanton 1 üye seçer (madde 80). Vekâletin süresi ve seçim sistemi kantonlara göre değişmektedir. 15 kantonda Devletler Meclisi

üyeleri halk tarafından, 4 kantonda Kanton Meclisince ve bir kanton ile 4 yarı-kantonda da Landsgemeinde'ler tarafından seçilir.

Meclisler yılda dört toplantı devresi olmak üzere muntazaman toplanırlar. Her iki meclis de eşit yetkilere sahiptir. Kararlar her iki mecliste ayrı ayrı hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır (yeter sayı meclis üyelerinin yarısından bir fazlasıdır). Federal Konsey, Federal Mahkeme üyelerinin, Konfederasyon başkanının ve Şansölyenin seçimi meclislerin birleşik toplantısında yapılabilir.

2) Federal Konsey = Conseil Fédéral : Yürütme görevi 2 üyeden kurulu Federal Konsey'in elindedir. Üyeler meclislerin birleşik toplantısında, Millet Meclisine seçilebilme yeteneğine sahip bütün İsviçre yurttaşları arasından, 4 yıl için seçilirler (madde 96). Bir kantonun Federal Konseyde birden fazla üyesi olamaz.

Federal Konseye Konfederasyon Başkanı başkanlık eder. Konfederasyon Başkanı Federal Meclis tarafından Federal Konsey üyeleri arasından seçilir. Görev süresi bir yıldır.

Konfederasyon Başkanının görevi parlamenter demokrasilerde Devlet Başkanının görevine benzer, fakat yetkileri daha çok bir şeref ve ünvan karakterini taşır. Federal Konseyin diğer üyeleri üzerinde hiçbir özel otoritesi yoktur.

Federal Konsey heyet halinde yürütme görevini yerine getirir. Toplanabilmesi için en az dört üyenin bulunması gereklidir. Üyeler arasında bir görev ayırımı vardır: Her üye bir bakanlığın başındadır. Böylece Federal Konsey hükümeti teşkil etmektedir. Bütün üyeleri eşit hak ve yetkilere sahiptirler. İsviçre Anayasa Hukukunun önemli bir müessesesi olan Federal Konsey heyet halindeki yürütmenin (exécution cellégial) tipik örneğini göstermektedir.

3) Yasama ile yürütme arasındaki münasebetler : Bu organlar arasındaki münasebetler İsviçre Siyasî sisteminin orjinal bir yanını ortaya koyar. Yasama (Federal Meclis), Yürütme (Federal Konsey) üzerinde, üyelerinin seçimi, soru, gensoru müesseseleri ve hükümeti belirli bir konuyu incelemeye ya da bir kanun tasarısı hazırlamağa davet eden öneriler yoluyla etki yapmaktadır. Hükümet her yıl Federal Meclise bir faaliyet raporu verme zorunluğundadır. Ayrıca, Meclisin her talebinde özel raporlar hazırlar. Yürütmenin de karşılık olarak, kanunların yapılmasını teklif etme, meclislerin müzakerelerine katılma gibi tesir imkânları vardır.

İsviçre Anayasa sisteminde Yürütme, Yasamayı feshedemez, meclisleri toplantıya çağıramaz ve toplantıları erteleyemez.

Federal Konsey ile Federal Meclis arasında bir anlaşmazlık çıktığında durum ne olacaktır? Burada İsviçre Anayasa Hukukunun orijinal bir mekanizmasını görmekteyiz: Bir gensoru sonucunda Federal Konsey istifa etmez, politikasında Parlâmentonun göstermiş olduğu yönde değişiklik yaparak iktidarda kalır. Bunu yapmazsa kanunların oylanması, bütçe kredilerinin reddi gibi yollarla Federal Meclisin Federal Konseye baskı yapma imkânları vardır. Bu uygulama iledir ki İsviçre sisteminde yürütmeye tam bir istikrar sağlanabilmektedir.

C. *Yarı doğrudan demokrasi müesseseleri*: Daha önce de incelemiş olduğumuz gibi İsviçre yarı-doğrudan demokrasinin klâsik vatandır.

Federal plânda anayasada yapılacak her değişiklik için referandum mecburidir. Federal Meclis tarafından kabul edilen kanunlar için ise ihtiyarî referandum söz konusudur. Ancak 30.000 yurrttaşın ya da 8 kanton hükûmetinin talebi üzerin adı kanunlar için referanduma gidilebilir. Kantonlarda ise mecburi anayasa referandumu olduğu gibi adî kanunlar için de bazen federal plândan farklı olarak mecburi referandum yapılabilmektedir.

Federasyonda halkın kanun teklifi yalnızca anayasa için söz konusu olmaktadır. Anayasanın bütün ya da kısmî bir tadili için Federal Anayasa 50.000 yurrttaşın talebini gerekli görmektedir. Kantonlarda ise halkın kanun teklifi yalnızca anayasa için olmayıp adî kanunlar için söz konusudur.

Yarı doğrudan demokrasi müesseseleri ve İsviçre'deki uygulama daha önce geniş bir şekilde incelenmiş olduğundan burada üzerinde ayrıca durmayı gerekli görmemekteyiz.

II

SIYASİ HAYAT VE PARTİLER

İsviçre, Fransa ve İngiltere'de olduğu gibi yalnızca halkının temsilcilerini seçme hakkına sahip olduğu bir temsili demokrasi değil, belirli durumlarda halkın da temsilcileri ile aynı seviyede yönetime katılabilmelerinin mümkün olduğu bir yarı-doğrudan demokrasi ülkesidir.

Bütün kanton anayasaları, egemenliğin halkın bütününde olduğu prensibin kabul etmişlerdir. Bu, İsviçre halkının politik bilincinin derinliklerinde yer almış bulunan bir inanışın hukukî ifadelenişidir.

Demokratik kurumların uzun bir gelişim içinde sağlam ve kesin yapılarını buldukları İsviçre'de çok partili bir sistem görülür. Bir bakıma bu çok partililik (multipartisme), toplumsal pluralizmin (pluralisme social) bir neticesidir.

İsviçre siyasî partileri federal olmaktan çok kantonal kuruluşlardır. Memlekette kesif bir siyasî hayat görülür. Siyasî hayat komünlerde başlar, kantonlarda yayılır. Büyük millî siyasî partiler kantonal kuruluşlar arasındaki ittifaklar sonunda ortaya çıkmışlardır. 1878'de radikaller Federal Meclis'te bir parlamento grubu meydana getirmişlerdi, bunu 1881'de katolikle ve 1893'de liberal-muhafazakârlar takip etti.

Günümüz İsviçre siyasî partilerini siyasî eğilimleri yönünden aşağıdaki şekilde bir sınıflandırmaya tâbi tutabiliriz:

1. *Liberal eğilimli siyasî partiler*: 1) *Radikal-Liberal Parti*: Solu temsil eder. Federal hükûmette 1848'den beri çoğunluğu alan partidir. Daha çok tarımla uğraşan protestan kantonlar halkı ve şehir burjuvazisi içinde taraftar bulur. Bu parti değişen durumlara uyabilmeyi ve modern hayatın sosyal icaplarını gerektiği şekilde cevaplandırmayı başarmıştır.

Radikal-Liberal Parti toplumun mülkiyet ve aile üzerin kurulmuş olan temel yapısını değiştirmeksizin kanunları olaylara uydurmağa çalışır. Toplumun bütününü ilgilendiren bazı işlerin kişilerden çok devlet tarafından daha iyi yerine getirilebileceğini, böylece Devlet Sosyalizmini savunur. Daha çok merkeziyetçi bir sisteme meyyaldır; bugün tamamen gerçekleşmiş bulunan «tek hukuk, tek ordu» radikal-liberal partinin bir sloganıydı.

Ekonomik politikası, üreticilerle tüketiciler arasında bir denge sağlanmasına yönelmiştir. İnsan haklarının endividüalist felsefesini benimsemiş olan parti temel hak ve hürriyetlerin savunucusudur. Din açısından Devletin din kurumlarından gelecek hertürlü etkiden uzak kalmasını savunur, fakat din ve inanç hürriyetini tamamen kabul eder.

2) *Köylü, zanaat erbabı ve burjuva Ziraat Partisi*: 1919'da liberal partinin içindeki bir bölünme sonucu doğmuştur. Orta sınıfları, özellikle bu sınıfların tarım ve el sanatları ile uğraşan katlarını korumak gayesindedir.

3) *Bağımsız Parti* : 1935'de kurulan bu partinin ana hedefi fiyat indirimleri yoluyla geniş tüketici tabakalarının çıkarlarını savunmadır. Bu parti ekonomide hertürlü devletçiliğe karşıdır.

2. *Muhafazakâr eğilimli siyasi partiler* : 1) *Liberal - Muhafazakâr Parti* : Sağı temsil eder. Bu partinin üyelerinden çoğu burjuva sınıftan gelmedir. İsviçre'nin eski protestan aileleri de bu partiyi destekler. Parti, modern sosyal dayanışma fikirlerine karşı değildir, fakat bu dayanışmayı, özellikle özel teşebbüs yoluyla ve şahsî sorumluluk duygusunu geliştirmek suretiyle, devlet müdahalesini de asgarî halde indirerek gerçekleştirmeğe çalışır.

Liberal Muhafazakâr Parti Konfederasyon'un yetkilerinin genişletilmesine karşıdır.

2) *Katolik - Muhafazakârlar Partisi* : Sağı temsil eder. Parti esas dayanağını katolik köylü yığınlarında bulur. Parti içerisinde gerek devlet müdahleciliğine açık, gerekse ferdî haklara önem veren iki ayrı eğilim göze çarpar. Ancak birleştikleri nokta katolik kilisesinin doktrin ve kurumlarını koruma kaygusudur.

3. *Devrimci Partiler* : 1) *Sosyalist Parti* : Aşırı solu temsil eder. İşçi sınıfına dayanır. Marksizmi temel alan açık bir programı vardır. Kollektif mülkiyetin özel mülkiyetin yerini alması gayesindedir. Parti, hedeflerine kanun yollarından varılacağını savunur.

2) *Komünist Parti* : Sosyalist parti ile aynı gayeleri gütmesine rağmen ondan metodda ayrılır. Özel mülkiyetin kaldırılabilmesinin ancak genel grev, ihtilâl ve proletarya diktatoryası şekillerinde gerçekleşebileceğini ileri sürer.

Bu parti 1940'da Federal Hükümet tarafından feshedilmiş ve faaliyeti yasaklanmıştı. Bu yasaklama kararı 1945'de kaldırılmış ise de Ceza Hukuku düzeninde yine de «demokratik düzeni yıkacak hertürlü propaganda» kanun dışı sayıldığından faaliyetine devam edememektedir.

4. *Milliyetçi eğilimli siyasi partiler* : Bu partiler 1933'den sonra ihtilâlcî partilerin tutumuna karşı olmak üzere «*Hareket, Birlik, Cephe*» adları altında çeşitli kantonlarda kurulmuşlardı. Gayeleri sınıf kavgasını önlemek. Hareketlerinde birlik ve beraberlik görülmemiş, o devrin genel eğilimli içinde nasyonal sosyalist ve totaliter davranışlar göstermişlerdir. Bu partiler bugün bir önem taşımazlar.

§ 6. A.B.D. SİYASİ REJİMİ

I

TARİHİ GELİŞİM

A. *Sömürge devri ve bağımsızlık savaşı* : A.B.D. nin kuruluş tarihi İngiliz sömürgecilerinin 1607'de bugünkü Virginia sahillerine yerleşmeleriyle başlar. Bu tarihten XVIII. ci asrın sonlarına kadar devam eden ve *sömürge devri* denilen iki yüz seneye yakın süre boyunca olan ilk göç akımları kurucular akınıdır. Göçmenler arasında Alman'lar, Hollandalı'lar Fransız'lar ve Norveçli'ler de vardı ama pek çoğu İngiliz'di.

Bu göçlerin A.B.D. nin siyasi kuruluşu yönünden en önemlisi İngiltere'deki din baskısından kaçan *püritén*'lerin göçü idi. Bunlara protestanlığı katoliklikten arındırmak istedikleri için püriten deniyordu. 102 kişilik bir hafife halinde küçük bir gemi ile (Mayflower) 6 Eylül 1620'de yola koyulup 11 Aralıkta bugünkü Massachusetts eyaletinin ıssız bir sahiline çıkmışlardı. Maksatları özgürlük içinde yaşamak, bu yeni yurtlarında yeni bir İngiltere kurmaktı. Daha yolda iken yaptıkları bir çeşit sosyal mukavele (covenant) ile kuracakları yeni siyasi toplumun temelini atmışlar, Rousseau'nun hipotezini gerçekleştirmişlerdi. Hürriyetçi ve eşitçi bir dünya görüşünü aksettiren bu mukaveleyi A.B.D. nin ilk büyük siyasi kuruluş ve fikir temeli saymak yanlış olmaz. Çünkü Amerikan Anayasasının ve siyasi rejiminin özünde *tabii hukukçu, sosyal mukaveleci ve halkçı* aynı püriten ruh vardı. Dikkate değen başka bir nokta bir İngiliz protestan papazı tarafından 1609'da şimdiki Connecticut eyaletinde yerleşen İngilizler'in de dünyaya ilk yazılı Anayasa örneğini vermesidir.

XVIII, yüzyıl sonlarına kadar süren ve pek çoğu İngiliz olan ilk göçmen akımları ile Atlantik kıyıları boyunca yavaş yavaş 13 İngiliz sömürge eyaleti kurulmuştu. Bunlar İngiliz Kralı tarafından verilen *Charter* = (*berat*) larla geniş bir otonomi esasına göre idare ediliyorlardı. Kral tarafından tâyin edilen valileri ve iki meclisli yasama organları vardı. İngiltere bunlara ham madde kaynağı ve ticaret pazarı sömürgeler muamelesini yapıyordu. Bu davranış Londra ile sömürgeler arasında evvelâ hukukî anlaşmazlığa sonra da silâhlı çatışmalara yol açtı, ve nihayet ihtilâlle karşılaştı.

