

Eğer XIV. Louis "Devlet benim" dedi ise aynı soydan ve adının onbeşincisi, 1723 te bir "Krallık Anayasası"ndan söz eden XV. Louis, 1771 yılında yayınlamış bulunduğu bir buyrukta :

*"Bazı kurumlar vardır ki onları değiştirmeye Bizim gücümüz bile yetmez ve Biz onlar karşısındaki bu güçsüzlüğümüzden kıvanç duyarız (ces institution que nous sommes dans l'heureuse impuissance de changer)"*.

demek zorunda kalıyordu.

kolaylıkla değerlendirebilmesini sağlamak amacıyla buna ilişkin bilgiler "Grand Larousse Encyclopédique, Paris 1960" isimli yayından ve Caccia J.-Ferrari C., "Grand dictionnaire Français-Italien et Italien-Français", Paris 1874, yayını sözlükten alınmıştır.

Yararlanılan diğer eserler Armando Saitta'nın "Avviamento allo studio della storia, Firenze 1974" ve "Il cammino umano, vol. II, Firenze 1961".

Yazının bütünü oldukça dağınık bir haldeki notlar oluşturduğundan dipnotu koyabilmek olanağı bulunamamıştır.

## BATI DEMOKRASİLERİNDE "YÜRÜTME" NİN ÜSTÜNLÜĞÜ VE YENİ KURUMLAR DENGESİ

Erdoğan TEZİÇ (\*)

Son yarım yüzyılda, batı demokrasilerinde, yürütmenin giderek güçlenmesi, anayasa hukukunun gündeminde sürekli olarak üzerinde durulan bir konu olma özelliğini taşıyor.

Batı tipi diye adlandırılan, sanayileşmiş ülke demokrasilerinde, yürütmenin üstünlüğüne yol açan nedenler, ekonomik gelişimin bir sonucu olarak ortaya çıkıyor; bu da anayasa hukukunda klâsik çerçevenin öngördüğü kurumlar dengesini hayli değiştirmektedir.

Batı demokrasilerinde, temsili rejimle birlikte, temel mücadele, yürütmeye karşı parlamentonun üstünlüğünü gerçekleştirmek olacaktır. Oy hakkının giderek yaygınlaşması ve demokratik düşüncelerin kök salması ile, yürütmenin, yasama lehine olarak yetkilerinde bir sınırlama görülür. Bundan böyle, siyasî iktidar halka, ya da onun doğrudan temsilcilerine aittir<sup>1</sup>. Yürütme, artık yasanın çizdiği sınırlar içinde, onun kararlaştırdığı politikanın uygulayıcısı olacaktır. Ancak, günümüzde, koşulların değişmesi ile yürütme, tekrar ön plâna çıkıyor ve siyasî kurumların "kalbi" durumuna geldiği belirtiliyor<sup>2</sup>. Batı demokrasilerinde, örneğin A.B.D.

(\*) Doç. Dr. Erdoğan Teziç, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesidir.

- 1) GAUDEMET Paul Marie, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Editions Monchrestien, Paris 1966, sf. 9; ALDIKAÇTI Orhan, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, İstanbul 1960., sf. 7-9, 26; SOYSAL Mümtaz, *Anayasaya Giriş*, SBF. Yayını, No. 271, ikinci yayınlamış, Ankara 1969, sf. 70.
- 2) GAUDEMET P.M., a.g.e., sf. 11-13.



de artık yönetimde başkanın egemen olduğundan sözedilirken<sup>3</sup>, parlamenter rejimin anayurdu olan İngiltere ve gene parlamenter rejimin uygulandığı kuzey avrupa monarşilerindeki (Belçika, Hollanda, İsveç, Norveç ve Danimarka) gelişim de, yürütmenin üstünlüğüne yol açmıştır<sup>4</sup>. II. Dünya Savaşı sonrası Federal Alman Anayasası, savaş öncesi uygulamaya tepki olarak, yürütme ile yasa arasında bir dengeyi öngörmekle birlikte, uygulamada bu ülkede de yürütmenin güçlendiği gözlemleniyor<sup>5</sup>. Nihayet 1958 Fransız Anayasası, Kıta Avrupasındaki gelişmenin tipik bir belirtisi olarak ortaya çıkıyor.

Batı demokrasilerinde yürütmenin güçlenmesinden sözedilirken, başkanlık sisteminin uygulandığı A.B.D.'de devlet ve hükümet başkanı olarak, yetkilerin bir kişide toplanmış olması ile parlamenter sistemlerdeki iki başlı yürütmede, yürütmenin güçlenmesini devlet başkanı<sup>6</sup> ve hükümet başkanı ikiliği dikkate alınarak

