

# K R O N İ K

## DEVLET BAŞKANI - MECLİS ÇATIŞMASI

Prof. Bahri SAVCI

1963 Ocak ayı sonlarında, Parlâmentomuz, bir kanun kabul etti: «Onuncu ve Onbirinci Devre milletvekillerinin Ziraat Bankasına ve Hazineye olan borçlarının faizsiz ve masrafsız olarak on yıl taksite bağlanması hakkında kanun». Bu kanun, 168 sayı ile hukukî hayata doğmuştur.

Fakat, hemen, aynı günlerde, Cumhuriyet Senatosuna Cumhurbaşkanı kontenjanından gelmiş bazı senatörler, Devlet Başkanının, bu kanunu, Anayasanın 93 üncü maddesindeki yetkisine dayanarak Parlâmentoya geri göndereceğini bildirmişlerdir. Gerçekten, Anayasanın adı geçen maddesi, Cumhurbaşkanıya böyle bir yetki tanımaktadır. Buna göre, Cumhurbaşkanıya Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş olan kanunları, 15 gün içinde ya usulüne göre yayınlar ve bu suretle, bunların yürürlüğe girmesi esbabını yerine getirmiş olur; ya da, Cumhurbaşkanı, yayınlanıp yürürlüğe sokulmasını «uygun bulmadığı» kanunları, gene aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bu; kanunun yürürlüğe girmesi imkânını kesin ve ebedi olarak kaldıran, selbeden, meneden, veya kanunu sukut ettiren bir tasarruf mahiyetinde olan bir veto değildir; Devlet Başkanının anlayış açısından, yürürlüğe girmesi de uygun bulunmayan» bir teşriî tasarrufun, filhakika Parlâmentoca dahi böyle telâkki edilip edilmeyeceğinin bir teemmüle tâbi kılınması için, bir defa daha Parlâmentoca görüşülmesini sağlamağa matuf bir tahriktir. Çünkü, evvelce, Parlâmentonun kabulüne ermiş bulunan bu kanunu, parlâmento, «yine kabul ederse» bu kanun, artık, Cumhurbaşkanıca yayınlanmak ve yürürlüğe sokulmak mecburiyeti vardır. Burada, Devlet Başkanının rolü, kanunun yürürlüğe girmesini kendi açısından «uygun göstermeyen» esbabı, bir gerekçe halinde, Parlâmentonun

da dikkat nazarına arz ederek, filhakika, onun da, aynı «uygun görmeme» noktai nazarına katılıp katılmama hususunda bir ikinci teemmülde bulunmasını tahrikten ibarettir. Parlâmento, kanaatımızca, gerek Cumhurbaşkanının gerekçesine, gerekse, yapacağı bu ikinci teemmülde bizzat varacağı ilâve esbaba dayanarak, filhakika kendisinin de, bu kanunun yürürlüğe girmesini «uygun görmeme» telâkki tarzına varabilir. O takdirde, kanunu geri alır veya uygun hale getirir. Buradaki «uygun görmeme» kanunun, Anayasaya aykırı nitelikleri haiz olması vâkiasından çıkabileceği gibi, siyasî - idarî - iktisadî - sosyal oportünite açısından da vâki olabilir. Binaenaleyh, bir devlet başkanının, Anayasaya aykırı olmasa bile, içinde bulunulan siyasî - idarî - iktisadî - sosyal şartlar demetinin gereği olarak, bir kanunun yürürlüğe girmesini «uygun bulmaması» mümkündür. Bu takdir dahi, işbu siyasî - idarî - iktisadî - sosyal şartlar demetinin gereklerini, bir gerekçe halinde parlâmentoya açıklayarak bir ikinci takdirde bulunmasını isteyebilir. Burada, Devlet Başkanının, boyuna, kendi sübjektif telâkki tarzları ile, Parlâmentonun kanun çalışmalarını ilâve safhalara tâbi tutarak gerçekleştirmesini önleyecek çare, tahriklerini, Parlâmentonun boyuna reddetmesi suretiyle uğrayacağı prestij kaybıdır. Parlâmentonun, tedbirli ve ince görüşlü bir Devlet Başkanının, «Parlâmentonun tasarruflarını Anayasa içreliğe ircâ edici uyarmaları» nı hiçe sayarak yapacağı ısrarların müeyyidesi de sonunda, Anayasa Mahkemesinin iptal kararları ile karşılaşmaktan doğan bir prestij kaybı olacaktır. Binaenaleyh, Anayasanın 93 üncü maddesindeki bu «geri gönderme» ameliyeleri, aslında, kanunları ikmal işinin bir son safhasından ibaret iken, siyasî alanda, hemen, bir Devlet Başkanı - Meclis çatışması - yâni Parlâmento çatışması - halini almağa istidatlı nazik ameliyeler teşkil eder. Ve binaenaleyh, Devlet Başkanlarının, ancak, pek kuvvetli gerekçelere - siyasî ve hukukî açılardan kuvvetli gerekçelere dayanarak bu yetkiyi kullanması; Parlâmentoların da, böyle bir geri göndermeyi, katiyen bir geçici siyasî menfaat, şahsî menfaat, zümre menfaati duygusuna ve prestij duygusuna kapılmadan telâkki edip, büyük bir anlayış içinde mütalâa etmeleri gerekir. Bir kelime ile; meselenin hukukî mahiyetinde bir çatışma yoktur. Ancak, kanunları ikmal tarzının bir son safhası olma mahiyeti vardır. Fakat, siyasî alanda bir çatışma da pek açık olarak hemen vardır. Bu çatışmayı, bir demokrasinin sulh-içi yumuşaklığına getirme, tarafların gayreti ve kamu oyunun da, bu işi, pek yukarı bir nizamda mütalâası ile mümkündür. Tarafların gayreti, bize göre, şurada belirir: Devlet Başkanı, pek kuvvetli esbap yok ise, Parlâmento takdirlerine mü-

dahaleci bir davranış göstermemelidir. Fakat, Devlet Başkanının davranışında, yani ileri sürdüğü delillerde, bir ciddiyet, bir ağırlık, bir gerçeklik payı varsa, en büyük siyasi menfaatleri pahasına da olsa, Parlâmento, bir anlayış göstermelidir. Devlet Başkanımız, 168 sayılı kanunu, ilim erbabının ve kamu oyunun büyük desteğine mazhar olarak geri göndermiştir. Parlâmentomuzun vereceği son karar, bu âmili de hesaba katmalıdır. Yani, hem ilmen pek kuvvetli olmalıdır; hem de kamu oyu duygusunu kendi lehine kanalize edebilecek fikrî ve ahlâkî unsurları ihtiva etmelidir. Sırf menfaat eğilimlerine ve sayı çokluğunun gücüne dayanarak bir karar verirse, gene de, mağlûp sayılır bu yoldaki galibiyeti...

★

Bu çatışmanın anlamını tam olarak kavrayabilmek için, âmme hukukumuzun ve siyasî çekişmemizin seyrine bakmamız gerekir. O zaman şu tabloyu görürüz :

I — OSMANLI ÂMME HUKUKUNDA; DEVLET BAŞKANININ, BİR BAŞKA MAKAM İLE ÇATIŞMASI SÖZ KONUSU EDİLEMEZ : Osmanlı, daha doğrusu Osmanlı - İslâm âmme hukukunda, Devlet Başkanı, diğer bir yeryüzü makam ve otoritenin iradesi ile durdurulamaz, ve binaenaleyh, Halife - Sultan iradesinin, bir diğer yeryüzü makam ve otoritenin iradesi ile çatışması söz konusu edilemez. Osmanlı - İslâm âmme hukukunda, yetki birliği, yetki tekeli vardır: Asıl iktidar, iktidar iradesi tanrısalıdır. Bunu, yeryüzünde ki - yeryüzü Tanrının mülkünden ibarettir - bir tek makam ve merci, bir bütün halinde uygular: Halife - Sultan... Binaenaleyh, bütün iktidarlar, Halife - Sultan iradesinde birleşir, belirir, oraca uygulanır. Böylece, çatışma haline girecek, ihtilâf durumuna düşecek, eşit, benzer, birbiri üzerlerinde karşılıklı etki elde etme iradeleri yoktur. Her şey, bir tek iradede toplanmıştır. Şari'-i âzam olan Tanrı iradesi ile, Halife - Sultanın koyacağı hükümler arasında bir tearuz olması söz konusu edilemez. Ondan ötesi de, zaten, Halife - Sultan iradesine tâbidir. Gene bir tearuz olamaz. Ve binaenaleyh, bu tearuzu giderecek bir mekanizma düşünmeğe de lüzum yoktur. Vakıa, Halife - Sultan iradesinin, fiiliyatta siyasî alanda, «ilim» ile uyuşma halinde olmadığı da vâki olabilmektedir. Birçok devlet ricali, siyasetin büyük, önemli, küçük, önemsiz, bir sürü safhasında, Halife - Sultan takdiri ile aynı noktada olmayabilmektedir. Bu iradenin, hattâ, halk tabakalarının dilekleri ile karşılaştığı da olmaktadır. Fakat, bu karşılaşma-

lar, siyasî ve hukukî açıdan müesseseseleşmiş değildir. Binaenaleyh, hukukî açıdan, Devlet Başkanının iradesi, kendi mutlakiyetini hafifletecek bir diğer irade ile karşılaşmaz.