Sömürgeler Krala bağlı idiler amma kendilerine uygulanacak malî kanunların İngiltere'de yüz yıllardır uygulanan ve İngiliz siyasi rejimi-

nin liberal bir yönde gelişmesini sağlayan feodal bir kural gereğince, kendilerine danışılmadan konmasını istemiyorlardı. Halbuki 1760 tarihli *Sugar Act* = (Şeker Kanunu) ve 1765 tarihli *Stamp Act* = (Pul Kanunu) ve başka kanunlarla, danışılmadan malî külfetler yüklenmişti. Bu kanunlar 25 Ekim 1765'de New York'da 9 eyalet temsilcisinin katıldığı bir kongrenin kararları ile protesto edildi. Sömürgeler halkının da Anavatan halkının faydalandığı haklardan faydalanması gerektiği açıklanıyordu. Bütün tenkitlerde ve protestolarda ileri sürülen temel fikir *mukavele* ve *tabii hukuk* fikri idi. Bu fikirlerin altında *zulme karşı direnme hakkı* yatıyordu. Londra Parlamentosu 1766 tarihli bir kanunla (*Declaratory Act*) sömürgeler için kanun koymakta mutlak bir hakka sahip olduğunu açıklamakla mukabele etti ve bir takım yeni vergi kanunları çıkardı.

Bu sert ve ihtiyatsız tutum nihayet fiilî ve silâhlı çatışmalara yol açtı (1767'de 4 kişinin ölmesine sebep olan Boston çatışması, Boston limanında demirli gemilerdeki Doğu Hindistan Şirketine ait çayların denize dökülmesi Boston çay partisi olayı. Londra'nın aldığı yeni sert karar ve tedbirler üzerinde 1774'de Philadelphia'da toplanan *I. Kıt'a Kongresi* eyalet haklarını ve bu arada boykot haklarını ilân etti. 1775 Nisanında 250 İngiliz'in ölümü ile neticelenen Lexington çarpışması oldu. Bir ay sonra *II. Kıt'a Kongresi* toplandı.

İhtilâl başlamıştı, Kongre artık bir ihtilâl meclisi olmuştu. Gerçekten, 1788 tarihine kadar devam eden bu Kongre olağanüstü yetkilerle donatılmış, Washington'u ihtilâl ordularının Baş Komutanı tâyin etmiş bağımsızlık savaşlarını yürütmüş, zaferi sağlamış, bağımsızlığı ilân ederek yeni devleti kurmuştur.

B. Bağımsızlık bildirisi ve konfederasyonun kurulması : Kongre kuruluşundan bir sene sonra aralarında John Adams, Benjamin Franklin ve Thomas Jefferson'un bulunduğu beş kişilik bir komiteyi Bağımsızlık Bildiri'sini hazırlamakla görevlendirdi. Thomas Jefferson'un kaleme aldığı Bildiri bazı ufak değişikliklerle kabul edilerek, 4 temmuz 1776'da ilân edildi. Yalnız New York eyaleti temsilcileri çekimser kalmıştı.

Tabii hukuk ve sosyal mukavele teorisinden ilham alan, Amerikan ve hatta dünya siyasî düşüncesinde ve tarihinde derin izler bırakan Bildiri «İnsanların hayat, hürriyet ve mutluluğu arama tabii haklarına sahip olduğunu, hükümetlerin varlıklarını halkın rızasından aldığını, hükümet, iktidarını devamlı surette kötüye kullandığı takdirde ona karşı direnmenin bir vazife olduğunu», ilân ediyor ve 13 sömürgecinin bu hak-

lara ve vazifelere dayanarak bağımsızlıklarını ilân etmelerinin gerekçelerini açık, sert ve romantik bir dille anlatıyordu.

Bildirinin ilânı ile devlet haline gelen her sömürge kendisi için bir Anayasa hazırladı. 15 kasım 1777'de Kongrenin kabul ettiği ve *Konfederasyon maddeleri* adını verdiği bir temel kanun ile 13 yeni Devlet bir konferasyon kurmuş oluyorlardı. Bu temel kanun fiilen mevcut olan duruma kanunî bir değer kazandırmaktan başka bir şey yapıyordu. Fakat vesikanın hukukî değeri büyüktü. Birinci maddesi «Amerika Birleşik Devletleri» deyimini ilk defa kullanıyor, federasyona gidecek yolu, hukuki yönden hazırlıyordu. 1783'de İngiltere ile yapılan Paris Barış Antlaşması ile sona erecek olan uzun bağımsız savaşının çetin, fakat başarılı bir şekilde gelişmesi ile konfederasyonun federasyon haline gelmesi fiilî yönden de hazırlanmakta idi.

C. Federasyonun kuruluşu ve Federal Anayasa : Milli bağımsızlık mücadelesinin zaferle neticelenmesi ve barışın yapılması ile birleştirici kuvvet kaynağının ortadan kalkmış olması, otonomilerine çok bağlı üye devletler arasında, özellikle ticarî ve ekonomik konularda, ciddi ihtilâfların çıkmasına sebep oldu. Bir aralık konfederasyonun dağılması tehlikesi bile belirdi. Bu vaziyet karşısında Washington, Franlik Jefferson, Hamilton, Madison gibi ihtilâlin büyük liderleri yeni şartların icaplarını gözden geçirmek ve gereken kanunî tedbirleri almak üzere konfederasyonun organı haline gelmiş olan *Kongre* tarafından bir *Convention* = (*Kurucu Meclis*) kurulmasını sağladılar. Daha kuvvetli bir birliğin hukukî temellerini atmak istiyorlardı.

1777 Mayısında Philadelphia'da Washington'un başkanlığında toplanan kurucu meclis, kapalı oturumlar halinde çalışarak iki mesele üzerinde uzun ve çetin müzakereler yaptı. Bu meselelerden biri Konfederasyon maddelerinin tâdil edilip edilmeyeceği, ikincisi ise üye devletlerle federal arasında yetki paylaşımı idi. Nihayet bir uzlaşmaya varıldı ve 17 Eylülde yeni bir federal Anayasa tasarısı delegelerin çoğunluğu ile kabul edildi. Tasarının üye devlet meclisleri tarafından tasdiki de hayli çetin oldu. Çünkü küçük devletler federal devlete geniş yetkilerin verilmesini istemiyorlardı. Onları tatmin edecek tâdillerin ileride yapılacağı vaadi üzerine tasdik edilen Anayasa 1779'da yürürlüğe girdi.

1. Federal Anayasanın şekli : Federal Anayasa bir Başlangıçla 7 maddeyi ihtiva eder. Başlangıçta «Biz Birleşmiş Devletler halkı aramızda daha mükemmel bir birlik kurmak, adaleti tesis etmek, memleket içinde asayiş, dışa karşı ortak savunmayı sağlamak, genel refahı geliş-

tirmek ve özgürlüğün nimetlerinden kendimizi ve bizden sonra gelecekleri faydalandırma gayesi ile bu Anayasayı Amerika Birleşik Devletleri için düzenliyor ve koyuyoruz» denmektedir.

Romen rakamları ile işaretlenen maddeler seksen dört hükmü ihtiva eder. Bu sebeple maddeler çok uzundur ve kısımlara ayrılmıştır. İlk üç madde yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluşu ve yetkileri ile; dördüncü madde üye devletlerin birbirleri ile ve federal devletle münasebetleriyle; beşinci madde Anayasanın tadili ile; altıncı madde anlaşmalarla, yedinci madde ise Anayasanın tasdiki ve yürürlüğe girmesi ile ilgili hükümleri içine almaktadır. Yazılı Anayasa sisteminin önemli bir örneğini ilk defa veren bu Anayasa, görüldüğü üzere, şekli itibarıyla modern anlayışa uymamaktadır.

2. *Federal Anayasanın kaynakları ve karakteri* : Anayasa fikir kaynakları bakımından tabii hukuk mektebinin, Locke'un ve Montesquieu'nun, pozitif kaynakları bakımından da bir bakıma Magna Carta'nın ve Haklar Fermanının, öte yandan siyasi temsil sistemi, siyasi iktidarın sınırlanması, halk hükümeti ve hukuk hâkimiyeti gibi İngiliz ampirizminin izlerini taşımaktadır.

Anayasanın bu kaynaklardan ilham alan en seçkin karakteri üye devletlerin egemenliği ile Birliğin egemenliğini uzlaştırıcı, dengeli bir *federalif ve prezidansiyel* sistem kurmasıdır. Bu, kuruculara üye devletlerin bağımsızlığı hakkında o zaman gösterdikleri titizlikle, birlik ihtiyacının bağdaştırılması için en pratik yol görünmüştür.

Anayasanın diğer bir karakteri de şekil yönünden *katı* olduğu halde, muhteva yönünden *esnek* olmasıdır. Bu esneklik teferruatlı olmaması, istenerek yapılmış bulanıklıkları, bırakılmış boşlukları ile sağlanmıştır. Kusur gibi görünen ve Başkan Wilson'un deyimi ile «Anayasanın dostları tarafından ihlâl edilmesi ve düşmanları tarafından savunulması» gibi bazan acaip neticeler doğuran bu bulanıklıklar ve boşluklar zamanla yorumlar ve uygulamalar yolu ile giderilmiş veya dodlurulmuştur. Bu bakımdan en değerli rolü, *Yüksek Mahkeme* oynamıştır. Anayasa bazı tādillere uğramış olmakla beraber, bu sayede ilk yapısını ve ruhunu değiştirmeden değişen yeni ihtiyaçları karşılayabilmiş, 190 yıla yaklaşan bir uzun ömürlülüğe erişebilmiştir. Fakat, bu Amerikan Anayasasının uzun ömürlülüğü, Anayasanın uygulamalar ve yorumlarla gelişmekle beraber bir hareket noktası, bir kadro ve ruh olarak *memleketin en yüksek kanunu* niteliği ile asla eksilmeyen bir saygı görmesi sayesinde mümkün olabilmektedir.

3. *Federal Anayasanın tādili* : Anayasanın beşinci maddesi çeşitli şekillerde uygulanmaya elverişli hayli karışık ve zorlaştırıcı bir tādil usulü koymuştur. Bu usule göre tādil, *tādile karar verip tādili hazırlama ve tādili tasdik etme* olmak üzere iki safhayı ihtiva eder.

Kararla hazırlamayı bir arada toplayan birinci safhada tādile ya Kongre her iki meclisinin ayrı ayrı 2/3 çoğunluğu ile karar verir ve tādili hazırlar, ya da üye devletlerin meclisleri, yine 2/3 çoğunlukla, karar verirler. Bu takdirde tādil tasarısı millî plânda kurulacak bir *Convention* = (*Kurucu Meclis*) tarafından hazırlanır.

Tādil kararının tasdiki ile ilgili olan ikinci safhaya gelince; tādil ister Kongre tarafından kararlaştırılıp hazırlansın, isterse üye Devletlerin meclislerince kararlaştırılıp onların kurucu meclisleri tarafından hazırlansın kesinleşip yürürlüğe girebilmesi için üye devletlerin 2/3 çoğunluğu tarafından tasdik edilmesi lâzımdır. Bu tasdiki ya üye devletlerden her birinin meclisleri veya her bir tarafından kurulacak bir özel kurucu meclis yapar.

Fakat öteden beri fiilen uygulanan usul, tādilin Kongre'nin her iki meclisinin 2/3 çoğunluğu tarafından kararlaştırılıp hazırlanması, üye devletlerin 2/3 nün tasdik etmesi şeklindedir.

Federal Anayasa 1789'la 1965 arasında 25 defa tādile uğramıştır. Bu tādiller asıl Anayasa metninin sonuna maddeler halinde ve tarih sırası ile ilâve edilmiş eklerdir.

Daha evvel belirttiğimiz gibi, 25 tādil ile bu Anayasanın esas yapısında bir değişiklik olmamıştır. Amerikan Anayasa sisteminde federal hükümet otoritesinin özellikle Başkan Franklin D. Roosevelt zamanında artmaya başlaması yönünde dikkati çeken gelişme daha ziyade fiilî şekilde olmuştur. Yapılan 25 tādilin ifade ettiği genel eğilim, bir yönden demokratik hak ve hürriyetlerin geliştirilmesi ve korunması, diğer yönden üye devletler egemenliğinin kısılmasıdır.

II

FEDERAL ANAYASA ORGANLARI

A.B.D. nin Anayasa sistemi yasama ve yürütmenin birbirinden, hiç değilse görünüşte, kesin bir şekilde ayrılması ve yürütmenin yasama karşısında üstünlüğü ve karşılıklı *checks and balances* = kontrol ve denge esasına göre ayarlanmış bir münasebet düzeni içinde işlemeleri

temeline dayanmaktadır. Yargı organı da diğer iki organ karşısında mutlak ölçüde bağımsız bir denge ve kontrol unsurudur. Federal Anayasa organları, yürütmede *A.B.D. Başkanı*, yasmada *Kongre*, yargıda *A.B.D. Yüksek Mahkemesi ve Üye Devletler*'dir.

A. *Başkan ve Yardımcısı* : A.B.D. Başkanı diğer liberal siyasi rejimlerdeki devlet başkanlarından çok farklı bir özellik ve önem taşır.