- 3) HAURIUO Maurice, **Droit Constitutionnel et institutions Politiques**, 6<sup>e</sup> édition, Editions Monchrestien, Paris 1975, sf. 514.
- 4) LALUMIERE Pierre - DEMICHEL André, **Les régimes parlementaires européens**, Thémis, Paris 1966, sf. 273.
- 5) CHANTEBOUT Bernard, **Droit Constitutionnel et Science Politique**, Economica, Paris 1978, sf. 351-353.
- 6) Parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde, devlet biçiminin monarşi ve cumhuriyet oluşuna göre, devlet başkanlığının ömür boyu devam ettiği monarşilerle, belli süre için seçilen Cumhuriyetlerin karşılaştırılmasında, birincilerin demokrasinin ilkelere aykırı düştüğü, ikincilerin ise demokrasi ilkelerine daha uygun olduğu söylenebilir. Fakat bu biçimsel ayrılığın önemli olmadığına işaret etmek gerekir. Bir kere batı Avrupa'daki hanelerinin meşruiyeti ülkelerinde yığınlarca tartışma konusu olmadığı gibi, bilâkis desteklenmektedirler. Örneğin, 1948 de Hollanda'da Wilhelmine'nin jübilesinde komünistlerin kraliçeye bağlılıklarını açıkça ortaya koymaları, İngiltere'de II. Elizabeth'in popülaritesinin imparatorluk sınırlarının da ötesine taşmış olması, İsveç'te cumhuriyet ilân edilmesi halinde, seçilecek ilk devlet başkanının kral olacağını söylenmesi, öte yandan Norveç'te 1957'ye değin görevde kalan VII. Haakon'un tahta çıkışının bir halk oylaması ile onaylanması, bu monarşilerin anti-demokratik özellikleri içerdiği biçiminde yorumlanmasına hiç elverişli değil. Nihayet bütün bu monarşilerde devlet başkanlarının sembolik yetkiler kullandıkları, aktif politikanın dışında kaldıkları görülür. Bu bakımdan, parlamenter sistemin uy-

bir değerlendirme yapmak gerekiyor. Yürütmenin iki başlı olduğu İngiltere, Federal Almanya ve Kuzey Avrupa Monarşilerinde yürütmenin güçlenmesi başbakan ve kabinede toplandığı halde, Fransa'da V. Cumhuriyet döneminde devlet başkanında olmaktadır.

Yürütmenin üstünlüğüne ilişkin olarak ortaya çıkan genel çerçevenin, 1970'li yıllar içinde aynı çizgide devam etmediğini gösteren olaylar da var. A.B.D.'de Watergate skandalı sonucu, başkan Nixon'un kongre önünde güç durumda kalarak çekilmesi, Kongre'nin yüzyılın başında olduğu gibi ön plâna çıkmasına yol açmıştır. Fransa'da Giscard d'Estaing'in devlet başkanlığına seçilmesinden sonra, 29 Ekim 1974 tarihinde Anayasa'da yapılan değişiklik ve öte yandan başkanın, De Gaulle ve G. Pompidou'dan farklı olarak, daha liberal bir tutum alması, parlamentonun "yeniden doğuşu" olarak yorumlanıyor<sup>7</sup>. Nihayet, İngiltere'de, 1974 seçimlerinden bu yana, Avam Kamarasının kabineyi sık sık güç durumda bırakması, bu ülkede de artık istikrarlı ve güçlü hükümetler efanesinin varlığını koruyamadığının belirtileri sayılabilir.

Bütün bu gelişim çizgisinde, artık yürütmenin üstünlüğünün doruk noktasına ulaştığı, ekonomik krizler ve daha sonraki yıllarda ekonomik büyümenin yarattığı yapısal değişiklikler ve yeni bakış açıları, siyasî kurumlar arasında yeni dengelerin kurulması eğilimini arttırdığı ve bunun da gelecekte yığınların yeni siyasal katılma biçimlerini oluşturacağı söylenebilir.

Yürütmenin, öteki anayasal organlardan daha üstün duruma gelmesi ve giderek otoritenin tek kişide toplanması ülkelere göre farklı tarihlerde oluyor. İlk olarak A.B.D.'de F. Roosevelt'in 1933'te başkan seçilmesi ve *New Deal* politikasıyla bu yola girilir. İngiltere'de, 1940'ta W. Churchill'in başbakan oluşu ile, başbakanın kabine ve Avam Kamarası karşısında mutlak gücü ortaya çıkar. Fransa'da ise, yürütmenin üstünlüğü ancak 1958 Anayasası ile anayasal bir çerçeveye oturtulur. Fransa'da bu durumun A.B.D. ve

güldüğü ülkelerde devlet başkanlarının irsiyet ya da seçim yolu ile bu makama gelmiş olmaları demokratik olup olmamaları bakımından önemli değil. Bkz. GAUDEMET P.M., a.g.e., sf. 51-52.

- 7) CHANTEBOUT B., a.g.e., sf. 554.



İngiltere'den hayli geç oluşu dikkati çekiyor. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, gerek A.B.D.'de, gerek İngiltere'de yığınların siyasal hayata katılması ve parlamento'nun üstünlüğü de Fransa'dan daha önce gerçekleşmiştir.

Yürütmenin güçlenmesi nedenleri ile ekonomik krizlerden çıkış gayretleri arasında bir koşutluk ilk plânda yer alıyor. İşsizlikle mücadele ve krizleri giderme açısından parlamentoların yetersiz kalışı ve *devletin etkili* önlemler almasının zorunluluğu düşüncesinin yığınlarca hissedilmiş olmasının, bunda büyük payı olduğu kuşkusuzdur. Yürütmenin güçlenmesinin bir başka nedeni de, modern insan psikolojisinin, zaman zaman, güç durumlarda bir kur-tarıcıya bel bağlaması, ve böylece "*iktidarın kişiselleşmesi*" eğilimine de yol açmasıdır.

Yürütmenin güçlenmesi sorunu, devletin giderek daha etkin önlemler almaya mecbur olması, iktidarın kişiselleşmesi ve teknik gelişmeler sonucu, yönetime teknokratların egemen oluşu çerçevesi içinde ortaya konularak, nihayet anayasa hukuku plânında getirilmek istenen yeni dengeler üzerinde durulacaktır.