II — BİRİNCİ MEŞRUTİYET HUKUKUNDA: BÖYLE BİR ÇATIŞMA MUKADDERDİR; fakat buna karşılık, meşrutiyet hukuku içine girilince; Devlet Başkanının iradesinin, kendisinden başka bir irade ile karşılaşması, çatışması mukadder olacaktır. Çünkü, meşrutiyet hukukunun mahiyetinde, bir yetki paylaşması vardır. Ve bu yetki paylaşılması, kanunların imali işinde de olmak lâzımdır. Bir başka deyimle, meşrutiyet hukuku, esasında, teşri - icra - kaza yetkilerinin tek elde toplanması olan monarşi hukukuna bir tepki olarak geldiği ve teşri yetkisini, her halükârda icradan ayırma gibi bir esas fikir üzerine dayandığı için, teşri yetkisini kendisine verdiği organ ile, icra yetkisini kendisinde bıraktığı devlet başkanı iradesi arasında, bizzat kanunların imali işinde, bir karşılaşmayı mukadder kılması gerekir.

Fakat, Osmanlı, birlikçi, tekelci âmme hukukunun etkilerinden hemen kurtulamıyan Osmanlı Meşrutiyet hukukunda da, böyle bir çatışmayı fiilen imkânsız kılacak bir hukukî tanzim yapılmıştır. Şöyle ki: Padişah, büyük bir hukuk-u hükümraniye sahip kılınmıştır: Bakanların tayin ve azillerinden tutun da, savaş ve barış yapılmasına ve mebuslar heyetinin feshine kadar büyük siyasi devlet yetkileri İslâm - Osmanlı âmme hukukunun etkisi altında kalınarak - padişahın şahsına tanınmıştır. Şer'î ve kanunî hükümlerin icrası yetkisi de, bu cümleden olmak üzere, Padişahın mukaddes hükümranlık hakkına dahildir. (1886 Kanun-u Esasîsi Madde: 7). Padişah, kanunların icrası hususundaki bu yetkisini, bir «irade-i seniye» ile başlatır. Yani, kanunlar yürüsün diye böyle bir irade izhar etmezse Meclisin iradesi Devlet Başkanı iradesi ile bir çatışmaya bile mazhar olamadan, daha baştan Devlet Başkanı iradesine mağlûp ve tâbi olarak sona erer. (1876 Kanun-u Esasîsi, madde: 54).

Bunu bir başka deyimle söylemek gerekirse: i - Herşeyden önce, Padişah, kendisine mahsus olan «hukuk-u hükümranî» alanında mutlakdır: Parlâmentonun buraya müdahalesi, bu hakların icrasına ortak oluşu veya bir sınır teşkil etmesi söz konusu olamaz. Bakanları sorumlu kılmak dahi padişah hakkıdır. Bu alana dahi Parlâmentonun müdahalesi önlenmiştir. ii - Parlâmentonun, kanuna teşebbüs hakkı dahi sınırlıdır: Parlâmento üyelerinin bir kanun teklif edebilmeleri için, daha önce, Sadaret vasıtasıyla, padi-

şahıtan izin alınmak lâzımdır. iii - Kanunların imali işinde daha baştan padişah iradesine bağlanan parlâmentonun müzakere ve kabul ettiği kanunlar üzerinde de, padişahın bir mutlak hakkı vardır: Kanunların «düstur-ul - amel olabilmesi» için dahi, «icray-ı ahkâmına irade-i seniye-i hazret-i parişahî müteallik» olmalıdır. Burada, Padişahın, Parlâmentonun kanunlarını, bir ikinci müzakereye gönderen tâlik edici vetosu bile az görülmüş, bunun bile, Padişah iradesi ile bir çatışma teşkil edeceği kabul edilmiş ve buna bile razı olunmıyarak, Padişahın iradesi, böyle bir çatışmadan âzade kılınmıştır: Uygun bulduğu kanunları, bir irade ile yürütür, uygun bulmadıklarını, Parlâmentoya geri bile göndermeğe ihtiyaç duymadan, yürütmez.

III — İKİNCİ MEŞRUTİYET HUKUKUNDA: BİR ÇATIŞMA YOLU, HUKUKAN AÇILMIŞTIR: Anayasanın 1909 tâdillerinde, meşrutiyet hukukunun tabiatına uygun bir yol açılmıştır: i - Artık, padişahın hükümranlık hakkı telâkkisi yumuşamıştır. Ona Parlâmento ortaklığı gelmektedir. ii - Bu cümleden olmak üzere; Parlâmentonun kanun teşebbüsü hakkı olmuştur. iii - Kanunların yürürlüğe girmesi ise, artık, padişahın takdirine bırakılmamıştır. Padişah, kanunları iki ay içinde ya tasdik edip yürürlüğe koyar veya tekrar tetkik olunmak üzere iade eder. Yâni, artık, «uygun görmedim, yürütmüyorum» diyemez. «uygun görüyorum, bir defa daha müzakere ediniz» diye iade etmeğe mecburdur. Meclis 2/3 ile kabul ederse, artık, bu kanunu tasdik edip yürütmeğe mecburdur.

Görülüyor ki, artık bir Devlet Başkanı - Parlâmento çatışması vardır. Fakat bu çatışma, daha çok, Parlâmentonun kanun yapma yetkisini, Devlet Başkanının hukuk-u hükümranisi alanından kurtarmağa matuf bir adım teşkil etmektedir.

IV — CUMHURİYET HUKUKUNDA DURUM: Devlet görevlerinin görülmesi, devlet yetkilerinin kullanılması konularında Devlet Başkanı - Meclis iradelerinin karşılaşması olayını ve bu arada Parlâmentonun bir kanununu, Devlet Başkanının geri gönderme yetkisini, 1924 ve 1961 Anayasalarına göre incelememiz gerekir:

A - 1924 Sisteminde: Meclis - Devlet Başkanı Çatışmaları Esas İtibariyle Söz Konusu Değildir: Böyle bir çatışmanın söz konusu olamaması, — birbirine fers iki âmil olsa da — hem hukukî, hem de fiilî durumdan gelmektedir: i - Hukukî açıdan du-