1. *Başkanlık statüsü* : Federal Anayasayı yapanlar, yasamanın olduğu kadar, yürütmenin de kötüye kullanılabileceğini düşündükleri için kuvvetli ve fakat herhalde sınırlı bir yürütme iktidarı kurmak istemişlerdir. Federal Devlet şeklinin gerektirdiği birlik, ve ihtilâl devrinde kongrenin gösterdiği zaafı kuvvetli yürütme ihtiyacını duyurmuştur. Bu sebeple Anayasa A.B.D. Başkanında devlet başkanı ve hükümet başkanı yetkilerini toplamış, «bütün federal yürütme iktidarlarını» ona vermiştir. Buna karşılık siyasi sorumluluğa tâbi tutmamıştır. Sınırlı bir monarşide hükümdar ne ise, Amerika'da Başkan da âdeta odur. Amerika Dışişleri Bakanlarından Swart'ın deyimi ile Başkan, «dört senede bir seçilen bir kral» dır. A. B. D. hükümet şekline *başkanlık hükümeti* denmesinin sebebi budur.

Başkan yardımcısı ise başkanın ölümü ve hastalığı halinde onun yerini doldurur ve aynı zamanda istediği zaman senatoya başkanlık etmekten ibaret silik bir statüye sahiptir.

2. *Başkanlık teşkilâtı* : Başkan bütün yürütme yetkilerini elinde topladığı için bir yardımcı ekibine ihtiyacı vardır. Bu ekip Başkanlık teşkilâtını meydana getiren *bakanlarla* (sekreterler) başkanlık *yürütme ofisidir*. Bakanlar *department* denilen bakanlıkların başındaki ve başkanın yardımcıları durumundaki yüksek idare âmirleridir. Başkan tarafından Senatonun düşüncesi alınarak tâyin edilirler. Bu daha ziyade bir formaliteden ibarettir. Başkan bakanlarını dilediği zaman azledebilir. Çünkü onlar itimat ettiği kendi adamlarıdır. Kongreye karşı değil, kendisine karşı sorumludurlar. Kongrede üye değildirler. Kongre müzakerelerine katılamazlar. Başkan onları haftada bir defa toplar. Fakat bu toplantı bağımsız karar yetkisine sahip bir bakanlar kurulu toplantısı değildir. Sadece Başkanın yardımcılarının ne düşündüklerini öğrenmek üzere yaptığı bir toplantıdır. Bu sebeple verilen kararlar başkanın kararlarıdır. Evvelce de belirttiğimiz gibi, Başkan Abraham Lincoln'un bir toplantıda kendisine muhalif olan bakanlarına «yedi hayır bir evet, evetler galiptir» şeklinde verdiği cevap malûmdur. Başkan bakanlarını daha ziyade çeşitli çalışma alanlarında tecrübe edinmiş kimseler arasından

seçmektedir. Bakanların başkan karşısındaki hukukî durumu böyle olmakla beraber, kişilikleri kuvvetli bakanların Başkan karşısında ağırlaşılabilecek kimseler olabileceği tabiidir.

Başkanlığın yürütme ofisi 1939'da Başkan Roosevelt zamanında kurulmuştur. Bu ofis çeşitli teknik bürolardan meydana gelmektedir. Bunlardan her biri Başkan'a bütçe, ekonomi, güvenlik v.s. konularında rapor hazırlamak, mütalâalar vermek üzere ihtiyaca göre kurulan ve devam eden bürolardır. Başkanlık teşkilâtı ve Başkanın yardımcılığı ile münasebetleri kanunlardan ziyade uygulamalar yolu ile yavaş yavaş yerleşmiş kaide ve usullerle düzenlenmiştir. Çünkü Anayasa bu konuda sadece Başkanın «yürütme departmanlarının başlıca memurlarının yazılı mütalâalarını isteyeceğinden» bahsetmekle yetinmektedir.

3. *Başkan ve Başkan Yardımcısının seçimi* : Başkan ve Başkan Yardımcısı seçilmek için 35 yaşını bitirmiş bulunmak lâzımdır. Başkan ve Yardımcısı dört sene için seçilirler. Anayasada Başkanın tekrar seçilmesinin caiz olup olmadığı hakkında bir açıklık yoktur. İlk Başkan Washington ikinci defa seçilmiş, üçüncü bir seçimi kabul etmemiştir. Bu yolda bir teamül yerleşmiş gibi idi. Fakat Franklin D. Roosevelt 1940'da üçüncü ve 1944'de dördüncü defa seçilmiştir 22. ci tâdil ile iki defadan fazla seçilme yasaklanmıştır. Başkanın ölümü halinde seçim dönemini Başkan yardımcısı tamamlar. Başkan Yardımcılığı ölüm, çekilme veya Başkanın ölümü ile onun yerine geçme hallerinden biri ile boşalırsa, 1965'de yapılan 25. ci tâdile göre, Başkan Yardımcısı Kongrenin tasvibi ile Başkan tarafından tâyin edilir.

Başkan ve Yardımcısının seçimi iki derecelidir. Her üye devlet halkı kasım ayının ikinci pazartesi günü, o devletin seçim kanunlarına göre kongredeki senatör ve temsilcilerinin adedi kadar ikinci seçmen seçer. İkinci seçmenler de ocak ayının ikinci pazartesi günü Başkan ve Yardımcısı için oylarını kullanırlar. Bu oylar Washington'a gönderilir. Senatoda ve temsilciler meclisinde ayrı ayrı sayılır. En fazla oy alan seçilmiş olur. Seçilebilmek için ikinci seçmen oylarının en az yarısından bir fazlasını almış olmak lâzımdır. Oylar eşitse temsilciler meclisinde her üye devlet için bir oy hesabı ile yapılacak oylama ile kesin netice alınır. Başkan Yardımcısı oyları arasında oy eşitliği halinde seçimi Senato yapar.

Gerçekte Başkan ve Yardımcısının seçimi tek derecelidir. Çünkü ikinci derecedeki seçmenler partilerinin adamlarına oy vermek için ke-

sin direktif almaktadırlar. Hatta bazı üye devletlerden bu yalnız ahlâki ve siyasi değil, kanunla konmuş hukuki bir mükellefiyettir.

Anayasa tarafından ön görülme ve sonradan tatbikat yolu ile yerleşen adaylık usulü partilerin Başkan seçimleri üzerindeki tesirini çok arttırmıştır. Bu usule göre, seçimlerden evvel partiler Başkan adaylarını tesbit etmektedirler. Bu maksatla üye devletlerdeki parti teşkilâtı tarafından farklı usullerle delegeler seçilmekte, partilerin delegelerinden meydana gelen *parti konvansiyonları* genellikle Chicago'da toplanarak Başkanlık ve yardımcılığı için partilerinin resmî adaylarını tesbit etmektedirler.

4. *Başkanın yetkileri* : Devlet ve hükümet başkanlıklarını şahsında birleştiren başkanın yetkileri iki kategoride toplanır :

1) *Devlet Başkanlığı yetkileri* : Başkan, bütün devlet başkanları gibi Amerikan milletinin ve A.B.D. nin sembolü ve temsilcisidir. Bu sıfatla yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Kanunları veto eder. Cezaları bağışlama, çevirme ve erteleme yetkisi vardır. Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilir, gerekirse olağan toplantıların süresini uzatabilir.

2) *Hükümet Başkanlığı yetkileri* : Bu yetkilerin başlıcaları şunlardır :

a. *Orduların harışta ve savaşta başkomutanlığı* : Savaş ilânına Kongre yetkili ise de silâhli kuvvetlerinin nasıl, ne zaman, nerede ve ne şekilde kullanılacağı hakkında karar verme yetkisi Başkana aittir. Yeni silâhların yapılmasına ve kullanılmasına o kadar verir. Hiroşima üstünde Atom bombasının kullanılmasına ve Kore Savaşına Trumann, 1962'de Küba'ya karşı askerî müdahaleye Kennedy karar vermişti. Bugün Vietnam Savaşlarının sürdürülmesi sorumluluğu da Başkan Nixon'un omuzlarındadır. İki Dünya Savaşı ve bugünkü dünyanın askerî stratejik problemleri orduya A. B. D.'de çok kuvvetli bir baskı grubu haline getirdiği gibi, Başkan'ın bu yöndeki yetki ve etkilerini son derecede arttırmıştır.

b. *İç ve dış politikanın idaresi* : İç politikaya ilham veren, onun ana çizgilerini tesbit eden, programını yapan Başkan'dır. Bu dış politika için de böyledir. Anayasaya göre Başkan tarafından imzalanan anlaşmaların yürürlüğe girmesi için senatonun 2/3 çoğunluğunun onaylaması lâzımdır. Nitekim Wilson'un imzaladığı Versailles Barış Antlaşmasını

senato onaylamamıştır. Fakat pratikte başkanlar kongrenin adı çoğunlukla verdiği yetkiye dayanarak *executif agreement* = (*uygulama anlaşmaları*) yoluyla dış münasebetleri kolayca düzenlemektedirler. XIX. cu asrın ortalarında uygulanmaya başlanan ve çok pratik görülen bu usul, gittikçe gelişmiştir. A.B.D.'nin Birleşmiş Milletler Teşkilâtına ve diğer başka milletler arası kuruluşlara katılması ve daha birçok anlaşmalar bu şekilde gerçekleşmiştir.

İkinci Dünya Savaşından sonra Amerika'nın dünya politikasında oynadığı mühim ve çeşitli roller, Başkanların dış politikadaki etkisini çok artırmıştır. Başkanlar, kişiliklerinin kuvveti ve milletlerarası olayların çapı ölçüsünde ve tabii aralarında Üniversite profesörlerinin de bulunduğu, geniş bir danışmanlar ekibinin yardımı ile, dış politikanın ilhamcısı ve yürütücüsü olarak birinci plânda sorumluluk taşımaktadırlar. Bununla beraber, Senatonun *dış münasebetler komisyonu* vasıtasıyla başkanın dış politikasını sınırlı bir ölçüde de olsa, kuvvetle etkilediği ve sorumluluğunu paylaştığı şüphesizdir.

c. *İdarenin yürütülmesi* : Eyalet valilerini, Elçileri ve büyük memurları Senatonun mütalâasını alarak, ikinci derecedeki memurları ise doğrudan doğruya tâyin eden Başkan'dır. Buna karşılık bakanların olduğu gibi her derecedeki memurların da azli yetkisi doğrudan doğruya Başkan'a aittir. Başkanların başkanlığa seçilir seçilmez kendi partisinden olanları memurluklara kayırmaları (*patronaj*), olmayanları uzaklaştırmaları (*spoil system*) Amerika'da ötedenberi uygulanan bir usuldür. Devlet memurları az çok otonom bir statüye kavuşturulmaya başlandığı için bu usul eski çapını kaybetmiş ise de Amerikan idarî sistemi hâlâ politikanın hayli kuvvetli tesiri altındadır.

Başkan idarenin başı ve kanunların yürütülmesi ile birinci derecede sorumlu olarak *executif order*'lar = (*yürütme emirleri*) çıkarmak, yani bir nevi kararname veya tüzük mahiyetinde tanzimî tasarruflarda bulunmak yetkisine sahiptir. Bakanlar da Başkan adına ikinci derecede tanzimî tasarruflar yapabilirler.

d. *Millî Birliğin ve kamu hizmetlerinin bekçiliği* : Amerika gibi, eyalet bölgeciliğinin ve özel çıkarılığın çok kuvvetli olduğu bir memlekette federatif kuruluşun muhtaç olduğu millî birlik şuurunun sembolü ve kamu menfaatinin koruyucusu olarak Başkan'ın geniş yetkileri ve kuvvetli şahsî kişiliği ile oynadığı rol büyüktür. Gerçekten kuvvetli başkanlar nutukları, basın toplantıları, radyo ve televizyon konuşmaları ile

bu rolü oynamakta, halk efkârının yaratılmasını ve yönetilmesini sağlamaktadırlar. Amerika gibi parti disiplininin zayıf olduğu memleketlerde böyle birleştirici bir kuvvete daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.

5. *Başkan - Kongre münasebetleri* : Başkanlık hükümeti şekline ayırdığımız bahislerde de belirttiğimiz gibi bu hükümet şeklinde yasama ile yürütme arasında hem kesin bir ayrılık hem de bir iş birliği vardır. Federal Anayasa hükümetle Kongre arasında mümkün olduğu kadar kesin bir ayrılığı sağlamaya çalışmış olmakla beraber, aralarında işbirliği yapmaları imkânını ortadan kaldırmamıştır. Bu işbirliği Başkan yönünden ve Kongre yönündendir.