#### I. SOSYAL HUKUK DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE

1929 Ekonomik krizi, çağdaş tarihin, bir dönüm noktası olacak ve bunun da anayasa hukukuna önemli yansımaları görülecektir. XIX. yüzyıl sonlarında, batı demokrasilerinde oy hakkının genişlemesi ile daha yaygın bir seçmenin siyasal hayata katılmasına yol açacak, bu da parlamentoların nisbî ölçüde de olsa toplum yapısının adetâ aynası olma özelliğini taşıyacaktır. Parlamentolar, sanayi devrimi sonucu, toplumda beliren farklılıkları ve sosyal adaletsizlikleri giderme önlemlerini de almağa başlayacaklardır. Bu dönemde çıkarılan sosyal içerikli yasalarla, vergi yolu ile gelirin daha âdil bölüşülmesi ve varlıklı kategorilere karşı alınan malî tedbirlerle, parlamentolar bu görevi üstlenmişlerdi. Temsil gücü hayli yaygın ve geniş yetkileri olan parlamento aracılığı ile devlet, liberal çerçeveyi zorlamadan sosyal adaleti gerçekleştirmeğe

çalışmıştır<sup>8</sup>. Ancak XX. yüzyılda ekonomik buhranların yarattığı felâketler zinciri karşısında, yurttaşların çare ve çözüm istekleri tekrar devlete yönelecektir.

Bir zamanlar, mevcut ulusal gelirin bölüşümü yolu ile sosyal adaleti gerçekleştiren devlet'ten, bu kez toplam gelir kaynaklarının düzeyinin korunması ve sonra bunların geliştirilmesi, çoğaltılması talepleri ortaya atılacaktır. İkinci Dünya Savaşından sonra, insan hakları bildirilerinin içeriği, bu özlemlerin bir çeşit yansıması olmuştur. 1946 Fransız Anayasası'nın başlangıç bölümünde, insanın tam çalışması ve maddî kaynakların rasyonel bir biçimde kullanılabilmesi amacıyla ulusal ekonomik plânlamayı zorunlu görmesi bunun bir örneğidir.

Yurttaşların işsizlik ejderasına karşı korunması, Birinci Dünya Savaşı sonrası anayalarında da yer alıyordu. Ancak sorunun çözümü değişik bir çerçevede ortaya konmuş ve mecburî işsizlik halinde bir tazminat ödenmesi öngörülmüştü. Oysa İkinci Dünya Savaşından sonra, devletin plânlı ekonomiye dayalı bir politika sayesinde, tam çalışmayı fiilen gerçekleştirmesi gerekiyordu. Bu dönemde Keynes'çi ekonominin, sanayileşmiş ülkelerde revaç bulması bir rastlantı değildir. Keynes, ekonomik olayları çok daha iyi anlamak, büyüme hızını kontrol ve özellikle krizleri önleme, ya da hafifletme yeni görüşler getirecektir<sup>9</sup>. Buna göre, genel yaşam düzeyinin yükseltilmesi amacıyla, tüketim ve yatırım hacimlerine karşılıklı olarak kredi denetimi yolu ile etki yaparak, bir ulusun tüm kaynaklarının azamî biçimde kullanılmasının mümkün olabileceğinden şüphe edilmiyordu. Aynı dönemde, bankaların, sigortaların, enerji kaynaklarının millileştirilmesi dikkati çeker. Bütün bunlar, devlete ekonomik faaliyetin yeniden düzenlenmesi görevini sağlayacak eylem araçlarını vermektedir.

8) GÖZE Ayferi, **Sosyal Devlet Sistemi**, İHF. yayını, No. 488, İstanbul 1976, sf. 75 ve devamı, sf. 87 ve devamı. HUBER Ernest Rudolf, **Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet**, (çev. T. Ansay), AHFD., Cilt XXVII, 1970, sayı 3-4, sf. 51.

9) İngiliz iktisatçısı Keynes'in İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi adlı kitabını 1936 yılında yayınladığı, fakat öğretisinin ancak II. Dünya savaşından sonra anlaşıldığına işaret edilir. Bkz. HAURIOU A., a.g.e., sf. 707, not 5.



Millileştirme dönemi tamamlandığında, ekonomik hayatı düzenleyen bu yeni devlet anlayışı üzerinde, büyük burjuvazinin de benimsenmesiyle, bir ittifak oluşacaktır. Oysa aynı burjuvazi, sosyal hukuk devletinin gerçekleşmesi sırasında, devletin müdahalelerini pek sevimli karşılamamıştı. Hattâ İtalya ve Almanya gibi ülkelerde, faşizmin doğuşunda destek olan batıdaki büyük burjuvazi, İkinci Dünya Savaşından ve millileştirmelerin sona ermesinden sonra, ekonomik hayatı düzenleyen, müteşebbislerin yatırım politikasına yön veren bu yeni devlet anlayışını benimsemekten geri kalmayacaktır. Batıdaki bu güdümlü ekonomide, devletin düşük faizli borçlar, vergi indirimleri ve sübvansiyonlar gibi, müteşebbislere sağladığı olanaklardan, bunların yararlanmaması düşünülemezdi. Öte yandan, yüksek kademedeki memurlarla, müteşebbislerin yöneticileri arasında sağlanan uyuma ve anlaşma, sendikacıların görüşmeler sonucu sağladıkları nisbî sosyal barışa oranla daha da güvenilir oluyordu. Fakat artık ortada söz konusu olan başka bir tip devlet anlayışı vardır: Yüzyılın başlarındaki sosyal hukuk devleti parlamentonun üstünlüğüne dayanıyordu; gelişme ve tam çalışmayı "Düzenleyen - devlet" (L'Etat - Organisateur) ise yürütmenin üstünlüğüne dayanıyor<sup>10</sup>.