rum şundan ibarettir: Gene bir yetki birliği, yetki tekeli kurulmuştur. Yalnız bu defa, bütün yetkiler, - teşri ve icra yetkileri - bir Devlet Başkanlığında değil, Türkiye Büyük Millet Meclisinde toplanmış, birleştirilmiştir. Bu Meclis, millet adına hâkimiyet kullanan yegâne organdır. İcra uzvu, ona tâbi bir organdır; hattâ bir Commis'dir. Bunun ilk kademesi olan Devlet Başkanı, Meclis tartışmalarına, müzakerelerine giremez, oy veremez; ikinci kademesi olan Bakanlar Kurulu da, bütün işlemlerinde, düşürülme müeyyidesi altında olarak, Meclisin murakabesine tâbidir. Yani, bir kelime ile, devlet hayatında hâkim nokta, kendisine eşit, benzer bir diğer makam mevcut olmamak şartıyla, Parlâmentodur. O, bu hâkimiyetini, ıskat müeyyidesi altında icra ettiği bir kontrol ile, icra uzvu üzerinde kurmuştur. Binaenaleyh, 1924 sisteminin, kendisine uygun âmme hukuku kuralı açısından, bir Meclis - Devlet Başkanı çatışması söz konusu olamaz: Meclis hâkimdir; icra uzvunun her iki kademesi - Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu - eğilmek zorundadır. Bunların, Meclis kontrolüne karşı bir savunma silâhları - fesih yetkileri meselâ - yoktur. ii - Fiilî, daha doğrusu yaşayan siyasî kural olma açısından da durum şudur: 1924 sistemine dayanan Türkiye Cumhuriyetini kuran zat Devlet Başkanıdır. Kendisinin, bütün siyasî kadrolar ve kuvvet akımları üzerinde büyük prestiji vardır: Rejimin kurucusu ve aynı zamanda koruyucusudur. Siyasî iktidarın icrasında hukukça egemen değildir. Devlet yetkilerinin paylaşılmasında büyük bir pay sahibi değildir. - hattâ payı yoktur. - Fakat, rejimin kurucusu ve koruyucusu sıfatıyla, siyasî iktidar münasebetlerinin kilit noktasındadır. Siyasî iktidarın kuruluşu, uygulanışı, onun dileklerine, eğilimlerine, maksatlarına, taktiklerine göredir. Gerek hükümetlerin tasarrufları, gerekse Parlâmentonun tasarrufları, ilhamını, yönünü, prestijini, dayanağını, Devlet Başkanında bulur. Bu itibarla da, hükümet tasarrufları ile Parlâmento tasarrufları arasında ve binaenaleyh, icra uzvunun ilk kademesi olan Devlet Başkanı ile Parlâmento arasında, herhangi bir esas ihtilâf ve çatışma söz konusu olamaz. iii - Bununla beraber, kanunların imali işinde İkinci Meşrutiyet hukukunun getirdiği yenilik 1924 sisteminde de muhafaza edilmiştir. Bu sebeple, bu noktada, bir Devlet Başkanı - Parlâmento çatışması, nisbî ve kısmî olarak söz konusu edilebilecek bir durum doğmuştur: Devlet Başkanı, yürürlüğe girip uygulanmasını «uygun bulmadığı» kanunları «bir daha görüşülmek üzere» Meclise «geri gönderir.». Demek ki, yürürlüğe sokulup uygulanmasının «uygun olup olmadığı» noktasında, Devlet Başkanı iradesi ile Meclis iradesi arasında bir nisbî ve kısmî karşılaşma, 1924 sisteminin

hukukî ifadesi içinde yer almaktadır. Bu uygun bulmamanın hangi açılardan söz konusu edilebileceği açıklanmış değildir. Fakat, bir kanunun; hem Anayasaya aykırı düşmesi, hem de siyasi - idari - iktisadî - sosyal oportünite açısından, hukukî hayata bu haliyle doğmasının mahzurlu görülmesi itibar nazarına alınarak, Devlet Başkanınca, bir tâlik edici veto ileri sürülebilir.

*B - 1961 Sisteminde: Meclis - Devlet Başkanı İradelerinin Çatışması mukadderdir:* Çünkü, 1961 Anayasa sistemi, 1924 sisteminin aksine olarak, Parlâmentoyu, organlar mertebesinde en üste koymuş değildir; Yasama organını, her şeyin sahibi ve hâkimi haline getirmemiştir. Burada, artık, yasama ve yürütme yetkilerinin bir uzuvda, - Parlâmentoda - birleştirilip toplanması diye bir şey yoktur. Burada, artık, Parlâmentonun yasama yetkisinin de, her hususu kendi telâkki tarzına göre düzenleyen bir yetki halinde tasavuru da yoktur. Yasama ve yürütme yetkileri birbirlerinden ayrılmış, ayrı devlet organlarına verilmiştir. O büyük tanzim etme gücünden gelen otoritesi ile, Parlâmentonun, her şeyin sahibi ve hâkimi olması imkânı bertaraf edilmiştir. Parlâmento, egemenliğin yasama imtiyazını kullanan, hem de bunu, ancak kendisinden önce varolup, kendisine hâkim olarak devam eden Anayasanın insan hakları doktrini ile çizdiği sınır içinde kullanan bir devlet uzvu haline getirilmiştir. Anlamı ve sınırları bu olan yasama uzvunun yanında ve karşısında yürütme uzvu yer almıştır. Artık o, doktrin bakımından hâkimiyet hakkının yegâne temsilcisi sıfatıyla siyasi hayatta yer alan yasama organının bir yetkisini, ona vekâleten gören bir tâli ve tâbi uzuv değildir; belli anayasa yetkilerini bizzat anayasadan alan bir devlet organıdır. Her ne kadar, bizzat 1961 Anayasası, yasama ve yargı uzuvlarının egemenlik hakkının icrasındaki yerlerini ve rollerini belirtmek üzere onların güçlerinden bahsederken, yasama yetkisi, yargı yetkisi terimlerini kullanmış ve icra uzvunun daha mütevazi yerini belirtmek üzere de onun gücünden bahsederken yürütme görevinden söz açmıştır; bu terimi kullanma yolunu tutmuştur. Fakat önemli ve esas olan şudur: Artık 1961 sistemine göre, icra uzvu da, bizzat doğrudan-doğruya Anayasadan görev ve - binaenaleyh yetki alan - bir devlet organıdır. O da, bu Anayasa yetkilerini, Anayasanın gösterdiği yolda ve diğer Anayasa yetkileri ile mücehhez organlarla işbirliği yaparak kullanacaktır. İşte, icra uzvu, - onun ilk kademesi olan Devlet Başkanı - Anayasanın gösterdiği görevleri görür ve binaenaleyh, bu görevlerin gerektirdiği yetkileri, Anayasanın gösterdiği yolda kullanırken, diğer Anayasa görevlerini gören ve binaenaleyh diğer

Anayasa yetkilerini kullanan organlarla olan işbirliği temâsının bazı safhalarında, aynı görüş ve telâkki tarzına sahip olmayabilir. O zaman gereken aynı görüşe varmak veya görüş ifratlarının bir Anayasa - dışılık halini almasını bertaraf etmek için birbiri karşı halini almasını bertaraf etmek için birbiri karşısında yer alırlar. Bu neville bir çatışmadır. Ve böyle bir çatışmayı, bizzat 1961 Anayasası istilzam etmekte, gerektirmekte, istemektedir. Ve böyle bir çatışmada, türlü organlara, ötekiler üzerindeki etkisini artırmak için Anayasa vasıtaları ve imkânları da vermektedir. Meselâ şöyle ki :

1961 Devlet Başkanı, parlâmanter şemanın gereklerine uygun olarak fiilî iktidar icrasından soyulmuştur. Kendisinde, fiilî bir siyasî iktidar icracısı hüviyeti görülemez. Fakat, Anayasa sistemi, kendisine, gene de mutena bir mevki vermiştir: Teşri - icra münasebetlerinin çözülmez bir buhran halini aldığı zaman, Millet Meclisinin seçimlerinin yenilenmesi tasarrufunun inşasında, ve bilhas- sa kanunları Anayasa Mahkemesinin incelemesine gönderme yetkisinin kullanılmasında ve nihayet, kanunları, bir kere daha görüşmek üzere Parlâmentoya gönderme yetkisinin kullanılmasında...

Bir başka deyimle söylemek gerekirse denebilir ki; 1961 sistemi, Devlet Başkanını, fiilî bir siyasî iktidar icracısı mevkiine getirmemiş olduğu, ona, hükümranlık haklarına benzer haklar tanımadığı halde, öte yandan, aynı Devlet Başkanına, Anayasanın muhafızlığı rolünü tanımıştır. Bunu, 96 ncı madde -Devlet Başkanının yemin maddesi- açıkça göstermektedir: Devlet Başkanı, kendi davranışlarında Anayasaya uyacağı gibi, Anayasanın genel olarak mevcudiyetini de savunacaktır. Kendisine, bu, bir anayasa ödevi borcu halinde yüklenmiştir. Vaki, 96 ncı madde, bizzat yetkilerin işleme mekanizmasını kuran, tevzin eden, yürüten bir madde değildir; nihayet bir yemin maddesidir. Fakat, Anayasanın bünyesine dahil olarak, Devlet Başkanına, bu, Anayasa savunuculuğu ödev ve borcunu açık olarak vermiştir; vermektedir.