Başkan yönünden işbirliği *veto* ve *mesaj* yolu ile gerçekleşmektedir. Başkan bir kanunu ya günün şartlarına uygun bulmadığı, veya Anayasaya aykırı gördüğü gerekçesi ile on gün içinde veto ettiği takdirde kanunun çıkabilmesi için meclislerin her ikisinde ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Fakat çoğu zaman Kongre, Başkan'ın vetosuna boyun eğmektedir. Roosevelt veto yetkisini 12 sene süren Başkan'lığı sırasında 631 defa kullanmış, bunlardan yalnız 10'u Kongrenin 2/3 çoğunluğu ile tesirsiz hale getirilmişti. Mesaja gelince, bu, Başkan tarafından hazırlanan ve her sene Kongrenin açılışında çoğunlukla kendisi tarafından okunan yazılı rapordur. Raporda A.B.D.'nin durumu, anlatılmakta ve lüzumlu tavsiyeler yapılmaktadır. Mesajlar Kongre tarafından yapılması uygun kanunlar hakkında ilham ve tedbirleri ihtiva eder. Başkan mesajdan ayrı olarak Kongreye istediği zaman yazılı raporlar da verebilir. Başlangıçta Başkan'lar Kongreye şekil yönünden gerçek kanun teklifleri yapmakta idiler, fakat sonraları bu usul bırakılmış, mesajlar ve raporlarla yetinilmiş ise de, tekrar eski usule dönüldüğü görülmektedir. Şimdi Başkan'lar senelik mesajlarına kanun teklifleri de eklemektedir ve kanun teklifi mahiyetinde raporlar vermektedirler. Çoğu defa bir Kongre üyesi vasıtasıyla de kanun teklifi yaptırılmaktadır. Başkan bunlardan ayrıca Kongrenin yasama faaliyetine çeşitli fiili yollardan da tesir yapmaktadır. Bu tesir, onun memleket çapındaki prestijinden ve bu prestijin halk efkârı dolayısıyla Kongre üzerindeki manevî baskısından doğmaktadır. Siyasî partiler de ayrıca disiplinli olmamalarına rağmen, Kongre ile hükümet arasında temas ve karşılıklı tesir vasıtası olabilmektedirler. Başkan, Kongreye lideri durumunda bulunduğu parti yoluyla da tesir yapmak imkânına sahiptir. Kongre çalışmalarına katılmayan bakanlar, Kongredeki kulis faaliyetleri ile ve Kongrenin çeşitli komisyonları ile yaptıkları devamlı temaslar sayesinde hükümet ve

Kongre arasında fiili bir iş birliğini sağlamakta ve hükümetin Kongre üzerindeki tesirini artırmaktadırlar.

Kongre yönünden gerçekleşen işbirliğine ve yapılan tesire gelince, bu Kongrenin malî konulardaki geniş yetkileri ile mümkün olmaktadır. Programının uygulanabilmesi için paraya muhtaç olan Başkan, Kongrenin malî yetkilerini dikkatle hesaba katmak ve bu yetkilerin istediği yönde ve ölçüde kullanılmasını sağlamak zorundadır. Kongre yargı yetkisine sahip bazı komisyonları vasıtasıyla de hükümet üzerinde bir kontrol baskısı yapabilmektedir.

6. *Başkanın sorumluluğu* : Başkan hükümetin de başı olduğu halde, bildiğimiz gibi, Kongre karşısında *siyasî sorumluluğu* yoktur. Yalnız *impeachment* usulüne göre vatan hainliği ile diğer ağır suçlarından dolayı Temsilciler Meclisi tarafından itham edilerek Anayasa Mahkemesinin Başkan'ının başkanlığı altında toplanan Senato'da muhakeme edilir. Mahkûm edilebilmesi için 2/3 çoğunluk lâzımdır. 1868'de Başkan Andrew Johnson hakkında uygulanmak istenen bu cezaî sorumluluk usulü, Senato'da gerekli çoğunluğun elde edilememesi neticesinde beraatle neticelenmiş ve o zamandanberi hiç bir Başkan hakkında uygulanmamıştır. Başkanların sorumluluğu daha ziyade kamu oyu karşısındaki manevî sorumluluktur.

B. *Kongre* : Federal Yasama İktidarı, *Temsilciler Meclisi* ile *Senato*'dan meydana gelen *Kongre* tarafından kullanılır. Kongrenin Yasama İktidarı, İngiliz parlamentosunda veya Avrupa'nın diğer liberal rejimlerinde olduğu gibi, hiç değilse teorik olarak *mutlak* değil, federasyon devlet şeklinin icabı olarak belirli konularla sınırlıdır.

1. *Kuruluşu* : Temsilciler Meclisi, üye devletlerin nüfuzları ile orantılı olarak iki sene için seçilen temsilcilerden kuruludur. Seçilebilmek için 25 yaşını bitirmiş olmak, yedi seneden beri Amerikan yurdaşı olmak ve seçimler sırasında o devletde yerleşmiş bulunmak lâzımdır. Temsilciler Meclisinin bugün 437 üyesi vardır. Bu sayı her 10 senede bir yapılan nüfus sayımına göre değişmektedir. Nüfusu ne olursa olsun her devletin en az bir temsilcisi vardır.

Senato üye Devletler halkı tarafından her devlet için iki senatör olmak üzere 6 sene için seçilen ve iki senede bir 1/3'ü yenilenen senatörlerden kuruludur. Senatör olabilmek için 30 yaşını bitirmek, 8 seneden beri Amerikan yurdaşı olmak ve o devlette yerleşmiş bulunmak lâzımdır.

2. *Çalışma tarzı* : Kongre'nin seçim dönemi Temsilciler Meclisi'nin seçim dönemine göre ayarlanmıştır. Yani 2 senedir. Kongre her sene en az bir defa toplanır. A.B.D. Başkanı isterse olağanüstü toplantıya çağırabilir. Kongre her iki sene sonunda Temsilciler Meclisi seçimlerinin ve Senato'nun 1/3'ünün yenilenmesi için yapılan seçimlerden sonraki ocak ayının 3'ünde Washington'da *Capitol*'de toplanır. Meclisler Başkanın mesajını dinlemek veya herhangi bir tören için birleşik toplantı yapabilirler. Kongre en geç temmuz sonunda tatile girer Meclisler çalışmalarına, karşılık uygun görürlerse 2 veya 3 gün ara verebilirler. Müzakere nisabı üyelerin çoğunluğudur. Temsilciler Meclisine kendi içinde seçtiği *Speaker*, Senatoya ise istediği zaman A.B.D. Başkanı, yardımcısı veya geçici bir Başkan, Başkanlık eder. Speakerin kuvvetli otoritesi yoktur. Tam tarafsız da değildir. Müzakerelere katılabilir, oy kullanabilir. Senato Başkanı daha tarafsızdır, ve bu sebeple otoritesi daha fazladır. Müzakereye katılamaz, ancak eşit oy halinde oy kullanır. Kongre üyelerinin yasama dokunulmazlığı vardır.

Meclislerde partilerin grupları (Cumhuriyetçi Partide *Caucus*, Demokrat Partide *Konferans*) Grup Yönetim Kurulları, Parti Sözcüleri = *floor leaders* ve *Whip*'leri ile yardımcıları vardır. *Whip*'ler İngilterede olduğu gibi üyelerin devamlarını ve oylarını kontrolle görevlidirler. Amerikan partileri disiplinsiz oldukları için bu kontrol etkili değildir.

Meclislerde ihtisasa göre ve partilerin kuvvetleri ile orantılı olarak kurulan devamlı komisyonlar vardır. Geçici komisyonlar da kurulabilir. Komisyonlar soruşturma yapabilir, gerekirse ilgilileri zorla celbedip dinleyebilirler.

3. *Yetkileri* : 1) *Yasama yetkisi* : Kongre, evvelce de belirttiğimiz gibi, yasama yetkisini federasyon şeklinin icabı olarak dilediği konuda kullanamaz. Bu yetkinin sınırları ya Anayasa ile açıkça çizilmiştir, yani Anayasa, Kongrenin bu yetkisine giren ve girmeyen konuları saymıştır. Bu takdirde Kongre'nin *sarih yasama yetkileri* bahis konusudur. Ya da Anayasa belli konular için müsaade edici veya yasaklayıcı bir hüküm ihtiva etmiyerek sadece «Kongre kendisine ve hükümete verilen yetkilerin kullanılması için lüzumlu ve uygun kanunları yapmaya yetkilidir» demekle yetinmiştir. Bu halde ise Kongre'nin *zımnî yasama yetkileri* bahis konusudur.

Sarih yasama yetkisi içine giren kanunlar vergi, para basma, tartı ve ölçüler, dış ticaret, üye devletler arası ticaret, vatandaşlık, iflâs, P. T.T., sınaî ve edebî mülkiyet gibi konularla ilgili olanlardır. Sarih yasa-

ma yetkisine girmeyen, üye devletlere bırakılan kanunlar ise aile hukuku, miras hukuku, borçlar hukuku, eğitim ve öğretim ve her nevi zabıta konuları ile ilgili olanlardır.

Zımnî yetkiler genellikle Federal Devletle, Üye Devletler arasında anlaşmazlıklar doğurmaktadır. Bu kategori yasama yetkilerinin varlığı Yüksek Mahkeme tarafından da kabul edilmiş, hatta Yüksek Mahkeme özellikle 1937'den sonraki içtihatları ile bu nevi yetkileri Federal Devlet lehine genişletmiştir. Böylece Kongre'nin zımnî yasama yetkisi alanı harplerin ve ihtisadî, sosyal şartların baskısı ile çok genişlemiştir. Aynı sebepler Kongre'yi, genel ve zımnî yetkilerine dayanarak, prensip itibarıyla Anayasa'nın ruhuna uygun olmadığı halde *emergency* = (*bühran halleri*) nde yasama yetkisini yürütmeye, devretmeğe zorlamıştır. Böylece, özellikle II. ci Dünya Savaşı sırasında A.B.D. Başkan'ları olağanüstü yetkilerle donatılmıştır.

Kongre'nin yasama yetkisi genel açıdan kişi hak ve hürriyetleri ile sınırlıdır. Bu hak ve hürriyetlerin Kongre'ye karşı koruyucusu Yüksek Mahkeme'dir.

Temsilciler Meclisi ve Senato, yasama yetkisini ortaklaşa ve eşit kullanırlar. Yalnız malî kanunlar ancak Temsilciler Meclisi'nde teklif edilebilir. Diğer kanunlarla ilgili teklifler de daha ziyade Temsilciler Meclisi'nden gelmektedir. Kongre üyeleri yasama döneminin belirli bir süresi içinde teklif yapabilirler. Bundan sonraki teklifler ancak *Rules Committee* denilen Komisyon tarafından yapılır. Tasarılar iki Meclis arasında gidip gelmez. Anlaşmazlık halinde *Committee of Conference* denen bir Karma Komisyon kurulur. Burada da anlaşma olmazsa, tasarı bırakılır.

2) *Yasama yetkisi dışında kalan yetkiler* : Bunlar Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı kullanılan, seçimle ve idare ile, diplomasi ve yargı ile ilgili olan yetkilere dir. Meclisler'in Başkan ve Başkan Yardımcısı seçiminde hangi hallerde yetkili olduğunu gördük. Kongre'nin idarî yetkisi iki kategoridir. Bunlardan birincisi her iki meclis tarafından hükümet ve idare üzerinde kamu hizmetlerinin görülmesi dolayısıyla yapılan genel kontroldür. İkincisi yalnız Senato tarafından bazı yüksek memurların tayinini tasvip yetkisidir. Diplomasi ile ilgili yetki de yalnız Senato tarafından kullanılan ve bildiğimiz gibi antlaşmaların tasdiki ile ilgili olan yetkidir. Kongrenin yargı yetkisine gelince, bu evvelce bahsettiğimiz impeachment dolayısıyla kullandığı yetkidir. Kongre bu yetkiyi yalnız Başkan ve yardımcısı hakkında değil, bütün sivil askerî memurlar ve hâkimler hakkında da kullanılır.

Kongre'nin genel seviyesi Avrupa Parlâmentolarına kıyasla daha düşüktür, ve çalışmalarında Amerikalı yazarların da açıkladıkları gibi bölgeciliğin ve özel çıkarların etkileri kuvvetlidir. 50 seneden beri Amerika'nın dünya liderliğini yapmaya başlaması, dış münasebetlerin iktisadî, malî ve askerî problemlerin artması ve gittikçe teknik bir karakter kazanması Kongre'yi Başkan karşısında ikinci plâna itmiş gibi görünmekte ise de Kongre, Başkan karşısında geniş bir hareket ve karar serbestliğine sahiptir. Bunda Başkan'ın Kongre'de disiplinli bir çoğunluk partisinin desteğine dayanmamasının da rolü vardır.

C. *Yüksek Mahkeme* : (*Supreme Court*) Federal Anayasa ile kurulan ve 1789 tarihli bir kanunla kuruluşu ve yetkileri düzenlenen Yüksek Mahkeme Amerika Yargı Teşkilâtı'nın başıdır, ve bir bakıma A.B.D. Başkanı'ndan daha kuvvetlidir. Çünkü Amerikan Anayasa sisteminin koruyucusudur. Bu sebeple Amerikan Anayasa müesseseleri içinde de yeri çok önemlidir.

1. *Kuruluşu*: Yüksek Mahkeme, Başkan tarafından Senato'nun uygun mütalâası alınarak ömür boyunca tayin edilen bir *Chief justice* = (*Baş Hâkim*) ile 8 *Associate justice* = (*üye Hâkim*)den kuruludur. Baş Hâkim ve diğer hâkimler 70 yaşında emekliliklerini isteyebilirler. Fakat bu nadir görülmektedir. Çoğu defa hukuk profesörleri arasından seçilen hâkimlerin tayinlerinde yalnız meslekî ehliyetleri değil, bazı siyasî mülahazalar da rol oynamaktadır. Mahkemede demokrat veya cumhuriyetçi olanlar arasında bir denge kurulmasına çalışılmakta, bir katolik ve bir Musevi hâkim'in de bulunması uygun görülmektedir. Bu, Yüksek Mahkemenin politik önemini gösterir. Yüksek Mahkemenin kuruluşundaki çeşitliliğe rağmen davranışların genellikle birlik ve ahenk göstermesi Amerikan Anayasa sistemi içindeki yüksek yerinin ve sorumluluğunun şuuruna sahip olmasındandır. Amerikan halkı da onun hakkında aynı şura sahiptir. Baş Hâkim, Amerika'nın ikinci adamıdır. A.B.D. Başkanına seçimden sonra o yemin ettirir. Yüksek Mahkeme tarihinde «Amerikan Anayasasının İkinci Babası» adı verilen John Marshall ile Joseph Story ve Oliver W. Holmes gibi çok uzun yıllar başkanlık yapmış büyük Baş hâkim'ler vardır. Yüksek Mahkeme üyelerinin yıllık maaşları 35 bin dolardır. Kâtipleri ve yardımcıları için de ayrıca ödenek alırlar. Tam maaşla emekli olurlar. Hukuk alanında büyük şöhret yapmış olanları az değildir.