Değişen koşullar ve devletin yeni yükümlülükleri karşısında, parlamentoların bunları göğüslemeleri güçleşmektedir. Oysa, yüzyılın başlarında, parlamentolar sosyal adaleti gerçekleştirmede görevini yerine getirebilmişti. Zira, yığınlardan yükselen hoşnutsuzluklara kulak vererek, biraz duyarlılık ve hayal gücü, tatminkâr çözümleri getirmeğe yeterli idi. Örneğin, kiralari dondurmak, çalışma saatlerini sınırlamak, kanun koyucunun teknik açıdan herhangi bir güçlükle karşılaşmadan gerçekleştirebileceği hususlardı. Ama XX. yüzyılın ikinci yarısında, devletin faaliyetinin niteliği değişmektedir. Bir kere artık halkın şikâyet ve özlmlerine kulak vermek yeterli değildir. Zira büyüme, hayat seviyesinin yükseltilmesi gibi konular artık iyice bilinmekte olup, önemli olan bunlara tatminkâr çözümler getirebilmek için istatistikleri dikkate almak, ekonomik tahminlerin iniş ve çıkışlarını denetlemek, piyasa-

10) CHANTEBOUT B., a.g.e., sf. 298.

daki durgunluğun belirtilerini ortaya çıkarmaktır<sup>11</sup>. Bu aslında zor bir iş değil ama, günü gününe sürekli bilgi edinmeyi gerektirmektedir. Bu bilgileri elde etme açısından parlamento değil, fakat hükümet çok daha geniş olanaklara sahiptir<sup>12</sup>. Çağımızda bilgi alma, güçlü olmanın belli başlı faktörlerinden biridir. Sorun bununla da bitmiyor. Elde edilen bilgilerden sonra teşhis konulduktan, çareleri de harekete getirmek gerekiyor. Bu konuda parlamentoların etkili olmaları çok zor, hattâ imkânsızdır. Çünkü kanun yolu ile getirilebilecek çözümler genel ve sürekli bir özellik taşırlar. Oysa ekonomik faaliyetin dalgalanmaları içinde alınacak tedbirler, çoğu kez faaliyetin dar bir alanına, bazı teşebbüslere yönelik olabileceği gibi, geçici de olabilmelidir. Bu acele ve günlük kararlar, yasama meclislerince değil, fakat yalnızca yürütme tarafından yerine getirilebilir<sup>13</sup>.

Bütün bunlara rağmen, parlamentoların görüşü ya da onayının alınmasına devam ediliyor. Fakat bunun rolü, yürütmeye tanınan yeni görev ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinin yollarını genişletmekten ibaret oluyor. Bu açıdan 1958 Fransız Anayasası, III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde, yasamanın kendiliğinden yürütme lehine olarak, kanun hükmünde kararnamele, yetkilerine getirdiği sınırlamaları adetâ tescil eden bir düzenleme öngörmektedir.

## II. İKTİDARIN KİŞİSELLEŞMESİ<sup>14</sup>

İktidarın bir kişide somutlaşması olayı, günümüzde, batı demokrasilerinde de görülebiliyor. Örneğin Fransa'da De Gaulle, G. Pompidou, Almanya'da Adenauer, İngiltere'de Mac Millan, İs-

11) Ibid.

12) DEBBASCH Charles, *Administration et pouvoir politique: sur un couple uni*, in Melanges offerts à Georges BURDEAU, Le Pouvoir, L.G.D.J., Paris 1977, sf. 155. ÖZKOL Adil, *Çağdaş parlamenter demokrasilerde kuvvetli icra eğilimi*, AHFD., Cilt XXVI, Ankara 1969, sayı 1-2, sf. 49.

13) CHANTEBOUT B., a.g.e., sf. 299.

14) İktidarın kişiselleşmesi sorununun değişik yönleriyle ortaya konması ile ilgili olarak bkz. HAMON L. - MABILEAU A., *La personnalisation du pouvoir*, Presses Universitaires de France, Paris 1964.



veç'te Tage Erlander, A.B.D.'de F. Roosevelt'le başlayan ve Watergaye skandalına değin başkanların yönetimdeki egemenlikleri bunun tipik belirtileridir.

İktidarın kişiselleşmesi olayına yol açan nedenler sıralanırken, en başta çağımız kitle iletişim araçları üzerinde duruluyor. Geçmiş dönemlerde, yürütmenin şefinin görüş ve faaliyetleri ancak basın yolu ile ortaya konabiliyordu. Tabii bu arada, yalnızca kendisinin görüşleri değil, genellikle bunların eleştiri ve yorumu ile birlikte okuyucuya sunulması söz konusu idi. Başka anlatımla, bu görüşler katıksız olmaktan uzak, saptırılmış bir biçimde iletiliyordu. Oysa bugün, liderlerin görüşleri herhangi bir ara süzgeçten geçmeden, televizyon aracılığı ile doğrudan aktarılmaktadır. Böylece yurttaşlar, lider'in fizik görüntüsünün bütün ayrıntıları ve görüşlerini doğrudan karşılarında bulmaktadırlar. Herhangi bir yorum ve eleştiri süzgeçlerinden geçmeksizin, üzerinde pek düşünme fırsatı bulamadan bunlardan etkilenebilmektedirler.

Bir başka neden, devletin fizik bir şahsiyetle özdeşleştirilmesi ihtiyacıdır. İnsanların —Marcuse'nin ifadesi ile— üretici/tüketicinin "tek boyutlu" bir işleve indirildiği ve fizikî, kültürel çevrenin çalkantılarından örselendiği bir çağda, onu adetâ öğüten bir yönetim aygıtına bağımlı kılmaktadır. Bu da zaman zaman, bu durumdan kendisini esenliğe çıkaracak bir kurtarıcıya bel bağlama ihtiyacını doğurmaktadır.