İşte, Devlet Başkanı, bu ödevini yerine getirirken, Anayasanın muhafızı rolünün gereği olarak, Anayasayı, bizzat yasama organına karşı da korumak mecburiyeti ile karşılaşabilir. Bu, çekilecek bir husus değildir. 1961 Anayasa sistemi, büyük bir realizm içinde, bizzat kanun-koyucunun da Anayasayı ihlâl edebileceği gerçeğini kabul etmiştir; ve Devlet Başkanına da, bu takdirde bir karşı faaliyette bulunma yetkisini de tanımıştır; bunun



âletlerini onun ellerine vermiştir: Anayasa Mahkemesini tahrik etmek ve kanunları, yayınlamağı reddederek, bir kere daha görüşülmek üzere Parlâmentoya geri göndermek... Demek ki, 1961 sistemine göre, Meclis - Devlet Başkanının iradelerinin çatışması korkulacak bir şey değildir, nihayet siyasî vetirenin bir safhasıdır. Devlet Başkanına, bu vetire içinde kullanacağı âletler de verilmiştir : İptal dâvası açmak, geri göndermek...

1961 sistemine göre, artık her şeyin üstünde olmayan Parlâmento iradesi ile Devlet Başkanının iradesinin karşılaşması o kadar tabiidir ki, ortada, bir Anayasaya aykırılık hususu söz konusu edilmeden, yani, bir Anayasaya aykırılık noktasında bu iki iradenin karşılaşması ileri sürülmeden de, bir kanunun oportunitesi noktasından bir karşılaşma bile söz konusu edilebilir. Bu takdirde, Devlet Başkanı, sırf Meclisi, Anayasaya uygun harekete mecbur etmek için değil, fakat, kamu - oyu duygularına, eğilimlerine uygun olarak harekete sevk etmek için de bu, geri gönderme müessesesini kullanabilir.

1961 sisteminin bu kuralının köklerinden birisi de, İstanbul Üniversitesi nezdinde çalışan ilim heyetinin anayasa ön - tasarısında görebiliriz; yalnız, bu tasarı, Devlet Başkanının uygun görmediği kanunları geri gönderme hakkını, bir tâlik edici veto mahiyetinden bile taşımış, İkinci Meşrutiyet sisteminde olduğu üzere, bir nisbî veto haline getirmiştir. Zira, Devlet Başkanının geri gönderdiği kanun, esaslı bir engele çarpmış oluyordu; zira, tekrar kabul edilmesi için, İkinci Meşrutiyet sisteminde olduğu gibi bir mevsuf çoğunluk şartını ileri sürüyordu.

IV — MESELENİN MADDİ UNSURLARI : 1954 seçimleri ile, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 10 uncu dönemi kurulmuştur. Bu dönem milletvekillerinden 485 tanesi 958 malî yılında tahakkuk edecek ödenek ve yolluklarından ödenmek amacı ile, birbirlerine kefil olarak, Ziraat Bankasından 8 ilâ 25 bin liralara arasında borç almışlardır. Bu borçlar, bonolara bağlanmıştır. Böylece bonolara bağlanmak suretiyle Ziraat Bankasından, bu 485 üyenin çektiği para 10 milyon 184 bin lira tutmuştur. Fakat 11 Eylül 1957 de, seçimlerin yenilenmesine karar verilmiştir. Ve hattâ, bu bonoların bir kısmı, seçimlerin yenilenmesi kararından sonra tanzim edilerek, bankadan paralar çekilmiştir. Oysa, henüz 1958 malî yılı girmemiştir bile... Ve üstelik, seçimlerin yenilenmesine de karar verilmiş olduğuna göre, 1958 malî yılı girmeyecek ve buna dayanılarak çekilmiş bulunan paralar, büsbütün karşılıksız kalacaktır.

Bir kelime ile, milletvekilleri 1958 malî yılında tahakkuk edecek ödenek ve yolluklarını karşılık göstererek Ziraat Bankasından ferden ve şahsan barçlanmışlardır. Fakat, mühim bir kısmı bu borçlarını ödememişlerdir; ancak 58 borçlu, ödeme yapmıştır. Tabii Banka da, ferden ve şahsan borçlusu olan diğerleri hakkında icra takibatına girişmiştir. Bazı milletvekilleri, bu icra takibatına itiraz etmiştir. Fakat, bu itirazları, reddedilmiştir. Bunun üzerine, bazı borçlular, banka ile anlaşmaktan başka çıkar yol görememişlerdir: Borçlarının % 15 i peşin ödenecek, geri kalanı da % 7 faiz ile 5 yıllık vâde içinde, aylık taksitlerle ödenecektir. Fakat, son çıkan kanun Ziraat Bankası ile, onun karşısına, bankaya ferden ve şahsan borçlu durumda olan bu 15 inci dönem eski milletvekillerinin Ziraat Bankasına olan bu borçlarını bir başka ödeme şekline kanun yoluyla kavuşturmuştur: Milletvekilleri, bu özel borçlarını 10 yıllık bir vâde içindeki taksitlerle ve aynı zamanda masrafsız ve faizsiz ödeyeceklerdir.

Öte yandan; 957 seçimleri ile 11 inci dönem kurulmuştur. Bu dönem milletvekilleri de, usulüne göre 1960 malî yılına ait ödeneklerini tamamiyle çekmişlerdir. Fakat, 1960 Mayıs 27 sinde, Parlâmento feshedilmiştir. Binaenaleyh, milletvekillerinin 1960 Mayıs ayından sonraki aylar için çektikleri ödenekler bu aylar zarfında Parlâmento mevcut olmayacağı için - tamamiyle mesnedden mahrum kalmıştır. Bu mesnedsizlik yüzünden 527 Milletvekili, 7 milyon 961 bin 489 lirayı, hazineye borçlu duruma düşmüşlerdir. Kazaî içtihat da bu borçları tanımıştır. Fakat, son çıkan kanun, hazineye borçlu duruma düşmüş bulunan bu 11 inci dönem eski milletvekillerinin borçlarını da, faizsiz ve masrafsız olarak 10 yıllık taksite bağlamıştır.

İşte, Devlet Başkanı, 10 uncu dönem milletvekillerinin, Ziraat Bankasına ferden ve şahsan olan borçlarını, faiz ve masraflardan kanunen kurtararak, gene kanun yoluyla 10 yıllık taksitli ödenmeğe tâbi tutan; keza, 11 inci dönem milletvekillerinin hazineye olan borçlarını da, keza, faiz ve masraflardan beri kılarak, gene kanunla empoze edilen 10 yıllık taksite bağlamasını emreden 168 sayılı kanunu, «uygun bulmuyarak» Parlâmentoya geri göndermiştir.

V — DEVLET BAŞKANININ 168 SAYILI KANUNU «UYGUN BULMAMA» SININ HUKUKİ VE SİYASİ DAYANAKLARI : Devlet Başkanı, bazı milletvekillerinin, gerek Ziraat Bankasına, gerekse hazineye olan bu borçlarını, kanun zoru ile bir ödeme yoluna

bağlamasını «uygun bulmamıştır». Bu sebeple, Anayasanın 93 üncü maddesindeki yetkisine dayanarak, kanunu, Parlâmentoya iade etmiştir. Mesele, şu anda, Parlâmentonun ilgili komisyonlarında görüşülmektedir ve gazetelerden öğrenebildiğimize göre, Cumhurbaşkanının, «uygun bulmama» görüşü bu komisyonlarca kabule şayan görülmemektedir. Binaenaleyh, geri gönderilmiş bulunan bu 168 sayılı kanun, Parlâmento genel kurullarına komisyonların «ısrar» tavsiyesi ile geleceğe benzemektedir. Genel Kurulların da, bu komisyon tavsiyesine uyması beklenir. Bununla beraber, mesele, hukukî ve siyasî yönden önemini muhafaza etmekte devam edecektir. Bu önemi kavramak için, meselenin hukukî ve siyasî dayanaklarını tahlil etmek gerekir. Şöyle ki :

**1 — Hukukî Dayanaklar :** Devlet Başkanına göre hukukî bakımdan durum şundan ibarettir: 10 uncu dönem milletvekilleri, o tarihte yürürlükte olan 1757 ve 3050 sayılı kanunlara göre bile, ancak, malî yıl başında, o malî yıla ait ödenek ve yolluklarını peşin olarak çekebilmek imkânını haiz iken, daha 1958 malî yılı gelmeden -ve hattâ bir kısmı, 1957 de seçimlerin yenilenmesine karar verilmesinden sonra -daha 1958 bütçesi kabul edilmeden önce, Ziraat Bankasından bono ve kefalet karşılığı olarak para çekmeyi, hususi hukuk münasebetlerinden doğan bir borç saymak gerekir. Keza; 11 inci dönem milletvekilleri haklı olarak almış dahi olsalar, zamanı gelmeden avans olarak çekilen ödenekleri, parlâmento, ihtilâl sebebi ile sona ermiş olduğu için, hizmet görülmemiş olmakla, hizmet karşılığı vasfı kaybedilmiş olmakla kıymetini de kaybetmiştir. Binaenaleyh, geri verilmek, hem de hemen geri verilmek gerekir; hiç olmazsa, nakde bağlandığı zaman da normal olan masraf ve faizleri ile beraber geri verilmek gerekir. Evvelâ; 168 sayılı kanun, hem bu hususu hukuk münasebetlerine bir kanun yoluyla müdahale etme cüretinde bulunuyor; hem de, her iki borcu, faiz ve masraflarından soyarak ödetiyor. Bu ise, hukuka aykırıdır.