2. *Yetkileri* : Yüksek Mahkeme'nin yalnız yargı yetkisi vardır. İştîharî yetkisi yoktur. Yargı yetkisini ilk derece mahkemesi ve son derece

mahkemesi veya Temyiz Mercii olmak üzere iki sıfatla kullanılır. Elçilerin, konsolosların ve üye devletlerin taraf olduğu dâvalara ilk derece mahkemesi olarak bakar. Son derece mahkemesi olarak baktığı muhakemeler ise, alt derece mahkemelerinde Anayasa'ya aykırılık def'inden çıkan ihtilâflardır. Yüksek Mahkeme'ye, Anayasa'ya aykırılıktan dolayı doğrudan doğruya iptal dâvası açılmaz. Yüksek Mahkeme'yi her yıl 1000 dosyalık bir çalışma yükü ile karşı karşıya bırakan, onu bir Anayasa organı yapan def'i yolu ile gelen dâvalardır.

Mahkemenin her çeşit kararları için en az altı üyenin toplantıda hazır olması lâzımdır. Azınlıkta kalanlar muhalefet şerhlerini yazarlar. Aynı karara farklı gerekçelerle katılanlar ise bu gerekçelerini eklerler. Son derecede mühim kararların bazan dörde karşı beş çoğunlukla alındığı görülmektedir. Halk efkârını ilgilendiren kararlara basında çok geniş yer verilir.

Yüksek Mahkemenin son derece mahkemesi niteliği ile yaptığı *Anayasa'ya uygunluk kontrolü* Federal Anayasa'nın sarîh bir hükmüne dayanmaz. Bu yetki, siyasî iktidarın sınırlanması bahsinde anlatıldığı gibi, Baş Hâkim John Marshall'ın 1803'deki *Marbury Madison* dâvası dolayısıyla verdiği tarihî kararlar yargı fonksiyonunun tabii ve zarurî bir neticesi olarak içtihatlarla yerleşen bir yetkidir. Yüksek Mahkemenin yaptığı bu kontrol ya Federal Devletle, Üye Devletlerin karşılıklı yetki sınırlarının herhangi bir tasarrufla aşılması halinde ya da Federal bir kanun muahede veya kararın kişi hak ve hürriyetlerini çiğnediği iddiası ile ileri sürülen def'iler üzerine yapılan bir kontroldür. Yüksek Mahkeme, bu kontrol yetkisine dayanarak bir yönden Federal Devlet yetkilerinin genişlemesini, öte yandan ise kişi hak ve hürriyetlerinin korunmasını tesirli bir şekilde sağlamaktadır. Fakat Yüksek Mahkeme ayrılık muharebesinden sonra Anayasa'da hürriyetler yararına yapılan tâdillerin açtığı, hürriyetçi çığırda yürürken 14. tâdilin koyduğu «uygun hukukî usul» = (*Due process of Law*) hükmünü XIX. cu yüzyılın aşırı fertçi ve liberal anlayışı ile yorumlayarak yüzyılımızın başına kadar her türlü sosyal reformlara direnmiştir.

Hukukî ve siyasî yönlerden çok tenkit edilen bu tutumunda Yüksek Mahkeme meşhur Hâkim Frankfurter'in deyimi ile «Yüksek Mahkeme Anayasa'dır» veya yine meşhur Hâkimlerden Huges'in ifadesi ile «Yüksek Mahkeme nasıl anlarsa Anayasa odur» zihniyetinin hâkim olmasının ve hâkimlerinin politik ve sosyal duygu ve inanışlarının tesiri altında kalmalarının büyük payı olmuştur. Yüksek Mahkeme böylece *siyasî ve men-*

fi bir Anayasa organı haline gelmiştir. Bu tutumun meşhur Fransız hukukçusu E. Lambert'in deyimi ile, hâkimler hükümeti olarak nitelenmesi bundandır.

Başkan Franklin D. Roosevelt'in giriştiği sosyal ve ekonomik reformlara (New Deal reformları) aynı zihniyetle direnen Yüksek Mahkeme 193'den itibaren tutumunu değiştirmiş, *sosyal adalet ve refah devleti* hedefini güden kanun ve kararların iptali yoluna gitmemiştir. Son yıllarda Zenci - Beyaz ayrılığında eskiden bağlandığı «eşit fakat ayrı» prensibini bırakarak tam eşitliğin savunulmasında daha enerjik bir tutum göstermeğe başlamıştır.

D. Üye Devletler : Üye Devletlerden her biri bir Anayasa organıdır. Çünkü Federal Devlet, üye devletlerden meydana gelmekte, üye devletler federal organlardan, Başkan'la yardımcısının, Kongre'nin seçiminde Federal Anayasa'nın tâdiline katılmakta ve Federal Devlet yetkilerini paylaşmakta ve sınırlamaktadır.

Ülke bütünlükleri Federal Anayasa'nın çizdiği sınırlar içinde kalmak ve cumhuriyet şeklini kabul etmek şartıyla Anayasa'larını diledikleri gibi yaparlar. Anayasa düzenleri, Federal Devlet, Anayasa düzeninin küçük bir örneğidir.

Yasama organları Senato ve Temsilciler Meclisi'nden kuruludur. Yalnız Nebraska Devletinde tek meclis vardır. İki meclis sistemine bağlı kalmaları İngiliz tesirleri ile yerleşen bir tarihi gelenekle izah edilmek gerekir. Temsilciler Meclisi üyeleri iki Senato üyeleri ise birçok devletlerde dört sene için seçilirler. Meclisler genellikle iki senede bir defa olmak üzere yılbaşından itibaren ancak iki veya üç ay devam eden bir süre toplanırlar. Seçimler Kongre seçimleri ile ve başka mahallî seçimlerle bir arada yapılır. Federal Devlet ve üye devletler seviyesindeki bütün seçimler Üye Devletler Kanunları ile düzenlenmiştir. Bu kanunlardan birçoğunun kabul ettiği seçim sistemi sınırlı oy sistemidir. Çünkü bazı devletler fazla nüfus hareketine rağmen iki sene gibi uzun bir yerleşme süresi şartını, bazıları ise zencileri seçim hakkını kullanmaktan mahrum etmek için okuyup yazma hatta Anayasa'yı izah etme şartını koymuşlardır. Meclislerin yasama faaliyeti, Kongre'nin yetkisi dışındaki konularla ilgilidir.

Birçok devletlerde yarı doğrudan demokrasi usulleri de uygulanmakta, halk belirli şekil ve şartlara göre referandum ve kanun teklifi yolları ile yasama faaliyetlerine katılabilmektedir. Fakat bu katılış daha ziyade muhafazacı bir yön göstermektedir. Üye devletlerin birçoklarında seçim-

le tayin edilen bazı memurlarla hâkimlerin halk tarafından azledilmesi (recall) usulü de uygulanmaktadır.

Yürütme organı Vali = Governor'dur. Vali bazı devletlerde doğrudan doğruya, bazılarında ise iki dereceli bir seçimle halk tarafından çoğu zaman dört sene için bir kısım devletlerde iki sene için seçilir. Statüsü A. B. D. Başkanı'nkine benzer. Her devletin birbirine benzeyen yargı ve idare teşkilâtı vardır.

Üye devlet yetkilerinin Federal Devlet karşısında gittikçe daralması onların Federal sistem içindeki önemini azaltmış değildir. Tarihi oluşum ve geleneğin neticesi olarak üye devletler, Amerikan siyasi hayatında temel kadro ve ortak olma değerini muhafaza etmektedirler. Çünkü seçimler ve siyasî partiler bakımından ağırlık merkezi onlardır. Amerikalı'lar belirli bir üye devletin yurtdaşı olmak şuuruna âdeta daha kuvvetli sahiptirler. Evvelce bağımsız bir cumhuriyet iken 1845'de birliğe giren Teksas da bu şuur şovenlik derecesine varacak kadar kuvvetlidir.

Bu bölgecilik zihniyeti üye devletler arasında menfaat ve mevzuat farklarından dolayı çetin meselelerin çıkmasına sebep olmaktadır. Buna rağmen üye devletler hukukî otonomileri ve Amerikan siyasi hayatındaki yerleri ile önemli bir Anayasa organı ve siyasî realite olma değerini muhafaza etmektedirler.

III

A.B.D. SİYASİ REJİMİNDE SİYASİ PARTİLER VE BASKI GRUPLARI

A. Siyasî partiler : Siyasî partiler Amerika'da da Anayasa dışı tesirlerle fiilî şekilde kurulup gelişmişler, faaliyetleri sonradan kanun koyucu tarafından düzenlenmiştir.

1. İki parti ayırımının tarihi kökleri : Amerikan siyasi hayatına hâkim olan *demokrat* ve *cumhuriyetçi* partilerin ikili gruplaşma olarak kökleri sömürge devrine kadar çıkarılabilir. Amerika'daki İngiliz sömürgelerinde de Krala bağlı olan *Tory*'lerle Kral'a karşı ve bağımsızlığına taraftar *Whig*'ler iki siyasî gurup teşkil ediyorlardı. Fakat Anglo - Sakson mizacına ve geleneklerine uygun olan, Amerika'da da yerleşen ve zamanımıza kadar gelen ikili siyasî gruplaşmanın asıl kökü *federalizm*'in mahiyeti hakkındaki anlaşmazlıktır.

Federal Anayasa'nın yapılışı sırasında iki görüş çarpışmıştır. Bunlardan birincisi eyaletlere geniş muhtariyet verilmesini ve Anayasa'nın bu yolda yorumlanmasını; ikincisi ise Federal Devlete geniş otorite tanınmasını Anayasa'nın bu yönde yorumlanmasını istiyordu. Birinci grubun başında ilk Federal Hükümette Maliye Bakanlığı yapan ihtilâl liderlerinden *Hamilton*, ikincisinin başında ise bağımsızlık bildirisinin yazarı A.B.D. nin III.cü Cumhurbaşkanı *Thomas Jefferson* vardı. Birinci görüşü savunan ve daha ziyade Kuzey Doğu ve merkez bölgesi eyaletlerindeki tüccar, sanayici ve bankacıları içine alan grup *federalist* partiyi, ikinci görüşü savunan ve daha ziyade çiftçileri ve özellikle güney eyaletlerinin büyük toprak sahiplerini içine alan grup ise *Anti-Federalist* partiyi teşkil etmekte idi.

Çeşitli tarihlerde «cumhuriyetçi», «demokratik», adlarını taşıyan *Anti-Federalist* parti, nihayet bugünkü *Demokrat* adında karar kılmıştır. 1816 da *Federalist* Partinin ortadan kalkması ile rakipsiz kalmış, fakat güney devletlerinin dâvasını tutan bu parti ayrılık muharebesinden 1880'e kadar adeta silinmiş ise de bu tarihten sonra tekrar canlanmaya başlamış ve 1929'dan sonraki malî ve iktisadî buhranlar sırasında kuvvetlenmiştir. *Jefferson*, *Monroe*, *Jackson*, *Cleveland*, *Wilson*, *Franklin, D. Roosevelt* ve *Kennedy* gibi büyük Başkanlar bu partidendirler.

Federalist Parti ise 1816 da silinmiş, 1820'larda «Nasyonal Cumhuriyetçi» adı ile tekrar ortaya çıkmış ve 1856'da şimdi taşımakta olduğu *Cumhuriyetçi* adını almıştır. O tarihlerde köleliğe şiddetle karşı olan bu parti ayrılık muharebesinin 1865'de kazanılmasından sonra kuvvetlenmiş, iktidarı uzun zaman elinde tutmuştur. *George Washington*, *John Adams*, *Abraham Lincoln*, *Theodor Roosevelt*, *Truman*, *Eisenhower* gibi tanınmış Başkan'lar yeni seçilen *Nixon* bu partidendirler.

Amerika'da sağcı ve solcu birçok küçük partiler daima kurulmuştur. Bunlardan çoğu Cermen ve Lâtin asıllı kimselerin kurduğu umumiyetle hayli sol eğilimli partilerdir. Aşırı ölçüde sosyalist partiler de vardır. 1919'da kurulan ve 1954'da yasaklanan *Komünist Partisi* bunlardandır. Küçük partilerin 1929'la 1948 arasında yapılan seçimlerde aldıkları oyların toplamı yüzde 2,5 un üstüne çıkmamıştır. Solcu fikirlerin çok kuvvetli olduğu 1948 yılı seçimlerinde bile seçime katılan 9 küçük partinin kazandığı oy oranı yüzde 5,5 dan aşağı olmuştur. Küçük partilerin rolü sosyo-ekonomik meseleleri ortaya atmaktan, yeni fikir akımlarını doğurmaktan ibaret kalmaktadır. Bu faydalı etkilerine rağmen hiç biri *iki ihtiyar parti*'nin yerini alamamıştır. Bunda bütün seçimlerde uygulanan tek isimli çoğunluk sisteminin de etkisi vardır.

2. *İki parti ayrılığının mahiyeti*: *Demokrat* ve *Cumhuriyetçi* partiler arasındaki ayrılık İngiltere'deki *Muhafazakâr Parti* ile *İşçi Partisi* arasındaki ayrılık gibi sert değildir. Bu sebeple Amerika'daki *iki parti sistemi* daha ziyade bir görünüşdür. Bunun iki sebebi vardır. Birinci partilerin ayrı sosyal sınıfları temsil etmemesi, ikincisi katı bir doktrin ayrılığına dayanmamasıdır.