Bir başka neden olarak, yurttaşların partizan ideolojilerden güvenlerini yitirmeleridir. Partilerin seçim öncesinde, seçmenlere sundukları programların, özellikle Fransa gibi çok partili bir ülkede, III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde, seçim sonrasında fazla bir anlam taşımadığı görülür. Zira hiç bir partinin tek başına iktidara gelemediği ortamda, partilerden oluşan koalisyonlar, uzlaşmaya dayalı bir programın uygulanmasını zorunlu kılıyordu. Bu durumda, belli bir partinin programının uygulanamaması, seçmene sunulan parti programlarının yalnızca oy toplamağa yaradığı kanısı uyanacak, bu da giderek partilere olan inancı sarsacaktır. Buna karşılık, iki partili bir sistemde, örneğin İngiltere'de partilerin kendi programlarını uygulamaktan kaçınmalarına, ya da buna engel olabilecek koalisyonlara gerek kalmaz ama, iki büyük parti, seçmen oylarını toplayabilmek amacıyla, maceracı ve toplumda

köklü değişikliklere yol açabilecek programlardan kaçınmaktadırlar. Merkez politikalara açık programlar, giderek parti programlarındaki sivri yanların törpülenmesini, bu da partiler arasındaki farkları ortadan kaldırmaktadır. Partilerin tek başlarına programlarını uygulama olanağının tıkanıdığı çok partili düzende ve programlar arasındaki farkların silindiği, belirsizleştiği iki partili düzende seçmenler, tercihlerini bir parti programından çok, somut ve objektif ölçülerle değerlendirme yoluna gitmektedirler. Böylece parti liderlerine duyulan sempati ya da güven ön plâna çıkmaktadır. Partiler demokrasisinde, seçmenlerin kişilere değil, parti programlarına oy verdikleri söylenir. Ancak, liderlerin rolünün önemli faktörlerden biri olduğu da inkâr edilemez.

Teknik gelişmeler nedeniyle, parlamentoların yetkilerini yitirmeye başlaması da iktidarın kişiselleşmesini hızlandıran faktörlerden biri olmaktadır. Daha önceleri, meclislerin siyasî hayatın bütününe egemen olmaları, önemli kararların bunların çatısı altında alındığı dönemlerde, iktidarın kişiselleşmesine büyük ölçüde bir sınırlama getiriyordu. Günümüzde, büyük siyasî kararların, parlamentolar dışında alınmağa başlaması, ister istemez liderleri ön plâna çıkarmağa başlamıştır. İktidarın kişiselleşmesi olgusunun temelinde, çağın teknik gelişmelerinin önemli bir payı olduğunu, karşılıklı olarak, parlamentoların yetkilerini yitirirken, yürütmenin ve bunun içinde de liderlerin sivrilmesine yol açmasında teknokrazi denen, yani günümüz sanayileşmiş ülkelerde, yönetimin kadrolarını oluşturan yüksek yönetici ekibinden (teknokratlardan) söz etmek gerekiyor.

### III. TEKNODEMOKRASİ VE YÜRÜTMENİN GÜÇLENMESİ

İkinci Dünya Savaşından sonra batılı sistem yeni bir gelişme dönemine girmiştir. Artık siyasî hürriyetlerin şuuruna varan batı toplumları, savaşın acı deneylerinden geçtikten sonra, demokrasiye olan tutkuyu daha da güçlendirecektir. 1950'den başlayarak kapitalizm, ilerlemiş sanayi toplumlarında olağanüstü bir gelişme gösterecektir. 1969 yılında insanın Ay'a ulaşması, teknikteki gelişmeyi simgeleyen bir olaydır. Bu teknik gelişme, üretim, araştırma, dü-



şünce ve günlük yaşayışta da kendini gösterecektir. Artık liberal ekonomi, devri ekonomik krizleri aşabilmekte, hafif durgunluklarla karşılaşabilmektedir. Büyüme ile enflasyonda, gerçi bugüne değin enflasyonsuz büyümenin sırrı çözülebilmemiş değil ama, gelişmeyi zaman zaman yavaşlatarak daha büyük enflasyonlar da önlenabiliyor<sup>15</sup>.

İkinci Dünya Savaşından sonra, liberal demokrasinin yerini, topluma teknokratların<sup>16</sup> yön. verdiği, teknotemokrasiye bıraktığı belirtilirken<sup>17</sup>, liberal demokrasinin ekonomik yarışma ve piyasa kanununa dayandığı, buna karşılık teknotemokrasinin, kendi faaliyetlerini plânlayan ve ürünlerini reklâm ve kitle iletişim araçlarıyla kabul ettiren kolektif yönetimli büyük işletmelere dayandığı söyleniyor<sup>18</sup>.

1848 devriminden sonra, Ernest Renan'ın "ilkel toplumlarda Tanrı adına rahipler kurulu yönetirdi; yarımın toplumlarında ise, aklî yoldan en iyiyi bulma adına, bilim adamları hükümet edecekler" demesini, geleceğin toplumunda, teknotemokrasinin egemen olacağını öngörmüş olması biçiminde yorumlanıyor<sup>19</sup>. Öte yandan tabiata egemen olan ve makinaları kullanmaya imkân veren bilim

15) DUVERGER Maurice, *Janus, Les deux faces de l'occident*, Fayard, Paris 1972, sf. 137-138; HAURIOU A., a.g.e., sf. 707-708.