İşte Devlet Başkanının, iki değerli bilim adamımız (Prof. İlhan Arsel ile Doçent Muammer Aksoy) ilmî açıdan getirdikleri katkı ile tesbit ettiği hukuka aykırılığı, şöyle göstermek mümkündür: (Bu bilgileri Prof. Arsel'in Dünya Gazetesinde 14/2/1963 de çıkan makalesi ile Doçent Aksoy'un Cumhuriyet Gazetesinde 11 ve 12 Şubat 1963 tarihlerinde çıkan makalesinden edindik.)

A — «Uygun bulmama» nun özel hukuk münasebetlerine ışık tutan anayasa prensipleri açısından dayanakları : Devlet Başkanı-

na göre, 168 sayılı kanun, özel hukuk münasebetlerini düzenleyen ve bunlara da ışık tutan Anayasa prensiplerine ve hükümlerine aykırıdır. Şöyle ki :

*a — 168 sayılı kanun, sözleşme hürriyetine aykırıdır :* Anayasanın 40 ıncı maddesine göre, kişilerin sözleşme hürriyeti vardır. Bu sözleşmenin muhtevasını, taraflar, kendi serbest rızaları ile tesbit ederler. Onların, sözleşme içinde teşebbüs ettikleri şartlara, kanun yoluyla bir müdahale getirilemez. Anayasa'da teyit edilen ve özel hukuk münasebetlerinin doğmasına kaynak olan bir sözleşmenin şartlarını, taraflar, kendileri tesbit ederler. Sözleşmenin muhtevasına, ancak istisnaî olarak kanun müdahale etmiştir ki, o da, kamu yararadır. Kanun kamu yararı amacı ile, sözleşmenin muhtevasına müdahale edebilir ve meselâ, muayyen bir haddenden yukarı faiz koymayı yasaklayabilir. Keza, sözleşmenin muhtevasına, kanun yoluyla, iktisaden zayıf olan işçi, köylü, kiracı gibi kategoriler lehine kayıtlaması konmuştur.

İşte, Anayasanın sözünü ettiği sözleşme hürriyeti budur ve ancak kamu yararı amacı ile veya iktisaden zayıf kategorilerin lehine olarak bu hürriyete müdahale edilebilir. Onun dışında, sözleşmenin muhtevasını, ancak taraflar kendileri tesbit ve tâyin ederler. Bu, muhtevayı, kanun tesbit ve tâyin edemez; tarafların serbest rıza ile ulaştıkları bu muhtevayı, kanun, bir başka şekle bağlayıp, tarafları veya taraflardan birisini buna zorlayamaz.

Böyle olunca, 10 uncu dönem milletvekilleri ile Ziraat Bankası arasındaki «bono ve kefalet» müesseselerine dayanarak yapılmış olan sözleşmeye, şimdi, bu kanun ile müdahale edip, faizleri kaldırmak, ödeme süresini değiştirip uzatmak mümkün olamaz. Bu, sözleşmenin muhtevasına, tarafların — taraflardan birisi olan Ziraat Bankasının rızası dışında unsurlar getiren bir müdahaledir. Bu müdahale, kanunun ön gördüğü «kamu yararı amacı» ndan uzaktadır. Keza, bu müdahale; — karşı taraf olan 10 uncu dönem milletvekillerini iktisaden zayıf bir kategori halinde tasavvur etmek de mümkün olamayacağına göre, bu açıdan da kanunun ön gördüğü bir kanunî müdahale teşkil etmez, brute bir müdahale olarak kalmakta devam eder. Böyle olunca da, 168 sayılı kanun, özel hukuk münasebetlerini düzenleyen hukuk kurallarına ışık tutan Anayasa prensiplerine aykırı düşmüş olur. Bu sebeple, Ziraat Bankasını, faizden, masraftan yoksun bırakan, muaccel hale gelmiş olan alacağını, kendisinin ön görmediği, tasvip etmediği yolda taksitlere bağlayan bu kanunun, bu aykırılıkları bertaraf edil-

mek üzere, bir defa daha parlâmentonun tetkikine sunulması uygun görülmüştür.

*b — 168 sayılı kanun mülkiyet hakkının istilzamlarına ve müktesep haklar görüşüne de aykırıdır :* Bizim Anayasamız mülkiyet haklarını, ferileri ile beraber kabul etmiştir; istilzam ettiği ve kişinin patrimuvanına dahil ettiği unsurları ile beraber himaye etmiştir. Bizim Anayasamız, mülkiyet hakkına ve müktesep haklara riayet görüşüne dayanır.

Bu görüşü, olayımıza uygulayalım : 10 uncu dönem milletvekillerinin bankaya olan borçları, banka açısından, banka lehine hâsıl olmuş bir «vâdesiz alacak» hakkıdır. Müktesep haklar doktrini icabı banka lehine teessüs etmiş bir haktır. Hele bu vâdesiz borcu taksitlere bağlamak gerekirse, gelecekteki faizler de bankanın müktesep hakları içindedir. Buradaki faiz, mülkiyet hakkının tabî istilzamlarından birisidir ve banka lehine, bankanın patrimuvanının bir unsurudur.

Hal böyle iken, şimdi, bu 168 sayılı kanun, muaccel hale gelmiş olan bu vâdesiz borcun ifade ettiği mülkiyet hakkını tanımıyor; hele onun istilzam ettiği müktesep hakları — faizleri — hiç tanımıyor. Bu faizleri, bankanın patrimuvanına girmekten zorla alakoyup, çıkması gereken borçlu milletvekilinin patrimuvanında kanun yoluyla, zorla, haksız olarak tutmakta ısrar ediyor. i — Evet, önce, borcun ifade ettiği mülkiyet hakkını tanımıyor; çünkü onu muaccel halinden zorla ve menfaat sahibinin rızası dışında, — bu rızanın ölçüsü dışında — çıkarıyor. ii — Onun istilzam ettiği müktesep hakkını — faizleri — topyekûn silmiş bulunuyor. Oysa, bizim Anayasamız, kamu yararı ile mülkiyet hakkına müdahale ettiği zaman bile, onun istilzam ettiği müktesep haklar görüşünü mahfuz tutmağa dikkat eder; faizleri tanıır; 38 inci maddesinde, kamu yararı dolayısıyla yapılan kamulaştırmalarının bedellerini, mülkiyet sahibine taksit ile ödemek zoru hâsıl olduğunda, taksitlere faiz verileceğini ifade eder. Oysa, şimdi, bu 168 sayılı kanun, hiç bir kamu yararı olmayan bir olayda, bir özel hukuk sahibinin muaccel hakkını taksite bağladığı gibi, bu hakkın istilzam ettiği diğer bir hakkı — faiz hakkını — büsbütün ihmal etmektedir. İşte bu durum; mülkiyet hakkını, bütün istilzamları ile beraber kabul eden, müktesep haklar görüşüne sadık ve riayetskâr kalan Anayasamıza aykırıdır.