İki büyük partinin sosyal sınıfları temsil etmemesi Amerika'daki yüksek refah seviyesi ve sosyal hareketlilik sebebiyle kesin *sosyal sınıf ayrılıklarının* bulunmamasındandır. Amerika'da büyük servet farklarına rağmen aynı ölçüde sınıf farkı ve şuuru yoktur. Çünkü her Amerikalı şahsî gayreti ile zengin olabileceğini inanmakta ve çoğu zaman olabilmekte, kendisini işçi telâkki etmemekte, her işçi orta sınıftan olduğu inancını taşımaktadır. Bu sebeple Amerika'da sosyal sınıftan ziyade birbirine açık olan ve «*American way of life*» = (*Amerikan hayat tarzı*) anlayışı ile birleşen *sosyal tabaka*'lar vardır, demek daha doğru olur.

Amerika'da kesin olmamakla beraber, fiilen sosyal sınıf ayrılıklarının bulunduğu kabul edilse bile sınıf kavgasının, sınıf fikrinin ve ideolojisinin bulunmadığı şüphe götürmez. Bunda refah seviyesinin yüksekliği yanında Amerikan toplumunun kuruluşundaki özelliklerin de büyük payı vardır. Amerikan toplumu yerleşmiş sınıfların birbirleriyle çatışmasıyla değil, kişilerin eşit şartlar ve tam özgürlük içinde hemen yalnız tabiatle mücadelesi ile meydana gelmiştir. Hayat savaşındaki benzerlik ve ortaklık kuvvetli toplum şuurunun ve hürriyet sevgisinin pragmatik ve muhafazacı, statükocu bir anlayış içinde yerleşmesini sağlamıştır. Son 25-30 seneden beri *sosyal şartlar* arasındaki farklılıkların Amerika'da daha kuvvetle idrak edilmeye başlanmasına rağmen sosyal sınıf ayrılıklarının ve ideolojisinin bulunmaması siyasî partilerin sosyal sınıf ve ideoloji esasına dayanmamalarındandır. Amerika sınıflar arası savaşlar memleketi değildir. Her Amerikalı'nın istediği şey faydalandığı hürriyetle şansını denemek, toplum içinde insanca yaşamak için muhtaç olduğu parayı kazanmaktır. O, bu hedefe ulaşacağı ümidindedir. Çünkü ulaşma imkânlarına sahip olduğu inancındadır. Bu ümitleri destekleyen *demagoji* *André Siegfried*'in deyimi ile ihtilâle karşı koruyan bir aşırıdır.

İki büyük Amerikan partisi vaktiyle *James Bryce*'in dediği gibi «ayrı etiketler taşıyan içi boş iki şişe» de değildir. Zira Amerika'da iki parti ayrılığı sosyal sınıf ve ideoloji farklarına dayandırılması imkânsız olmakla beraber çeşitli tesirlerin ayırıcı izlerini taşır. Bu tesirler arasında aile geleneği, iktisadî durum, millî kök, mezhep ve bölge ayrılıkları yer alır.

Gerçekten, birçok Amerikalı babalarının veya dedelerinin partisine bağlı kalmaya devam etmektedir. Hal ve vakti yerinde olanlar, iş adamları, kapitalistler daha ziyade Cumhuriyetçi Partiyi, işçiler ve sendikacılar ise Demokrat Partiyi tutmaktadır. Kuzey Avrupa memleketlerinden gelip yerleşenler ve onların çocukları Cumhuriyetçi Partiyi, Güney ve Doğu Avrupa'dan gelenler ise Demokrat Partiyi, protestanlar daha ziyade Cumhuriyetçi Partiyi, katolikler ise Demokrat Partiyi tutmaktadır. Güney, demokratların, kuzeyse cumhuriyetçilerin hâkim oldukları bölgelerdir.

İki ana parti ayırımında rol oynayan sebeplerin bu çeşitliliği ve kaypaklığı karşısında, Avrupa'da anlaşıldığı manada doktrin ayrılığından bahsetmek büsbütün imkânsız ise de, özellikle asrımızın başından beri partilerin, özel teşebbüs ve devlet müdahalesi meselelerini ortaya çıkaran ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesini zarurî kılan sosyal ve ekonomik baskılar altında sağ-sol eğilimleri'ni temsil etmeğe başladıklarını inkâr etmek de imkânsızdır. Başkan Franklin D. Roosevelt'in deyimi ile Demokrat Parti «ortanın biraz solundadır», Cumhuriyetçi Parti ise Başkan Eisenhower'ın tabiriyle «ortanın biraz sağındadır.» Fakat böyle olmak Cumhuriyetçi Parti içinde ortanın biraz solunda ve Demokrat Parti de ise ortanın biraz sağında yer alanların bulunmadığını manasını taşımaz. Hülâsa Amerika'da iki parti vardır, fakat gerçek manada *iki parti sistemi* yoktur.

3. *Partilerin ortak karakterleri*: İki büyük Amerikan partisinin sınıf ve doktrin ayrılıklarına dayanmaması kuruluş ve faaliyetleri yönünden şu karakterleri taşımalarına yol açmaktadır.

1) *Kadro partisi olmak* : Her iki parti için asıl gaye mümkün olduğu kadar fazla üyeye değil, fazla oya sahip olmaktır. Üyelerde aranan sayı değil, parti içinde seçkin, etkili bir kadroyu kurmaya elverişli niteliktir.

2) *Seçim makinesi olmak* : Partiler bir doktrinin zaferini değil, çeşitli çıkarların tatminini hedef tutmaktadırlar. Bu tatmin iktidarı ele geçirmekle mümkün olacağı için partiler daha ziyade ve doğrudan doğruya bu maksada yarayan mekanizmalardır. Bu yöndeki gelişmede ayrılık muharabelerinden sonra Amerikan birliğinin sağlanması ile eski federalist ve anti-federalist kavgalarının yatışmasının payı olmuştur. Çünkü artık prensip çekişmelerinden ziyade belirli menfaatlerin iktidara ulaşması hedefi ağır basmaya başlamıştır. Fakat bu asrın başından beri partilerin ideolojik eğilimleri temsil etmeğe başlamalarının sadece birer se-

çim makinesi olmak karakterini zayıflatacağı, seçimleri belirli bir fikrin ve inancın zaferi için bir vasıta haline getireceği düşünülebilir.

3) *Disiplinsiz olmak* : Partiler daha ziyade çıkar ortaklığına, daha doğrusu çeşitli çıkarların uzlaştırılması gibi zayıf sayılabilecek pratik hedefli bir temele dayandıkları için programları arasında da büyük farkları bulunmamakta, bu hal parti disiplinini yok denecek derecede zayıflamaktadır. Bu, özellikle Başkan ile Kongre'nin münasebetlerinde göze çarpmaktadır. Çünkü disiplinsizlik Kongre plânında bir lider etrafında sınısıkı toplanmaya, istikrarlı bir çoğunluğun kurulmasına, kesin bir iktidar-muhalefet ayrılığına mani olmaktadır. Meselâ bir Kongre üyesi kendi partisinden olan Başkan'ın getirdiği bir kanun tasarısına kolayca muhalif oy verebilmekte veya karşı partinin teklifini desteklemekte ve bu hareketi bir mesele teşkil etmemektedir. Başkan, İngiltere'de anlaşıldığı mânada bir parti lideri durumunda değildir. Hatta bazen, Eisenhower zamanında ve şimdi olduğu gibi, Başkan'ın partisi *Kongre*'de seçimler neticesinde azınlıkta kalmaktadır. Fakat Başkan'ın, parti disiplinsizliği sebebiyle gerçek bir lider durumunda olmaması, Kongre ile Başkan arasındaki münasebetlerde aksama, çıkmaza girme gibi neticeler doğurmamakta, disiplinsizliğin uzlaşma imkânlarını kolaylaştırması ve halk efkârının baskısı bir çözüm şeklinin bulunmasını mümkün kılmaktadır. Hâsılı Amerika'da, İngiltere'de olduğu gibi, *parti hükümeti* yoktur. Parti disiplinsizliğinin hükümet plânındaki mahzurları seçim plânında aynı derecede görülmemektedir. Bununla beraber demokrat veya cumhuriyetçi bir seçmenin karşı partinin Başkan adayına oy verdiği de rastlanılmayan hallerden değildir.

4) *Bölgeye dayanma* : Partilerin çıkar ortaklığından kuvvet alması, bölgencilik zihniyetinin Amerikan siyasî hayatına hâkim olması, partileri kuruluşları ve faaliyetleri yönünden üye devletlerin kuvvetli tesirleri altında bulundurmaktadır. Seçim makinesi olan partiler gerçekte bölge çevresi içinde işleyen makinelerdir. Bu sebeple Amerika'da hakikatte iki parti değil eyalet adedinin iki katı parti vardır. Bu da parti disiplinsizliğini arttıran sebeplerden biridir.

4. *Partilerin kuruluşları ve fonksiyonları* : 1) *Kuruluşları* : Partilere üye olmak için hemen hiçbir formaliteye ihtiyaç yoktur. Partiye kaydolunmak hatta, sadece partili olduğunu söylemek veya partinin adayını tutmak partili sayılmak için yeter. Partililik kartı almak, aidat ödemek gerekli değildir.

Amerikan partileri, işaret ettiğimiz sebeplerden dolayı merkeziyetçi olmayan demokratik bir kuruluşa sahiptirler. Parti teşkilâtının çekirdeği ortalama 400 seçmeni içine alan *seçim bölgesi* = (*precinct*) içindeki partililer arasında birliği sağlayan, parti çalışmalarını yöneten *Capitain* = (*kaptan*)'lardır. Bunlar o çevrede nüfuzu olan kimselerdir. Her üye devletin en küçük idarî taksimatından başlamak üzere Federal Devlet seviyesine kadar yükselen ve seçilmiş parti üyelerinden kurulan *parti komiteleri* parti teşkilâtının ikinci mühim organlarıdır. Bunlar devamlı organlardır. Başkan seçimlerinde ikinci seçmenleri seçmek üzere toplanan *convention*'lar ise geçici parti organlarıdır. Seçim zamanlarında her parti seçim işlerini çevirmek üzere federal seviyede bir başkan seçer.

2) *Fonksiyonları* : Amerikan partilerinde de genel politika yukarıdan aşağıya, seçimlerin idaresi ise aşağıdan yukarıya tesir eden bir mekanizmanın işidir. Fakat Amerikan Partilerinin özellikleri bölge tesirlerinin de parti genel politikasında, zayıf da olsa rol oynaması ve özellikle seçim işinin birinci plânda yer alması ve seçimlerin adeta bölge teşkilâtının tekeline bırakılmış olmasıdır.

Partilerin seçim fonksiyonu bakımından iki müessese dikkati çekicidir. Bunlardan birincisi *primary*, ikincisi *patronage*'dir. Amerika'da serbest adaylık yoktur. Yalnız partiler aday gösterebilir. Ve adaylar doğrudan doğruya seçmenler tarafından tesbit edilir. İşte *nomination* denilen bu tesbit işini yapan müesseseye *primary* adı verilmektedir.

Patronaja gelince; bu seçimlerden evvel ve daha ziyade üye devletler ve belediyeler çevresi içinde belirli makamların seçimi kazanan partiyi destekleyenler arasında paylaşılacağı vaadiyle yapılan çalışmalar ve propagandalardır. *Spoil system* = (*ganimet sistemi*) denilen bu sistem evvelce de işaret ettiğimiz gibi idarî personelin tayininde *merit system* = (*ehliyet sistemi*) nin yerleşmeye başlaması sebebiyle eski ehemmiyetini kaybetmiş olmakla beraber, seçimlerin çeşitli yolsuzluklarla bir demagoji vasıtası haline gelmesine sebep olmaktadır. Çeşitli kamu hizmetlerini gören memurların ve hatta hâkimlerin çoğunlukla seçimle tayin edilmeleri bu demagojinin çapını ve zararını arttırmaktadır. Patronaj yoluyla bir şehirde veya bir belediye çevresinde bütün *kaptan*'lar üzerinde geniş nüfuz sağlayan, seçmenler ve kamu hizmetlileri üzerinde otorite kuranlara *boss* = (*patron*) adı verilmektedir. Patronlar arasında nüfuzunu halkın iyiliği için kullananlar kadar kendilerinin veya belirli şahıslarla kurumların çıkarı için en kötü şekilde kullananlar da vardır. Patronaj müessesesi Amerikan demokrasisinin siyasî ahlâk yönünden çok zayıf taraflarından biridir.

B. *Baskı grupları* = (*Pressure groups*) : Mahiyetlerini ve nevilerini evvelce anlattığımız baskı gruplarının bütün liberal siyasî rejimlerde büyük bir önemi vardır. Fakat Amerikan siyasî rejiminde siyasî partiler kadar ve belki onlardan daha önemli bir rol oynamaktadırlar.

1. *Baskı gruplarının önemini arttıran sebepler* : Bu sebepler politik ve sosyo - ekonomiktir.

1) *Politik sebepler* : Bunlar da iki kategoriye ayrılır. İlk kategoriye giren ve Amerikan siyasî temsil sisteminin yetersizliği ile ilgili olan sebeplerden birincisi yalnız siyasî meclislerin değil, birçok kamu hizmetlerinin ve hâkimlerin seçim yolu ile tayin edilmesi, buna karşılık seçim sisteminin, çoğunluk usulünden dolayı, tam ve âdil bir temsili ne üye devletler, ne de Federal Devlet seviyesinde gerçekleştirememesidir. İkincisi, seçim sisteminden ve işaret ettiğimiz çeşitli etkenlerden dolayı iki partiden fazla partinin gelişmemesi ve bu yüzden başka farklı görüşlerin ve menfaatlerin temsil edilememesidir. Üçüncüsü partiler dışında menfaatlerin temsiline imkân verecek bir Anayasa müessesesinin bulunmamasıdır.