16) Teknokrat, siyasî iktidarı ele geçirmek ve kullanmak için bilginlerinden yararlanan bir teknisyendir. Bkz. HAURIOU M., a.g.e., sf. 728, not 47; Teknokratların çizilen portlerinin dıştan görünüşü ve bizzat kendilerince çizilenlerin biraz da "humour" tablosu içinde sunulduğu ile ilgili olarak bkz. TOUCHAR Jean-SOLE Jacques, *Planification et technocratie, esquisse d'une analyse idéologique*, in La Planification comme Processus de Décision, Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, No. 140, Armand Colin, Paris 1964, sf. 28-34; TUNAYA Tarık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İHF. yayını, No. 554, 4. Bası, İstanbul 1980, sf. 105; PERİNÇEK Doğu, *Teknokrasi Meselesine Genel Bir Bakış*, AHFD., Cilt XXIII, Ankara 1965-1966, sayı 1-4, sf. 126-128.

17) LECLERCQ Claude, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Librairies Techniques, 2<sup>e</sup> édition, Paris 1977, sf. 65-66.

18) DUVERGER M., *Janus...*, sf. 138-139.

19) DUVERGER Maurice, *Sociologie de la Politique*, Thémis, Paris 1973, sf. 257-258.

adamı ve teknisyenler, modern dünyanın en temel güç kaynağını ellerinde bulundurmaktadırlar.

İkinci Dünya Savaşından sonra, batılı sosyolog ve iktisatçılar, neo-kapitalizmin içinde, iktisadî açıdan güçlü olanların nitelik değıştirdiklerini ortaya koyuyorlar. Amerikalı iktisatçı John Kenett Galbraith'in çağdaş büyük sanayilerin daha sistemli ve derin incelemesini ortaya koyduğu ve 1967'de yayınlanan "The New Industrial State" adlı kitabında: "Firmanın işlemesi için gerekli bütün bilgilere sahip olanları biraraya getiren kolektif yönetimi tasvir etti ve buna *teknokratik* adını verdi"<sup>20</sup>. Galbraith, teknisyenlerin büyük sanayi ve A.B.D. yönetimi içindeki rollerini tasvir ederken, teknisyenlerin bu iki çeşit örgüt arasında bir geçişme sağlandığını da ortaya koymuştur. Teknokratik, herşeyden önce büyük firmaların, artık bir tek müteşebbisin ya da işletmeci tarafından değil, fakat bir grup tarafından yönetilebilir bir duruma gelme olgusudur. Bu grup, her birisi, herhangi bir karar alabilmek için, hepsi gerekli olan bilgilerin bir bölümüne sahip bulunan uzmanları bir araya getirir<sup>21</sup>. Bu yönetici gruba kapitalistlerin dahil olmadığı ve artık pay sahiplerinden oluşan meclislerin, makul bir kâr sağladığı sürece eli kolu serbest kalan teknokratik hazırladığı raporları dinleyen ve bunları otomatik olarak onaylayan bir kuruldan ibaret olduğu belirtiliyor<sup>22</sup>.

Teknokratik, iktidarı, üretim araçlarının sahiplerinden alıp, kolektif kararlara katılan teknisyenlerin eline vermiyor. Teknokratik, her iki tarafı birleştirmek suretiyle, kapitalistlere, bilgili bir yönetim için zorunlu bilgilerin bütününe sahip olma imkânı verir<sup>23</sup>. Teknokratik üyeleri, normal zamanlarda, birbirlerini kooptasyon yoluyla seçer ve daha az yetenekli olanları aralarında tasfiye ederler. Böylece bir çeşit değerliler iktidarı (méritocratie) kurulmuş olur. Fakat gene de sermayedarların takdirine bağlıdır. Bununla birlikte, sermayedarlar da kendi kendilerini yönetemezler

20) DUVERGER M., *Janus...*, sf. 143.

21) DUVERGER M., *Sociologie...*, sf. 259.

22) DUVERGER M., *Sociologie...*, sf. 260; *Janus...*, sf. 144.

23) DUVERGER M., *Janus...*, sf. 148.



Teknostrüktürün üyelerini değiştirebilirler, fakat artık teknostrüktürün kendinden vazgeçemezler<sup>24</sup>.

Bu sonuçların, devlet yönetimine aktarılmasında da herhangi bir güçlük yoktur. Batı demokrasilerinde, uzun süreden beri, yürütmenin etrafında oluşan teknisyen ya da teknokratların, karar süreçlerinde yer aldığı görülmektedir. Teknostrüktür ile ilgili olarak, Fransa'da IV. Cumhuriyet döneminde iki kez başbakanlık ve V. Cumhuriyet döneminde de bir kaç kez bakanlık yapan Edgar Faure'la yapılan bir mülakatı aktaran A. Hauriou<sup>25</sup>, bu kişinin başbakanlıkta bulunduğu IV. Cumhuriyet döneminde, bu olguyu farketmediğini ve bunun çok yeni bir gelişme olduğuna işaret ediyor. Bakana göre, Fransa'da iktidar ağır ağır el değiştirmekte olup, bundan böyle iktidar, büyük sanayi kuruluşlarını yönetenler gibi, bir uzman topluluğu tarafından kullanılmaktadır. Bu teknostrüktür, bakanlıklar seviyesinde ya da bakanlıkların idarî servislerinde de değildir. Fransa'da Cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık arasında karşılıklı olarak, uzmanlar heyetinden bir halka aracılığı ile kurulan ilişkiler vardır. Bu ilişkilerde uzmanlar, çeşitli bakanlıkların kabinesindeki uzmanlarla doğrudan ya da dolaylı olarak bağlantı kuruyorlar. Tercihlerin saptanması ve kararların hazırlanmasını bütünüyle bu teknostrüktür yapıyor. Herhangi bir uyuşmazlığın çıkması durumunda da bu, bakanlar arasında değil, fakat gene teknostrüktür içinde çözülüyor. Bakanlar, özellikle teknisyen olmayan bakanlar, bir çeşit karar alma yetkisine sahip olmayan danışman durumuna indirgenmiş oluyorlar. Böylece alınan kararların avukatlığını ya da yorumunu yapıyorlar.