*B — «Uygun bulmama» nın, Anayasa hukukunun temellerini teşkil eden bazı prensipler açısından dayanakları : Keza, Devlet Baş-*

kanına göre, 168 sayılı kanun, modern Anayasa hukukumuzun temellerini teşkil eden bazı önemli prensiplere de, açıkça aykırıdır. Şöyle ki :

*a — 168 sayılı kanun, kanun önünde eşitlik prensibine aykırıdır: Anayasamızın 12 nci maddesinde, bu Anayasa ile kurulmuş bulunan toplumsal düzenin, kanun önünde eşitlik prensibini bir temel müessese olarak aldığı görülmektedir. Hem tarih içinde, hem de çağımızda, türlü toplumlarda, bazı kişilere, ailelere, zümrelere, sınıflara, ötekilerden ayrı imtiyazlar tanındığı olmuştur, olmaktadır. Türk toplumu, böyle imtiyazları reddeden bir temel yapı üzerindedir.*

Oysa, 168 sayılı kanun 10 uncu ve 11 inci dönemlerde milletvekilliği yapmış kimseleri, kendilerini borçlu buldukları hazineye veya Ziraat Bankasına karşı, daha imtiyazlı borçlu duruma sokmaktadır. Çünkü, hiç bir kamu yararı sebep olmadığı, hiç bir kanunî temele dayanmadığı halde — ki, esasen eşitliği aşan imtiyazlar verme, bir kanunî temele zaten dayanamaz — sa bunların, muaccel duruma girmiş olan, haksız iktisap sebebiyle hemen iadesi gereken bulunan borçlarını, hazinenin ve bankanın başka borçlularının nail olmadığı şekilde ve alacaklılarının rızası dışında taksitlere bakıyor; üstelik, bu borçluları, alacaklılarının sahip oldukları mülkiyet hakkının istilzamlarından olan faizlerden de — öteki borçluların nail olamayacağı şekilde — âzade kılıyor. Bu durum, kanun önünde, eşitlik prensibine düpedüz aykırıdır.

*b — 168 sayılı kanun, yargı yetkisi ve görevi ile ilgili prensiplere aykırıdır. Şöyle ki :*

*i — Anayasamız ve modern hukuk; müşahhas hukukî ihtilâfları ele alarak ilgililerin hak durumunu tesbit etmek yetkisini, yargı yetkisi sayarak, bu yetkiyi kullanma görevini münhasıran yargı organına vermiştir. Anayasamızın 7 nci maddesi de böyle yapmıştır. Bu, yürütme ve yasama organları karşısında yargı görevinin özel bir organa verilmesidir ve bu durumu ile kuvvetin ayrılığı prensibini de teşkil eder. Demek ki, Anayasamız, bir görev ayrılığı prensibi koymuştur. Her görevi de ayrı bir devlet yetkisi kullanma teşkil ettiği için, ayrı bir organa vererek kuvvetler ayrılığı prensibine de ulaşmıştır. Kuvvetlerden, yani, sırf kendisine mahsus bir yetkiyi kullanan organlardan hiç birisi, öteki organın görev, yani yetki alanına tecavüz edemez. Böyle bir hal, yetki gasbı teşkil eder.*

Oysa, önümüzdeki olaya bakalım. Ziraat Bankası ile 10 uncu dönem milletvekilleri arasında hâsıl olmuş bir ihtilâflı durum vardır : Muaccel duruma girmiş banka alacaklarının masraf ve faizleri ile birlikte tahsili.. Bu ihtilâflı durum hakkında, yargı organının kaziyei muhkeme de teşkil etmiş hükümleri vârid olmuştur. Bu, tamamiyle normaldir : müşahhas hukukî ihtilâfları çözmek, bunlardaki hak durumunu tesbit etmek, yargı yetkisidir ve bunu da, yargı uzvu kullanarak hükümlere varmıştır. İşte, durum böyle iken, şimdi, 168 sayılı kanun ile yasak organ işe karışıyor; yargı yetkisi dahilinde kalan alana tecavüz ediyor. Yargı organının görevine müdahale ediyor, o alandaki prensipleri, yargı değil, yasama yoluyla çözüyor. Bu, bir yetki gasbıdır ve Anayasanın 7 nci maddesine açıkça aykırıdır.

ii — Anayasamızın 132 nci maddesine göre, yasama organı dahi, mahkeme kararlarını değiştiremez; tersine bunlara uymak zorundadır.

Oysa, önümüzdeki olaya bakalım : Ziraat Bankasının, 10 uncu dönem milletvekillerinden bazılarından olan alacakları, yargı organının yetkisini kullanmasını, görevini yerine getirmesini davet etmiş ve yargı organı da, bankanın bu alacaklarını hükme bağlamıştır. Bunlardan bir kısmı, muhkem kaziyeye de teşkil etmiştir.

a<sup>1</sup> — Durum böyle iken, şimdi, yasama organı, 168 sayılı kanun ile koyduğu hükümlerle; bir kazaî tasarrufun konusunu teşkil eden olaya ait kanun ile bu kazaî tasarrufun hükmünü, bu hükmün muhtevasını değiştiriyor : Masraf ve faiz ile ana borcun ödenmesi şeklindeki kazaî tasarrufun hükmünü; masraf ve faizler atılmak suretiyle, ana borcun 10 yıllık taksitlerle ödenmesi şeklinde değiştirmiş oluyor ki, 132 ye aykırıdır.

b<sup>1</sup> — Keza, yasama organı, 168 sayılı kanun ile koyduğu hükümlerle; evvelce hukukî hayata doğmuş bulunan kazaî tasarruf hükmünü (masraf ve faizi ile birlikte borcun ödenmesi hükmünü) fiilen infaz edilmez hale getirmiş oluyor: Çünkü, masraf ve faiz ile birlikte borcun ödenmesi hakkındaki hükmün yerine, masrafsız ve faizsiz olarak 10 yıllık taksitleri ikame etmiş ve Ziraat Bankasını, ancak, bunu talep eder, başkasını isteyemez duruma getirmiş oluyor ki, bu da 132 ye tamamiyle aykırıdır.

c — 168 sayılı kanun sosyal devlet ilkesine aykırıdır : Anayasamızın ikinci maddesi, sosyal devlet ilkesini koymuştur : Türk Devleti, sosyal devlet olacaktır. Bu, şu demektir ki : Devlet kasası,

ancak, sosyalman ve ekonomikman zayıf olanları korumağa yönelebilir; ancak, bu amacı gerçekleştirici harcamalar yapabilir, muafiyetler kurabilir. Hattâ, bu amacı gerçekleştirici harcamalarda ve muafiyetlerde o kadar da serbest değildir: Bu korumayı bile, ancak iktisadî gelişme zaruretleri ile uyuşturmağa ve malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yapabilir.

Durum böyle iken; 168 sayılı kanun, öteki bir sürü sosyal kategorilere kıyasla hiç de sosyalman ve ekonomik açıdan zayıf olmadıkları, binaenaleyh, bir korunmağa ihtiyaçları bulunmadığı halde, 11 inci dönem milletvekillerini hattâ onlardan bir kısmını da haksız olarak korumaktadır (muaccel borçlarını taksite bağlamak suretiyle, faizlerden feragat etmek suretiyle..). Bu korunma, sosyal devlet ilkelerine aykırılık teşkil eder ve bu hali ile de, ayrıca, bir zümre imtiyazı mahiyetinde gözükür ki, sosyal devlet telâkisinde, böyle bir imtiyazın da yeri yoktur.

C — «Uygun bulmama» nun parlâmento hayatını ve çalışmalarını kavrayan bazı kurallar açısından dayanakları: Bilindiği üzere, parlâmentolar da, hayatlarını ve çalışmalarını bazı kurallar üzerine oturturlar. Bunlar, bazan basit usulî kaideler olmayı aşarlar, demokratik vetirenin parlâmento safhasına ait temel ilkeler olma seviyesine yükselirler. Bunlardan olayımıza uygulanabilecek olan ikisini şöyle gösterebiliriz: Parlâmento hayatının ve çalışmalarının demokratik nitelikte olması prensibi; parlâmentonun ancak kanunu gerçekten kanun yapan özellikleri haiz tasarruflar meydana getirmesi prensibi.

a — 168 sayılı kanun, parlâmentonun demokratik nitelikte faaliyet göstermesi prensibine aykırıdır: Türk Devleti demokratik bir devlettir. Bu, siyasî iktidarın demokratik vetire içinde kurulup icrası ve denetlenmesi, insan haklarının riayet görmesi anlamındadır. Fakat, devletin demokratik nitelikte olması, bir başka açıdan, Türk Devlet organlarının bu arada yasama organının demokratik bir hayat tarzı içinde, demokratik bir çalışma yapması anlamındadır. Demokratik bir hayat tarzına ve onun içinde demokratik bir çalışma usulüne sahip olma ise, şunu ifade eder: Başka devlet organlarından ve onları meydana getiren unsurlardan, görevin gerektirdiğinden başka bir ayırım ile ayrılmadan, aynı objektüvite plânında kalmak..

