

## TEŞRÎ VE İCRANIN MÜNASEBETLERİ PROBLEMİ<sup>1</sup>

Georges VEDEL  
Çeviren : T. TİMUR

### I — Meselenin tarihî gelişimi :

A — Teşrî ve icra tefrikinin, tarihî plânda, kiralî iktidarı hudutlandırma gayretinden doğduğu malûmdur. Kuvvetler ayırımı fikrinin Locke tarafından ilk defa ortaya atılması, 1688 İngiliz İhtilâlini ve Parlâmentonun mutlak monarşiye karşı açtığı mücadelede kazandığı kat'î zaferi takibeder. Fransa'da Montesquieu ve muakkipleri de teşrî ve icra tefrikini aynı mânada kullanmışlardır: Keyfî olmıyan (yani tahdit edilmiş) bir iktidarın teessüsü; şahsî haklar ve âmnîe hürriyetleri rejimi. Her zaman olduğu gibi, monarkın kadiri - mutlak olmadığı hususundaki kaidenin ideolojik ve mefhumî bir şekilde vazedilişi, bu kaidenin çeşitli gelişimlerine yol açmıştır. Fakat, teşrî ve icra tefrikinin kökü, monarşik iktidarın; halkın, veya hiç olmazsa o anda monarkın ve sarayın siyasî yönetim rolünü almaya en müsait sınıfın lehine tahdidi cereyanında bulunmaktadır.

B — Fakat bir kerre kuvvetler ayırımı prensibi vazedilince, bu prensip gerek bizzat ideolojisi, gerekse doğurduğu pratik neticelerle teşriin, icraya üstünlüğüne müncer olmaktadır.

Bu neticelerin gelişimleri farklıdır ve bunların tam bir listesini vermek mümkün değildir. Bununla beraber, kısaca şunları saymaya çalışalım :

— Teşrî; bizzat, icranın ancak onların çerçevesinde hareket edeceği umumî kaideler koyan iktidar oluşu vakıasıyla «asıl iktidar» hüviyetini alıyor ve icrayı «müştak iktidar» derecesine indirmeye meylediyor.

Bu fikir, kanunun umumî iradenin ifadesi olduğu ve hâkimiyetin en derin kaynaklarına dokunduğu hususundaki, Rousseau menşeli ideolojinin gelişmesiyle hususî bir kuvvet kazanacaktır.

<sup>1</sup> Milletlerarası siyasî ilimler cemiyetinde G. Vedel tarafından takdim edilen rapor. Revue française de Science politique, décembre 1958.



— Meşruiyet fikrinin muhtevası yavaş yavaş değişmektedir. İktidarın meşruiyeti, gitgide halkın tâyinine bağlanmaktadır ki bunun da yolu seçimdir. Oysa, bizzat tâyin şekli monarka yavaş yavaş meşruiyeti kaybettirmektedir. Şu halde, artık ya ortadan kalkmalıdır veya sembolik ve teşrifata münhasır bir rolle iktifa etmelidir. Bu takdirde icra fonksiyonunun, hakikî bir şekilde nasıl ifa edileceği çeşitli hal tarzları ortaya çıkarmaktadır. Fakat, bunlardan hiç olmazsa biri (Parlmanter rejim) başlangıçta teşriin tam iktidarı temeli üzerinde gelişecektir.

— Yeni bir manâda (âmme hizmetlerinin organizasyonu ile alâkalı umumî hükümler manâsında) kanunlar ve krediler gerektiren modern idarenin gelişmesi teşriin kudretini takviye etmektedir. (Gerek bu yeni manâdaki kanunlar, gerekse krediler parlâmento tarafından kararlaştırılmaktadır.)

— Seçim hakkının, genel seçim hakkına varana kadar genişletilmesi kütlelerin reyinden gelen teşriinin, seçmenle daha az teması olan ve az çok idareye bağlı olan icra üzerindeki baskısını artırmaktadır.

Şüphesiz, bu cereyan tek yönlü ve yeknesak değildir. Memleketlere göre büyük tarih ve hususiyet farkları göstermektedir. En basit ve en ileri gelişim tipini İngiltere teşkil etmektedir. Bu memleket XIX uncu asırda kabine hükümetini ve parlmanter rejimi ortaya koydu ve teşrî fonksiyonu fiiliyatta sadece seçimden gelen Meclise hasretti. İlk defa «kabine: meclis ekseriyetinin komitesi» formülüne varan da yine İngiltere'dir.

Fransa'nın gelişimi başka şekilde olmuştur. Gerçekten Fransa, 1789 dan sonra meşrutî monarşi rejimi altında olmasına ve kuvvetler ayrımı doğmasına rağmen, sür'atle teşriinin diktatoryasına kaydı. Hattâ 1792 - 95 konvansiyonel rejimi kuvvetler ayrımı fikrinden bile uzaklaşmaktadır. Fakat otoriter rejimlerin birbirini takibi (I. İmparatorluk, meşrutî monarşi, orleanist monarşi, II. İmparatorluk) bu ceryanı üç çeyrek asır kadar durdurmaktadır. Ancak, III. Cumhuriyetin teessüsü ve Mc Mahon'un şahsî iktidarını yerleştirme teşebbüsünün âkim kalmasından sonradır ki, III. cü Cumhuriyetin esası olan teşriinin üstünlüğü yerleşmiştir.