İkinci kategoriye giren ve partilerin mahiyeti ile ilgili olan siyasî sebeplere gelince, bunlar, partilerin disiplinsizliği ve daha ziyade bir çıkar ve seçim mekanizması karakterini taşımasıdır. Böylece, temsili sistemin doğurduğu boşluğun baskı grupları tarafından doldurulması ihtiyacı duyulmuş partilerin çıkar mekanizması olması ise baskı gruplarının gelişmesini kamçulamıştır.

2) *Sosyo - ekonomik sebepler* : Amerikan toplumun kişici, özel teşebbüscü, kapitalist bir düzene dayanması ve bu düzenin geniş bir hürriyet içinde işlemesi özel çıkarların çeşitlenmesini ve teşkilatlanmasını alabildiğine arttırmış, belirli özel çıkarların gerçekleşmesini hedef tutan binlerce kuruluş ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar devlet üzerinde ya doğrudan doğruya, ya da siyasî partiler ve halk efkârı vasıtasıyla, malî imkânları ve halk gözündeki prestijleri ölçüsünde, baskı yapmak imkânını elde etmişlerdir. Bu sebeple, Amerika'da baskı grupları Amerikan demokrasisinin temelini teşkil eden *halk egemenliği ve özgürlük* prensiplerinin pragmatist ve çıkarıcı bir zihniyetle uygulanmasını gerçekleştiren vasıtalar denebilir.

2. *Baskı gruplarının etki vasıtaları* : Federal Devlet ve üye devletler plânında kurulmuş olan ve malî, ekonomik, sosyal, manevî, meslekî, siyasî veya yarı siyasî gayelerle faaliyette bulunan baskı gruplarının halk

efkârı ve partiler üzerindeki etki vasıtaları propagandadır. Propaganda yoluyla Amerika'da fevkalâde teknik gelişmenin çeşitli imkânlarından azamî ölçüde faydalanmaktadır.

Baskı gruplarının devlet üzerindeki etki vasıtalarından bir kısmı gizli ve kirlidir. Bir kısmı ise açık ve resmi olup kanunlarla düzenlenmiştir. Resmî ve açık vasıtaya *lobbying* denilmektedir. Bu, Kongrenin ve her çeşit resmî dairelerin *lobby = (koridor)*'larında ilgili resmî kişilerle temas geçip özel çıkarların sağlanması, gereken kanun ve kararların gerçekleştirilmesi için faaliyette bulunmaktır. Büyük baskı gruplarının Washington'da bu maksatla kurulmuş olan ve gayet ilmi ve teknik metodlarla çalışan büroları ve ücretli adamları vardır. Üye devletlerde de aynı maksatlarla kurulmuş bürolar mevcuttur. Baskı gruplarının etkisi üye devletlerde daha kuvvetlidir. Bunların zararlarını azaltmak maksadı ile üye devlet kanunî tedbirler almaktadır. Fakat, bu tedbirler umulan neticeyi vermemektedir. Kongrece 1946'da kabul edilen bir kanun *lobby*'lerin zararını önlemek için *alenilik* kaidelerini koymuştur. Bu nevi işlerle uğraşanlar gelir kaynakları ile giderlerini açıklamaya mecbur tutulmuşlardır. Birçok Amerikalılar baskı gruplarının, bütün zararlarına rağmen aydınlatıcı ve fenleyici olduğunu ileri sürmektedirler. Çünkü onlara göre genel menfaat özel çıkarların toplamıdır.

Halbuki böyle bir inanış özel çıkarlar arasında eşitlik bulunduğu takdirde bir dereceye kadar haklı olabilir. Amerika gibi özel çıkarlar arasında çeşitli yönlerden uçurum bulunan bir memlekette genel menfaatin özel çıkarların toplamı olduğunu söylemek genel menfaati, özellikle ekonomik yönden, en güçlü özel çıkarlarla bir ve aynı tutmaktır. Batı demokrasilerinde de önüne geçilmez bir sosyal ve ekonomik gerçek olan baskı grupları gizli faaliyetleri sebebiyle daima şüphe ile karşılanmaktadır. Bunlar, Amerikan siyasî rejiminde André Mathiot'un söylediği gibi, gerçekten «kapitalist demokrasinin özel bir tipi tarafından kabul edilen *görünmeyen hükümet mekanizmalarıdır.*» Eski zararlı etkilerden sıyrılmaya yönelmiş görünmekle beraber Amerikan demokrasisinin ahlâkî temellerini zayıflatıcı niteliklerini kaybetmiş sayılmazlar.

IV

NETİCE

Ekonomi yönünden Karl Marx'ın tahminlerini yanlış çıkaran bir kapitalizmin ve en yüksek bir refah seviyesinin; fen yönünden en ileri bir tekniğin; kültür yönünden idealizm ile pragmatizmi, püriten bir dincilikte materializmi uzlaştıran bir realizmin; kuvvetli bir toplum şuuruna sahip fakat aslında devlete karşı kayıtsız, maceracı olabilecek kadar iyimser bir fertçiliğin ve adeta içgüdüleşen bir özgürlüğün vatanı olan Amerika'nın ana çizgileri ile izah ettiğimiz siyasî rejiminde dikkati çeken başlıca özellikler şunlardır :

A. 190 senelik bir Anayasa asıl karakterinden ve değerinden hiç bir şey kaybetmemiştir.

B. Amerikan siyasî rejimi ve toplumu sosyo-ekonomik etkilerin baskısı ile uğradığı devamlı değişikliklere rağmen ihtiyar, fakat güçlü Anayasasının çizdiği kadro içinde ve onun garantisini altında dev gelişmeler yapabirmiştir. Bu, Anglo-sakson karakterinin temel özelliğidir.

C. Federal Devletin ve Başkanının otoritesi, özellikle bu asrın başından beri, iç ve dış buhranlar sebebiyle, son derece genişleyip kuvvetlendiği halde bu otorite asla soysuzlaşmamış ve Başkan bir diktatör olmamıştır. Hiç bir şey Başkan'sız olmaz, fakat Başkan her istediğini de yapamaz. Bunda federasyon şeklinin, Kongre'nin Başkan'dan ayrı bir kuvvet olmasının, baskı gruplarının ve kamu oyunun payı vardır.

D. Siyasî liderliğin bütün liberal siyasî rejimlerdeki önemi bu sebeple Amerikan siyasî rejiminde çok daha büyüktür.

E. Amerika'da da kişiler demokrasisi yerini sınırlı ölçüde de olsa kitleler demokrasisine bırakmaktadır.

F. Ekonomik liberalizm ile siyasî liberalizmi en başarılı şekilde uzlaştırdığı, her yönden çok ileri bir toplumun yaratılmasını mümkün kıldığı için başarılı sayılması gereken Amerikan siyasî rejimi, kapitalizmin iç yapısında, özgürlük - otorite, materyalizm - spiritüalizm, demagoji samimiyet, Beyaz - Zenci çatışmalarından doğan iç meselelerle dünya çapındaki çatışmalardan doğan dış problemlerin özgürlükler ve bağımsızlıklar yararına çözümlenmesi gibi büyük zorluklarla ve sorumluluklara karşı karşıyadır.

§ 7. LIBERAL SİYASİ REJİMLERİN İKİNCİ DERECEDEKİ ÖRNEKLERİ

Liberal siyasî rejimlerin verdiğimiz büyük örnekleri yanında ikinci derecedeki örnekleri de vardır. Bunlar birincilerin temsil ettiği, klâsik üç hükümet şekli mihrini etrafında birleşmekle, Maurice Duverger'in gösterdiği gibi, Anglo-Sakson veya Lâtin tesirlerini taşımalarına, iki veya çok parti sistemlerinden birini kabul etmiş olmalarına göre aşağıdaki üç gruba ayrılmaktadırlar.

I

PARLEMANTER HÜKÜMET ŞEKİLLİ SİYASİ REJİM GRUPLARI

Özellikle İngiliz örneğinin etkisi altında kurulan bu rejimler, *çift partili ve çok partili* olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Bu memleketlerin hepsi sosyal, ekonomik ve kültürel yönlerden gelişmiş memleketlerdir.

A. *Çift partili rejimler*: Bunlar İngiliz örneğine bağlı kalanlardır. Disiplinli iki parti sistemini kabul ettikleri için, İngiltere'de olduğu gibi, hükümet Başkan'ı, seçimleri kazanan partinin lideridir., ve seçmenler gerçekte doğrudan doğruya hükümet Başkan'ını seçmektedirler. Kabine mütecanisdir ve hükümet istikrarlıdır. Siyasî sorumluluk meclise karşı olmaktan çıkarak seçmenlere karşı sorumluluk haline gelmiştir. Parlâmenter rejimli ve çift partili olan bu gruba Kanada, Avusturalya ve Yeni Zelanda girmektedir.

İngiltere'nin dominyonları olan bu üç memlekette her biri bir federasyondur ve hepsinin başında İngiliz Kraliçesi tarafından tayin edilen bir *Genel Vali* vardır. İngiliz Kraliçesi onların da kraliçesidir. Vali kraliçenin temsilcisidir. Yasama Meclisi karşısında sorumlu bir kabine vardır. Başbakan çoğunluk partisi lideridir. Genel Vali tarafından tayin olunur. Yasama organı iki meclisten kuruludur. İki partiden biri muhafazakâr, öteki sosyalisttir. Avustralya ve Yeni Zelanda uyguladıkları nisbî seçim ve referandum usulleri ile İngiltere ve Kanada'dan ayrılırlar.

B. *Çok Partili rejimler*: Bunlar da dolaylı olarak İngiltere'nin etkisini taşırlar. Fakat doğrudan doğruya aldıkları etki Fransız ve İtalyan siyasî rejimlerinden gelmektedir. Çok partili olmaları bundandır. Çok par-

tililik sebebiyle, nadir istisnalar dışında, koalisyon hükümetleri kurmağa mecbur olmaktadır. Bu sebeple hükümetler genellikle zayıf ve istikrarsızdır. Bu gruba giren memleketler arasında Avrupa'da İskandinav memleketlerini, Hollanda ve Belçika'yı, Asya'da Japonya'yı görüyoruz.

1. *İskandinavya memleketleri*: Bunlar, bildiğimiz gibi İsveç, Norveç, Danimarka ve Finlandiya'dır. Bunlardan ilk üçü sınırlı monarşiyi ve klâsik parlamantarizmi uygulamaktadır. Norveç eskiden beri, Danimarka 1953'den beri tek meclisli, İsveç ise öteden beri çift meclislidir. Özellikleri parlamantarizm ile çok parti sistemini birleştirmeleridir. Orijinallikleri hükümetlerin meclisteki azınlık partileri tarafından kurulabilmesi ve hükümete katılmıyan öteki partiler tarafından desteklenmesidir. Bu sebeple İskandinavya memleketlerindeki hükümetler koalisyon hükümetleri değil, *ittifak hükümetleri*'dir. Böyle bir sistemin işleyebilmesi oturmuş bir toplumun ve yüksek bir siyasî terbiyenin işidir. Bu sayede çok parti içinde istikrarlı hükümetler kurulabilmektedir.

İskandinav memleketlerinin hepsinde genellikle başlıca dört parti vardır. Sosyalist partiler *hâkim parti* durumundadır. Finlandiya'nın orijinalliği Cumhurbaşkanına kabine karşısında üstünlü tanıyan bir nevi prezidansiyel sisteme benzeyen bir sistemle parlamenter rejimin bir arada uygulanmasıdır. Siyasî partiler yönünden özelliği ise *Demokratik Halk Birliği* adı altında bir komünist partinin bulunmasıdır. Bu memleketin dikkati çeken bir başka özelliği de milletlerarası politikada Sovyet blokuna dahil olmakla beraber, Marxist demokrasiye karşı oluşudur.

2. *Hollanda ve Belçika*: Bu memleketlerin ortak karakteri monarşik rejim altında iki meclisli klâsik parlamantarizmi çok partili bir sistem içinde koalisyon hükümetleri ile uygulamalarıdır. Kralın her iki memlekette meclisleri feshetme yetkisi bulunması parlamantarizme tam klâsik karakterini kazandırmaktadır.

Hollanda'da 1925'de nisbî seçim usulünün kabulü koalisyon hükümetlerinin kurulmasını zorlaştırmış, hükümet buhranlarının uzamasına sebep olmuş ise de, koalisyonlar karşılıklı anlayışa imkân veren kuvvetli siyasî terbiye sayesinde uzun ömürlü olabilmektedir. Hollanda'da başlıca dört parti vardır. Partilerin kuruluşlarında ve faaliyetlerinde din kuvvetli bir etkendir.

Belçikanın siyasî hayatına XIX. cu yüzyılın sonlarına kadar muhafazakâr (katolik) ve liberal iki parti hâkim olmuş, bunlara daha sonra bir sosyalist parti eklenmiş ve 1900 yılında kabul edilen nisbî seçim saye-

sinde üç parti bir arada yaşamaya devam etmiş ve bunlardan birini hâkimiyeti altında kurulan koalisyon hükümetleri II. Dünya Savaşına kadar sarsıntısız denebilecek şekilde yürütülmüştür. II. Dünya Savaşından sonraki dönem içinde Kral Leopold III'ün şahsı etrafında çıkan ve tahtan çekilmesi ile neticelenen buhran ve başka siyasî buhranlar Belçika siyasî hayatını çalkantılı bir hale sokmuştur.