Bir parlâmentonun ve onun üyelerinin, türlü imtiyazları ve imkânları olabilir. Fakat bunlar, ancak, parlâmento görevinin yerine getirilmesinin zarurî şartı olarak mevcut olabilir. Bu şartı



aşan imtiyazlar, imkânlar, çalışma yolları, demokratik zihniyetin gerektirdiği objektüvitenin dışında kalır ve parlâmentoyu demokratik niteliğin ötesine atar.

Şimdi, olayımızın mahiyetini, bu açıdan inceliyelim : Parlâmento, kendini vazetmiş olan bir meseleye kendi üyelerinden bir kısmının şahsî menfaatlerine uygun bir çözüm yolu getirmiştir : Muaccel olan, sebepten yoksun duruma düştüğü için hemen ödenmesi gereken eski parlâmenterlerin borçlarını karşı tarafın rızası da olmadan taksite bağlamak, faiz ve masraflardan beri kılmak suretiyle... Bu ise, parlâmento görevinin, parlâmanterlik görevinin gerektirdiğinden başka bir ayrım ifade etmektedir ki, üyeleri hakkında üyelerinin ilgi ve menfaat halkası içinde kalan böyle bir meselede, bu menfaati sağlayıcı böyle bir tasarruf, parlâmentoyu, diğer devlet organları ile beraber bulunduğu aynı objektüvite plânından dışarı atmakta ve binaenaleyh, onun demokratik niteliğe tâbi ve sahip olma prensibini ihlâl etmektedir. Kanun yapma yetkisini, toplumun menfaatine uygun olarak kullanacağı yerde, kendi üyelerinin menfaatine kullanması, demokrasi zihniyetine ve faaliyetlerinin demokratik ilkesine aykırı düşmüştür. Bir başka deyimle söylemek gerekirse, demokratik esastaki bir parlâmentonun ilk ve aslî görevi; vatandaşlardan vergi ve sair adlarla alınan paranın harcanmasını kontroldür. Daha doğrusu demokratik parlâmento, bu paraların kamu yararına en uygun düşecek şekilde kullanılmasını sağlama görevindedir. Demek, demokratik nitelikteki bir parlâmentonun görevi, hazinenin alacağı, yani milletin alacağı üzerinde denetçilik etmektir.

Hal böyle iken, milletvekillerinin, şimdi, 168 sayılı kanun ile, kendi yararlarına ve hazine aleyhine tasarrufta bulunmaları, demokrasi zihniyetine, demokratik gelişme prensibine aykırıdır. Bu aynı zamanda, yetkinin, kötüye kullanılmasını da teşkil ve ifade eder.

*b — 168 sayılı kanun, parlâmentonun, ancak, kanunu, gerçekten kanun yapan özellikleri haiz tasarruflarda bulunabilmesi prensibine aykırıdır : Millî irade esasına dayanan bir hukuk devletinde, parlâmento dahi, her istediği hususu, kanun halinde tasarruflar dünyasına çıkaramaz; ancak, kanunu, gerçekten kanun yapan özellikleri haiz tasarruflarda bulunabilir. Parlâmentonun, bazı tasarrufları, şeklî bir kanun halinde olabilir. Fakat, bir demokratik devlette, millî irade esasına dayanan bir hukuk devletinde, kanunun, gerçekten kanun adına lâayık olabilmesi için, bu tasarrufun,*

ayrıca, parlâmento hayatını ve çalışmalarını kavrayan başka kurallara da tâbi olması gerekir: Parlâmento ancak, «genellik», «objektiflik», «soyutluk» niteliklerini haiz tasarruflarını, kanun halinde imal edebilir. Bu da şu demektir: Parlâmento, bir kanun çıkaracağı zaman, genel kaide şudur ki: Kanunun konusu, belli şahıs, nevi, olayı, cinsi kavrayan; bu belli şahıs, nevi, olay, cins etrafında teşekkül etmiş sübjektif durumu ihtiva eden; belli şahıs, nevi, olay ve cinsin müşahhas menfaatini hedef alan bir konu olmaz; ancak ve ancak, hiç bir belli şahıs, nevi, olayı, cinsi, bunların sübjektif durumunu ve müşahhas menfaatini ihtiva etmeden, kanunda nitelikleri genel olarak gösterilen bütün şahısları, nevi-leri, olayları, cinsleri kavrayan — buna genellik kuralı denir — bunların, objektif durumlarını ihtiva eden — buna objektiflik kuralı denir — genel ve objektif durumlara ait mücerret menfaatleri ihata eden — buna da soyutluk kuralı denir — bir konu olabilir. Modern âmme hukukunun bir prensibidir ki, parlâmento, kanun halindeki tasarruflarını, özel olaylar üzerinde alamaz, genel olaylar üzerinde, objektif ve mücerret tarzda alır.

Hal böyle iken, 10 uncu dönemde, Ziraat Bankasına karşı, 11 inci dönemde Hazineye karşı, muacceliyet kazanmış belli bir borçluluğun borçlusu olan belli parlâmenterlerin, bu sübjektif borçluluk durumunu kanun ile tanzim etmeğe, belli bir parlâmentonun da hakkı yoktur. Bu, parlâmentonun, kendi hayatını ve çalışmalarını dayandırması gereken modern âmme hukuku prensibine aykırılık teşkil eder.

İşte, Devlet Başkanının 168 sayılı kanunu «uygun bulmama» sının, sayın meslektaşlarımız Prof. Arsel ile, Doçent Aksoy'un ilmî katkıları ile ifadesini bulan hukukî dayanakları, bunlardır. Biz, bu hukukî dayanakları, onların, yukarıda adı geçen makalelerinden alarak, kendi anlayış ve üslûp tarzımız içinde ifade ettik.

Demek ki; Devlet Başkanı, yukarıda gösterilen hukukî sebeplere dayanarak, 168 sayılı kanunun yayınlanıp yürürlüğe girmesini «uygun bulmamıştır». Binaenaleyh, bu hukukî sebepleri, bir gerekçe halinde parlâmentoya açıklayarak, 168 sayılı kanunu, bu hukukî sebepler muvacehesinde bir kere daha düşünmeğe davet etmiştir. Onun, parlâmentoyu, evvelce kabul ettiği bir hukukî metin üzerinde bir kere daha düşünmeğe davet hakkı vardır; parlâmentonun da, tasarruflarını, hukukilik içinde inşa etme mecburiyeti

dolayısıyla, bu davete uyup, hukukî tasarrufun gerçekten hukukîlik içinde kalıp kalmadığını bir kere daha düşünmeğe mecburiyeti vardır.

Şimdi, bu ikinci safhada, her ikisinin görüşü telâhuk ederse, yani, Devlet Başkanının gösterdiği hukukî sebepler, parlâmentoca da vârid görülerek, ona göre bir ayarlama yapılırsa; veya, parlâmentonun yaptığı teemmülde, Devlet Başkanının ileri sürdüğü hukukî mülâhazaların vârid olmadığı, kanunun, bu aslî bünyesini muhafaza ederek hukukî hayata dönmesinde bir hukukî kusur bulunmadığı sabit olursa ve Devlet Başkanı da bununla ikna edilmiş olursa, kanun, normal hayatını devam ettirecektir. Fakat, parlâmentonun, kanunda bir hukukî kusur bulunmadığı hakkındaki ısrar görüşüne Devlet Başkanı katılmıyacak ise, o zaman, kanunu, Anayasa Mahkemesince iptal ettirme yetkisini kullanacaktır. Siyasî dalgalanmalar arasında, parlâmentomuzun, bir ilmî kontribüsyonun sağlam temellerine dayanan bu hukukî esbabı kavramada pek arzulu olamaması mümkündür. Fakat, siyasî dalgalanmaların dışında kalan nötr durumu ile, Anayasa Mahkemesinin bu hukukî esbaba daha derinden bir itibar göstereceği ümit olunabilir.

**2 — Siyasî dayanaklar :** Devlet Başkanının, 168 sayılı kanunu uygun bulmasının, hukukî sebeplerden başka, bazı siyasî dayanakları da olması mümkündür, muhtemeldir. Böyle bir ihtimal içinde, bu siyasî dayanakları da aramamız lâzımdır. Hemen şunu ekleyelim ki; Devlet Başkanı, bu noktada bulacağı sebeplere dayanarak kanunu geri gönderdiği zaman, parlâmento ile, bir hukukî çatışma haline düşmüş olacaktır. Binaenaleyh, kendi ileri sürdüğü siyasî esbaba kani olmayan parlâmento, bir ısrarda bulunduğu zaman, Devlet Başkanı, Anayasa Mahkemesini tahrik etme yetkisini kullanmayacaktır, kullanamayacaktır. Başkanın bu noktadaki bütün imkânı, Türk Devlet organları üzerinde — konu ile ilgili olmak üzere parlâmento üzerinde — bir miktar müessiriyet aramaktan ibarettir.