Gene IV. Cumhuriyet dönemi başbakanlarından Pierre Mendès - France, 1967 - 1968 yılında tekrar parlamento'ya seçildiğinde, bir muhalefet milletvekili olarak, özellikle devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği bir ülkede, artık yürütmeyi denetleme görevini yapabilecek durumda olmadığını söyleyecektir<sup>26</sup>.

24) DUVERGER M., *Sociologie...*, sf. 260.

25) HAURIOU A., a.g.e., sf. 729-730.

26) HAURIOU A., a.g.e., sf. 730-731.

#### IV. SİYASİ KURUMLARLA İLGİLİ YENİ DENGELER

Yürütmenin güçlenmesi ve giderek iktidarın kişiselleşmesi karşısında, liberal demokrasilerde, siyasi kurumlar açısından ortaya çıkan dengesizlikleri ve teknostrüktürün yoğunlaşan ağırlığını etkisizleştirecek önlemlerle ilgili olarak ileri sürülen öneri ya da çareler şu noktalarda toplanabilir<sup>27</sup>.

a) Yürütmenin çok uzun bir süre görevde kalması bir kişinin ve giderek belli bir varlıklı kategorinin iktidara egemen olmasına yol açabiliyor. *Yürütmenin görev süresini sınırlama* açısından, bugün yürürlükte olan iki sistem dikkati çekiyor. A.B.D.'deki başkanlık rejimi, öteki de İngiltere'deki parlamenter rejimin kurumu arıdır: A.B.D.'de başkanın arka arkaya ancak iki kez seçilebilmesi, ya da İngiltere'de olduğu gibi, hükümetin ancak Avam Kamarasında kendisini destekleyen çoğunluğun varlığı ile yürütme süresinin sınırlanmasıdır. Tabii burada ortaya çıkan sorun, başkanlık rejiminde, başkanın seçiminde getirilen kayıtlamanın parlamenter rejimde neden açıkça öngörülememiştir. Bu sorunun cevabı ortaya konurken şu ileri sürülüyor: Parlamenter rejimde, başbakan ve kabinenin göreve getirilmesi, seçmen ve parlamento çoğunluğu ile birlikte olmasına karşılık, başkanlık rejiminde, başkanla parlamento çoğunluğu arasında bir dayanışma söz konusu olmadan, doğrudan seçmen tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>28</sup>.

Her iki sistem arasında yer alan günümüz Fransız V. Cumhuriyet'inde ise, devlet başkanının görev süresi ile, milletvekillerinin görev sürelerinin aynı olması önerilmektedir. Bununla ilgili olarak G. Pompidou, başkanlığı sırasında, 3 Nisan 1973 günü parlamento'ya gönderdiği bir mesajda, yedi yıllık olan başkanlık süresinin beş yıla indirilmesini önermişti. Ancak bu öneri o günlerde politik nedenlerle gerçekleşemedi ama, aynı yönde Cumhurbaşkanı V. Giscard d'Estaing de buna taraftar olduğunu 27 Temmuz 1974 günlü basın toplantısında açıklamıştı.

27) Bu konudaki ilk öneriler için bkz. MENDES - FRANCE Pierre, *La République Moderne*, Gallimard, Idée No. 18, Paris 1962, sf. 69-235. Ayrıca bkz. HAURIOU A., a.g.e., sf. 733-747.

28) HAURIOU A., a.g.e., sf. 738, not 8.



b) Günümüz gelişmiş toplumlarında, yürütmenin sahip olduğu otoritenin kaynağı seçim olduğuna göre, gene bu kurumdan hareket edilerek, *yürütmenin denetiminin seçmenlerce yapılmasıdır*. Ancak, seçmenlerin denetiminde, parlamento denetiminde olduğu gibi teknik bir takım yetkiler yoktur. Bunu sağlayabilmek amacıyla üç yol düşünülüyor: Siyasî hayatın biçimlendirilmesi; aracı usullerin kullanılması; hükûmetle muhalefetin kitle iletişim araçlarından eşit olarak yararlanması.

1 — Siyasî hayatın biçimlendirilmesinde en önemli sorun, *sorumlulukların açık bir biçimde lokalize edilmesi*<sup>29</sup> dir. Çünkü, seçmenler, hükûmetin aldığı kararların değerlendirilmesini, ancak kendilerine yalın ve anlaşılabilir bir biçimde sunulduğunda, yapabilecektir. Bunun için de hangi hükûmetin ve/veya hangi çoğunluğun şu ya da bu politik durumdan sorumlu olduğunun açıklıkla bilinmesi gerekir. Örneğin, Fransa'da III. ve IV. cumhuriyet dönemlerinde siyasî sorumluluklar açık bir biçimde sınırlandırılmadığı (localisé) için, aynı yasama döneminde bütün partiler kısa aralıklarla hem iktidar, hem de muhalefette bulunabilmişlerdi. Böyle bir sınırlandırmanın yolu, iki partili bir siyasî hayat olarak öngörülmüyor. Bu gerçekleşmese bile, istikrarlı seçim koalisyonları ile bu yola girilerek, bunun istikrarlı hükûmet kuruluşuna yansıtılması düşünülebilir.