3. *Japonya* : 1889 Anayasası fiilî yönden geniş yetkilere sahip teokratik karakterde bir monarşi kurmuştu. 1946 Anayasası ise Japonya'ya yine monarşik, fakat tamamen demokratik ve klâsik örnekte parlamenter bir hükümet sistemini getirmiştir. Kral sadece büyük prestije sahip bir semboldür. Genel oy ile seçilmiş iki meclis vardır. Fesih müessesesine de yer verilmiştir. Muhafazkâr partiler yanında komünist partiyi de içine alan çeşitli ve hayli disiplinli solcu partiler Japon siyasî hayatına hareketlilik vermektedir.

Genel bir sonuç olarak diyebiliriz ki, yukarıdaki memleketlerin hepsinde çok partili parlamenter rejim, bu memleketlerin gelişmiş bünyeleri sayesinde büyük aksaklıklara, buhranlara sebep olmadan işleyebilmektedir. Halbuki, ileride göreceğimiz gibi, memleketimiz gibi bütün az gelişmiş memleketlerde çok partili parlamenter rejimin işlemesi çok büyük güçlüklerle karşılaşmaktadır.

II

PREZİDANSİYEL HÜKÜMET ŞEKİLLİ SİYASİ REJİM GRUPLARI

Bunlar Lâtin Amerika memleketleridir. Bu memleketler A.B.D. Anayasasını aşağı yukarı olduğu gibi kopye etmektedirler. Fakat Anayasa ile toplum realiteleri arasında her memlekette görülen fark bu memleketlerde Anayasa ile fiilî rejimi taban tabana zıt hale getirecek kadar büyüktür. Bu memleketlerin az gelişmişliği, ileride az gelişmiş memleketlere ayıracağımız bölümde göreceğimiz gibi, prezidansiyel rejimi birbirini kovalayan diktatörlük ve askerî darbelerle çoğu zaman soysuzlaştırmaktadır.

Fransız V. ci Cumhuriyet rejimi Anayasa yönünden orleancı parlamentarizm ise de uygulama yönünden De Gaulle'ün şahsî yetkileri ve ordunun rolü sebebiyle daha ziyade Lâtin Amerikasındaki prezidansiyel rejimi hatırlatmaktadır.

III

MECLİS HÜKÜMETİ ŞEKİLLİ SİYASİ REJİM GRUPLARI

Bunları aşağıdaki iki gruba ayırmak mümkündür.

A. *Geçici olanlar* : Bunun en tanınmış örneklerini Fransız ihtilâllinden sonra 1792'de kurulan *Konvansiyon Hükümeti* ve bizde 1921 Anayasası ile kurulan *B.M.M. Hükümeti* verir. Bu rejimi çoğu zaman demokratik ihtilâllerden sonra ortaya çıkan bir geçici rejim olarak görüyoruz.

B. *Devamlı olanlar* : Bunların en klâsik örneğini İsviçre vermektedir. Lâtin Amerika Cumhuriyetlerinden Urugay'da 15 Ekim 1917 tarihli Anayasa ile İsviçre rejimini uygulamaya başlamıştır. Fakat 1951 reformu ile Devlet Başkan'ının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve yürütme ile yasama arasındaki ayrılıkla meclis hükümeti ve prezidansiyel hükümet karması bir sistem kurulmuştur.

Bu üçüncü nevi rejimin devamlı uygulama örneğini Marxist demokrasilerde de görüyoruz. Bundan da ilerideki bölümlerde bahsedilecektir.

YARDIMCI KAYNAKLAR

GENEL ESERLER

- ABADAN, Yavuz : Amme Hukuku ve Devlet nazariyeleri, Ankara 1952.
AKBAY, Muvaffak : Umumi amme hukuku dersleri, Ank. 1951.
AKIN, İlhan : Devlet Doktrinleri, İst. 1962.
AKIN, İlhan : Temel hak ve özgürlükler, İst. 1968.
ALDIKAÇTI, Orhan : Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Cilt I - II, İst. 1966.
ARSEL, İlhan : Anayasa Hukuku - Demokrasi, Ank. 1964.
ARSEL, İlhan : Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, kitap 1, Ank. 1965.
BAŞGİL, Fuat : Esas Teşkilât Hukuku, Cilt I, fas. II, İst. 1960.
DAVER, Bülent : Siyasal Bilime Giriş, Ank. 1968.
DAVER, Bülent : Çağdaş siyasal doktrinler, Ank. 1968.
DUVERGER, Maurice : Siyasî rejimler (terc. Yaşar Gürbüz), İst. 1968.
ESEN, Bülent Nuri : Anayasa Hukuku, Ank. 1963.
ESEN, Bülent Nuri : Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1968, 1. fas.
KAPANİ, Müncl : Kamu Hürriyetleri, Ank. 1968.
KUBALI, Hüseyin Nail : Anayasa Hukuku, Genel Esasları ve Siyasî Rejimler, İst. 1965.
KUBALI, Hüseyin Nail : Türk Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, İst. 1960.
MOSCA, Gaetano : Siyasî Doktrinler Tarihi (Çevr. S. Tiryakioğlu), İst. 1963. Varlık Yayınevi.
ÖZÇELİK, Selçuk : Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, İstanbul 1963.
ÖZÇELİK, Selçuk : 1961 Anyasası Ders Notları, Fas. 1, İst. 1965.
ONAR, Sıddık Sami : İdare Hukukunun Genel Esasları, İst. 3. bası.
OKANDAN, Recai Galip : Umumi Amme Hukuku Dersleri, İstanbul 1968.
OKANDAN, Recai Galip : Amme Hukukumuzun Ana hatları, İst. 1968.
SOYSAL, Mümtaz : Anayasaya Giriş, Ank. 1968.
TUNAYA, Tarık Zafer : Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İst. 1966.
VERNON, Manfred : Devlet Sistemleri, Çev. (M. Soysal) Ank.

ÖZEL ESERLER

- ABADAN, Yavuz - SAVCI, Bahri : Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine bir bakış, Ank. 1959.
- ABADAN, Nermin : Halk Efkârı, Ank. 1956.
- ABADAN, Nermin : Anayasa hukuku ve siyasi bilim açısından 1965 seçimlerinin tahlili, Ank. 1966.
- ALDIKAÇTI, Orhan : Modern demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı, İst. 1960.
- ARMAĞAN, Servet : Anayasa mahkememizde kazai murakabe sistemi, İst. 1967.
- ARMAOĞLU, Fahir : Seçim Sistemleri, Ank. 1953.
- ARMAOĞLU, Fahir : Yeni Fransız Anayasası üzerinde bir Seminer, Ank. 1960.
- DAVER, Bülent
- ARSEL, İhan : Amerikan Anayasası ve Federal Yüksek Mahkeme, Ank. 1958.
- BALTA, Tahsin Bekir - SAVCI, Bahri - ABADAN Yavuz : İncelemeler, Ank. 1960.
- BALTA, Tahsin Bekir : Türkiyede yürütme kudreti, Ank. 1960.
- BERKES, Niyazi : Siyasi Partiler, İst. 1946.
- BİLGE, Necip : Bakanların görev ve sorumluları, Ank. 1956.
- BURDEAU, Georges : Demokrasi (Çevr. B. N. Esen) Ank. 1962.
- DAVER, Bülent : Fevkalâde Hal rejimleri, Ank. 1961.
- DAVER, Bülent : Lâyıklık, Ank. 1955.
- DUVERGER, Maurice : Politikaya giriş (Çev. S. Tiryakioğlu), İst. 1964.
- DUVERGER, Maurice : Diktatörlük üstüne (Çev. B. Tanör), İst. 1965.
- FEYZİOĞLU, Turhan : Kanunların Anayasaya Uygunluğunun kazai murakabesi, Ank' 1951.
- FEYZİOĞLU, Turhan : Demokrasiye ve diktatörlüğe dair, İst. 1957.
- FİŞEK, Hicri : Anayasa ve Vatandaşlık, Ank. 1961.
- FLANZ, Gispert : XIX. Asır Avrupasında Anayasa hareketleri (Çev. O. Erder - Ş. Mardin) Ank. 1958.
- FRIEDRIECH, C. J. : Totaliter diktatörlük ve demokrasi, Ank. 1965 (Çev. O. Onaran).
- GÜNEŞ, Turan : Parlamenter rejimin bugünkü mânası ve işleyişi, İst. 1956.
- GÜNEŞ, Turan : Türk pozitif hukukunda yürütmenin düzenleyici işlemleri, Ank. 1965.
- KAPANI, Müncl : İcra organı karşısında hâkimlerin istiklâli, Ank. 1956.
- KAPANI, Müncl : İngiliz demokrasisine bakışlar, Ank. Forum yayınları.

- KELSEN, Hans : Demokrasi - Mahiyeti - Kıymeti (Çevr. E. Menemencioğlu) İst. 1938.
- KIRATLI, Metin : Parlamenter muafiyetler, Ank. 1961.
- KIRATLI, Metin : Anayasa yargısında somut norm denetimi, Ank. 1960.
- KIRATLI, Metin : Alman Federal Anayasa Mahkemesi, Ankara, 1963.
- KUBALI, Hüseyin Nail : Demokrasinin Ana Yurdunda, İst. 1965.
- LACOMBE, Roger : Demokrasi buhranı, İst. 1963.
- LASKİ, Harold : Demokrasi nedir? (Çev. N. Berkes) İst. 1945.
- LASKİ, Harold : Demokrasi ve sosyalizm (Çev. N. Berkes), İst. 1946.
- MİCELİ, Vincenzo : Modern Parlâmentoler, Ank. 1962.
- MAYO, Henry B. : Demokratik teoriye giriş, (Çev. E. Kongar) Ank. 1964.
- ÖZBUDUN, Ergun : Parlamenter rejimde Parlâmentonun hükümeti murakabe vasıtaları, Ank. 1962.
- ÖZBUDUN, Ergun : Parti disiplini, Ank. 1968.
- ÖZEK, Çetin : Türkiye'de lâyıklık, İst. 1962.
- ÖZEK, Çetin : Direnen faşizm, İst. 1966.
- ÖZEK, Çetin : «141 - 142», İst. 1968.
- ÖZEK, Çetin : Siyasi iktidar düzeni ve fonksiyonları aleyhine cürümler, İst. 1967.
- PAYASLIOĞLU, Arif : Siyasi partiler, Ank. 1952.
- SARICA, Murat : Faşizm, İst. 1965. 2. Bası.
- AYBAY, Rona
- SARICA, Ragıp : Türkiye'de icra organının tanzim selhiyeti, İst. 1943.
- SAVCI, Bahri : İnsan hakları, Ank. 1953.
- SAVCI, Bahri : Demokrasi üzerine düşünceler, Ank. 1963.
- SAVCI, Bahri : Hürriyetler üzerine, Ank. 1968.
- SOSYAL, Mümtaz : Demokratik iktisadi plânlama için siyasi mekanizma, Ank. 1958.
- SOSYAL, Mümtaz : Dış politika ve Parlâmento, Ank. 1964.
- STRACHEY, John : Büyük Uyanış (demokrasinin üstünlüğü), 1965.
- TUNAYA, Tarık Zafer : Türkiye'de Siyasi Partiler, İst. 1952.
- TUNAYA, Tarık Zafer : Batılılaşma hareketleri, İst. 1960.
- TUNAYA, Tarık Zafer : Hürriyetin ilanı, İst. 1959.
- TUNAYA, Tarık Zafer : İslâmcılık cereyanı, İst. 1962.
- TİMUR, Taner : Modern Demokrasilerde ve Türkiyede kuvvetli icra, Ank. 1962.
- TİMUR, Taner : Türk Devriminin tarihi anlamı ve felsefi temeli, Ank. 1967.

- BOZKURT, Alexis de : Amerikada demokrasi, (Çev. T. Timur), Ank. 1962.
BUNYAY Mete : Türkiyede sol akımlar, Ank. 1967.
ÖLKEN, Hilmi Ziya : Siyasi Partiler ve sosyalizm, İst. 1963.
ÖLKEN, Hilmi Ziya : Türkiye'de çağdaş düşünce tarihi, Konya I, 1966.

DERGİ, SÖZLÜK - BELGELER :

Dergiler :

- İstanbul Hukuk Fakültesi
Mecmuası
Ank. Ünl. Hukuk Fak. Dergisi
İst. Ünl. Mukayeseli Hukuk
Araştırmaları Dergisi
İdare Dergisi
Adalet Dergisi
Siyasal Bilgiler Fakültesi Der-
gisi

Sözlükler :

- AKSOY, Ömer Asum : Anayasa Sözlüğü, Ank. 1961.
USLU, Asum : Yeni Hukuk lûgatı ve hukuk terimleri sözlüğü, Site yayınları, No. 1, İst. 1964.

Belgeler :

- Resmî Gazete
Düstur (Eski ve yeni tertip)
Tutanak Dergisi
Anayasa Mahkemesi Karar-
lar Dergisi sayı 1-5

- ARMAĞAN, Servet : Notlu - İçtihatlı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, İst. 1967.
YRAY, Rona : Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İst. 1963.
FERİDUN, Server : Anayasa ve Siyasal Belgeler, İst. 1962.
BÖZÜBÇYÇEK, Şeref/KHİ, Suna : Anayasa ile ilgili metinler, Ank. 1956.
ÖZTÜRK, Kâsum : Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, İş Bankası yayını, Ank. 1966, III Cilt.
TANÖR, Bülent/BEYGO, Taner : Türk Anayasaları ile Anayasa Mahkemesi kararları, İst. 1968.

DÜZELTME

16 ıncı sayfaım başına şu başlık konacaktır :
§ 1. Siyasal Toplum

KONU NO.		
DEMİRBAŞ NO		
YAZAR ADI		
KİTAP ADI		
AD-SOYAD/ÜYE NO.	İMZA	İADE TARİHİ