Bizce, başkanın, bu konuda dayanacağı siyasî sebepler şunlar olabilir :

*A — Siyasî iktidarın icrasına, kendileyin bir etki getirme işiyakı :* Siyasî rejimimize göre, iktidarın icrası; bir parlâmento çoğunluğuna dayanan hükûmetin ve içinden bir hükûmet heyeti de çıkarıp, onu da faaliyete sevk eden parlâmentonun yetkileri ve imkânları arasındadır. Bir başka deyimle, siyasî iktidarın icrası; bilhassa günlük ve dinamik veçhesini, kendi desteğine dayattığı bir

hükûmet vasıtasıyla icra eden parlâmentonun yetkileri ve imkânları içindedir. Bu arada Devlet Başkanı, icra uzvunun birinci kademesi olmak dolayısıyla, siyasî iktidarın hükûmet marifeti ile kullanılan günlük ve dinamik veçhesinin icrasına, bir miktar etki getirebilir: Bakanlar Kuruluna başkanlık ederek, bu sıfatla müzakere ve kararlarına bir katkı getirecek, hükûmet tasarruflarına vereceği imzayı ileri sürerek...

Fakat, zaman olur ki —ve şimdi Türkiye’de durum da odur ki— siyasî iktidarın icrasında, parlâmenter hükûmetin beraberliği, âhengi, aynı çizgi üzerinde bulunuşları, her hâdisede vâki olmaz. Bazı olaylarda, parlâmento, hükûmeti devirmeden, hükûmetini devirme tehdidini ileri sürerek onu, kendisi ile beraberliğe sevk etmeden —çünkü, bunu yapmağa siyasî şartlar elvermemektedir— teşebbüsü eline alır; hükûmet ile bir âhenk içinde olma ve kalma ihtiyacını duymadan, siyasî iktidarı, belli bir alanda, resen, kendi takdiri içinde kullanmağa kalkar. Böyle bir gidişe Devlet Başkanı, icra uzvunun ilk kademesi sıfatı ve imkânı ile bir etki getirmeğe kudretli değildir. Böyle bir gidişe Devlet Başkanı, doğrudan doğruya parlâmento plânındaki faaliyetleri ve vasıtaları ile etki getirmeği arayacaktır: Mesaj, açış nutku, kanunları «uygun bulmama» yoluyla geri gönderme, Anayasa Mahkemesini tahrik yolları ile... —Bir de, şartlar da hâsıl olduğu takdirde, seçimlerin yenilenmesine karar verme yolu ile—

İşte, şimdi, Türkiye’de, Devlet Başkanının, siyasî iktidarın parlâmentoca icrasına, doğrudan doğruya parlâmento plânındaki faaliyeti ve vasıtası ile, kendisine mahsus bir etki getirme yolunu kullandığını göstermekteyiz: Devlet Başkanı, parlâmento faaliyeti böyle icra edilmekte olan siyasî iktidara, bir etki getirme sebebi ile, onun bir kanununu geri göndermektedir. Çünkü:

Devlet Başkanı olan zat, 1950-1960 arasındaki demokratik rejim sapmalarını bertaraf ederek, teminatlı bir demokratik mekânizma yoluyla, bir demokratik siyasî iktidar vâkiasına ulaşma gayretinin öncüsü olmuş bir zattır. Fakat, 1961 parlâmentosunun, türlü olaylarda, rejimin istilzam ettiği objektivite mihrakından kâri olarak, tasfiye edilmiş eski rejim mensuplarının iltizamcısı duruma getirdiğini görmekte ve bundan da üzüntü duymaktadır. Bu sebeple, zaman-zaman, demokratik bir siyasî iktidar vâkiasına ulaşma inisiyatifini, parlâmento üzerinde bir etki aramaktadır. İşte, 168 sayılı kanun, ona bu imkânı vermiştir. Bunu geri göndererek, parlâmentoyu, rejimin istilzam ettiği objektivite mihrakın-

dan kaymama hususunda uyarabilir; parlâmentonun, siyasî iktidarın icrasında Devlet Başkanlığı tarafından gelecek etkilere de rejimin selâmeti açısından açık bulunması zaruretini, ona telkin edebilir. Bizce, Devlet Başkanı, böyle bir insiyakın tesiri ile ki, 168 sayılı kanunu geri göndermiştir. Bu kanun, konusu bakımından, Devlet Başkanının aradığı etkiyi getirmeğe pek elverişlidir; muhtevasını işleyişte düştüğü hatalar yüzünden de, Devlet Başkanına, son derece sağlam bir müdahalede bulunma fırsatını vermektedir.

*B — Siyasî iktidarın icrasına, kamu oyu duygularının etkisini getirme ve bu suretle, parlâmentonun prestijinin yükselmesine yardım etme insiyakı:* Devlet Başkanı, parlâmento plânında ve parlâmento faaliyeti yoluyla yapılan siyasî iktidar icralarına, — demokratik bir ülkede pek sık yapıldığı üzere — kamu oyu duygularının etkisini getirmedeki faydayı hedef alan bir siyasî maksatla da, 168 sayılı kanunu geri göndermiştir. Devlet Başkanı düşünmektedir ki, demokratik siyasî iktidar vâkiası içinde, kamu oyu duygularının da, siyasî iktidara müessir olması vardır. Bizde bu, pek sık vâki olan bir olaydır. Fakat tarihen sabittir ki, parlâmentolarımız, daha çok, kamu oyunun, gerçekte Anayasa'nın istilzamları dışında kalan dilek ve duyguları altında kalarak siyasî iktidar icra etmektedirler. Anayasanın istilzamları içinde kalan kamu oyu dilek ve duyguları, bazı aydın kitlelerin dilek ve duyguları, parlâmentolarca benimsenmekte pek ileri bir merhalede değildir. Oysa, şimdi, pek nazik bir durumdayız: Demokratik müesseselerin itibarlarının gün geçtikçe artması gerekmektedir. Bunun için de, demokratik müesseselerin, Anayasa istilzamları içinde kalan kamu oyu dilekleri ile uygun düşmekten gelen bir nüfuz kazanması gerekir. Böyle yapıldığı takdirde parlâmentonun prestiji yükselir, böyle yapılmadığı takdirde, itibarı zâfa uğrar. Devlet Başkanı olarak da, kendisi, Anayasa istilzamları içinde kalan kamu oyu duygularını, siyasî iktidarı icra eden mekanizmalara, otoritelere intikal ettirmeli; bu duyguların siyasî iktidarın icrasına müessir hale gelmelerine vasıta ve kanal olmalıdır. İşte, 186 sayılı kanun, bu hususta mükemmel bir fırsattır; fakat aynı zamanda pek nazik ve tehlikeli bir fırsat: Bu kanun, kamu oyunda menfi bir duygu yaratmıştır. Kamu oyu, bu kanunda, bazı milletvekillerinin baskısı ve tesiri ile, parlâmentonun, objektivite diye, genel menfaat açısından uzağa düştüğü kanısındadır. Eğer, Devlet Başkanı, parlâmentoyu, buna inandırabilirse, parlâmento, kanunu, bu objektivite ve genel menfaat mih-

veri üzerine oturtur ve prestijini kurtarmış olur. Fakat, parlâmento, bu nazik ve ince durumu kavrayamaz da, Devlet Başkanının, siyasî iktidarın icrasına kamu oyunun bu hayırlı etkisini getirme insiyakını takdir etmez de, Devlet Başkanı ile, gerçekten bir çatışma haline düşerse, bundan da, moralman zayıf çıkar. İşte tehlikeli nokta buradadır. Devlet Başkanı, yaşamasını ve kuvvetlenmesini istediği parlâmentoyu, prestijini artıracak bir yeni takdire doğru sevk ederken, parlâmentonun temerrüdünün, tam ters bir sonuç vermesi...

Devlet Başkanının, parlâmentonun prestiji bakımından böyle bir ters sonuç doğmasından korkmayacağı; rejimin tüm varlığından gelecek faydaları belirtmek üzere, bu çatışmayı, son noktasına kadar götürmekte tereddüt etmiyeceği tahmin olunabilir.