2 — Siyasî hayatın gitgide karmaşıklaşan problemleri karşısında, seçmenin siyasî hayata doğrudan müdahalesinin bazı sakıncaları vardır. Ancak günümüzde, göz ve kulağa hitabeden teknik araçlardan yararlanarak bu sakıncalar giderilebilir. Bilindiği gibi, İngiltere'de seçimleri kazanan parti yönetici kadrosu hükûmet oluşturur ve bütün bir yasama döneminde de düşürülme tehlikesi ile karşılaşmadan işbaşında kalır. Ancak, parlamento görüşmeleri, gerek basın ve gerekse iktidarın etkilemelerinden arınmış olan B.B.C. aracılığı ile seçmenlere olduğu gibi ve yaygın bir biçimde yansıtılabilmektedir. Benzer "aracılık" rolünü, günümüzde A.B.D.'de, özellikle başkanlık seçimlerinde partiler oynayabilmektedirler. Nihayet son bir yol olarak "*referandum*" akla geliyor. Ancak referandum yolu günümüz İsviçre'sinde uygulandığı gibi, parlamento kanalı ile harekete getirilen referandumdur. Başka söyleyişle, halkın girişimi ile de olsa, parlamento hazırladığı anayasal da da

yasal bir metnin halk oylamasına sunulmasıdır. Bilindiği gibi, Fransa'dan farklı olarak, İsviçre'de yürütme referandum yoluna gidememektedir.

3 — Üçüncü bir yol olarak, kitle iletişim araçlarından en etkili olan televizyonun iktidar ve muhalefet kanatlarına eşit yararlanma olanağının sağlanmasıdır.

c) Ekonomik sorunların, son derece teknik bir özellik kazanmış olması, bir plâna bağlanması yürütmeyi güçlendiren faktörlerden biri olması yanında, parlamentoların yetkilerinin de azalmasına yol açmaktadır. Örneğin, plânlı ekonomiye dayalı Fransa'da, plânın hazırlanması teknokratik bir kuruluşa verilmiştir. Hükûmet tarafından benimsendikten sonra gerçi plân parlamentonun onayına sunulmaktadır ama, parlamentonun plân üzerinde herhangi bir değişiklik yapma yetkisi yoktur. Ekonominin ortaya çıkardığı teknik sorunları ve bu alanda hükûmetleri gereği gibi denetleyebilmek amacıyla siyasî meclislerin yanında, *ekonomik meclislerin* oluşturulması öneriliyor<sup>30</sup>.

d) Merkezi iktidar, ister politikacılar, ister bir teknostrüktür tarafından, ya da her ikisinin katılmasıyla birlikte kullanılsın, bu hem yurttaşlara, hem de yerel yönetimlere ağır bir takım yükler getirmektedir. Bu yükü hafifletebilmek amacıyla, yalnız idarî açıdan değil, fakat aynı zamanda politik bir *ademî merkezîyetin* bu dengeyi sağlayacağı öneriliyor<sup>31</sup>.

e) Teknostrüktürün ortaya çıkışı ile, hükûmetin ve onları denetleyen parlamentoların yetkisizleşmeleri, batı tipi demokrasilerin karşılaştıkları en önemli sorunlardan biri. Hükûmet açısından bakıldığında, bundan böyle yeni bir bakan tipine ihtiyaç duyulduğu, artık yalnızca politik yetenekleri olan değil, fakat gerektiğinde teknostrüktüre karşı koyabilecek, yeterli yüksek düzeyde teknik bilgilere sahip bakanların göreve getirilmesi öneriliyor<sup>32</sup>. Böylece, *tekno-siyasetçinin* ortaya çıkışı<sup>32</sup> ile teknokratlarla politika-

29) MENDES - FRANCE, a.g.e., sf. 91 ve devamı. Aynı kanunun eleştirel açıdan incelenmesine ilişkin olarak bkz. PERİNÇEK D., a.g.m., sf. 141.

30) DEBBASCH Ch., a.g.m., sf. 157.

31) HAURIOU A., a.g.e., sf. 744.

32) Günümüzde, Fransa'da sorun, politikacılar ve devlet memur-



cılar çatışmasının yumuşayacağı ve bakanlar aleyhine bozulan denge'nin tekrar kurulabileceği düşünülüyor. Ancak asıl önemli sorun parlamentonun aleyhine olarak teknostrüktür karşısında bozulan denge, "politikacı - teknisyen bakanların", devletin karar merkezlerinde, teknostrüktüre egemen olabilmesi durumunda, bakanlar üzerinde parlamenter denetimin yeterli olabileceği belirtiliyor. Bunun yanı sıra, muhtemel bir çözüm olarak, A.B.D.'deki komisyonlar sisteminin benimsenmesi, böylece, yalnız bakanları değil, fakat gerektiğinde kamu görevlilerini, ya da teknostrüktürün bireysel unsurlarını komisyon önüne çağırarak, sorguya çekebilme olanağının tanınması, batının hali hazır kurumsal mekanizmaları içinde etkili bir yol olabileceği öneriliyor<sup>33</sup>.

## MEVZUAT

ları açısından incelenirken, politikacıların da zamanla memurlaşmışları ileri sürülüyor. Şöyle ki, kültür düzeyinin pek yüksek olmadığı bir toplumda, bir kimse yalnızca konuşma sanatı ile seçilebiliyordu. Bu bakımdan III. ve IV. Cumhuriyet için "Avukatlar Cumhuriyeti" denmekteydi. Ancak zamanla, bu geleneksel politikacıları yerlerini, yüksek teknik okullarda öğrenim görenlerin aldıkları ve Fransa'da V. Cumhuriyet'te başbakanlık yapmış olanların hemen hepsinin daha önce yüksek memuriyetlerde bulunmuş oldukları belirtiliyor. Bkz. DEBBASCH Ch., a.g.m., sf. 151.

33) HAURIOU A., a.g.e., sf. 745.