Bu ceryanı Avrupa'nın diğer memleketlerinde takibetmek mümkün değildir. Fakat, umumî olarak, XIX. asırda ve XX. asrın başında bu memleketlerde, monarşik müessesenin silinişi veya gözden kayboluşu, teşriden çıkan ve onun kontrolü altında bulunan icra organlarının zuhuru görülecektir. Bu hususta, hemen I. Cihan Harbi akabinde mer'iyete konan anayasalara bir göz atmak enteresandır.



C — Buraya kadar A.B.D. kasden ele alınmadı. Aslında bu Devletin göze çarpan bir hususiyeti vardır.

Federal plânda icranın daha başlangıçtan itibaren seçimden çıkması ve aslında endirekt olan bu seçimin tatbikatta millî plânda ve direkt cereyan eden bir seçim halini alması, Amerikan icra kuvvetinin, teşrinin hâkimiyetine tâbi olma hususunun umumi cereyana sürüklenmesine mâni olmuştur.

Diğer taraftan Birleşik Devletlerde federalizmin hem merkezileştirme hareketini elinde bulunduran (ve bu merkezileştirmenin vasıtası olan) başkana önem kazandırarak, hem de birlikçi devletde diktatörlüğe müncer olabilecek bu önemi tahdit ederek nasıl icranın işine yaradığını göstermek lüzumsuzdur.

Şüphesiz başkanın kongre karşısındaki durumu, bazı parlamenter unsurlardan («kongre hükûmeti») kendini tamamen kurtaramamıştı. Fakat, yüksek mahkemenin Anayasanın organize ettiği üçüncü bir iktidar gibi bir rol oynamasıyla da zaten takviye edilmiş bulunan kuvvetler ayrımı prensibi, 20 inci asrın başında Avrupa'da olduğundan daha kuvvetli bir manâ kazandı.

D — Bununla beraber, Birinci Dünya Harbine kadar, gelişme istikametleri hayli kolaylıkla farkediliyorlarsa da, son yarım asırdanberi durum böyle değildir ve bunun da aşağıda saydığımız, birtakım mütenakız sebepleri vardır.

— Herşeyden önce, İngiliz parlamenter rejimi, modern iki parti sisteminin tesiri altında, icranın hâkim olduğu bir rejime doğru gelişti. Liberal partinin büyük parti vasfını kaybedişinden beri İngiliz sistemi, periodik seçimlerin hakemliği ve muhalefetin tenkidi altında bir partinin idaresi halini almıştır.

— Artık üstünlük sırası icraya gelmiştir. Âmme hizmetlerinin gelişmesi, topyekûn harplere doğru kayış ve tazyik kuvvetlerinin çoğalışı neticesi, icra kuvveti, hukukî plândaki «icra»nın rolünü fazlasiyle aşan, Devletin merkezî unsuru şeklinde tezahür etmektedir.

XX inci asrın bu zaruretleri karşısında, parlamenter rejimin normal işleme hudutları hayli daralıyordu. Bu rejimin hayatiyeti, ancak irtibatlı bir parti sistemi ile mümkündü. Böyle bir parti sisteminin bulunmadığı yerlerde, icra istikrarsız, devamsız ve bazı anlarda hayalden ibaretti. (Birinci Cihan Harbinden sonra III. Fransız Cumhuriyeti, Weimar Almanyası).



Daha umumî ve daha derin sebepler bir tarafa, Avrupa'da 2 harp arasında diktatörlük rejimlerinin gelişimi, icranın üstünlüğünün had şekillerinden biri oldu.

E — Nihayet geri dönerek II. Dünya Harbinden sonra halk demokrasilerini ilham eden Rus hâdisesinin önemini zikretmek lâzımdır.

İdeolojik plânda Marksizm - Leninizm, Rousseau ve Fransız Konvansiyonu menşeli siyasî cereyanla birleşerek ve onu zenginleştirerek, sözde kuvvetler ayrımını takbih etmekte ve kuvvetler birliği prensibini telkin etmektedir.

Hukukî plânda, Sovyet Anayasaları, icrayı, kendisi de bizzat halka tâbi olan, seçilmiş bir meclise tâbi kılan bir «kuvvetler piramidi» modeli vermektedir.

Pratikte ise, Rusya ve halk demokrasileri, teşrî ve icra arasındaki münasebetleri müesses bir muhalefet olmaksızın, tek bir parti (veya bir parti cephesinin) vasıtasıyla gerçekleştirmektedir.

İcranın, teşriye tâbi kılınışının gerçekleşmesinde ve iktidarın demokratlaştırılmasında, Yugoslavya'nın 1953 den sonra, eski icra organlarının ekseriyetini Meclisin basit delegasyonları haline sokarak daha da ilerlere gittiğini iddia ettiği gerçektir.

F — Görüldüğü gibi, tarihin seyri bir derece bulanık ve mütenakızdır. Bununla beraber, düşünülünce, bazı veriler elde edilebilir.

— Teşri ve icranın tefriki, tarihî tesadüflerden doğmasına rağmen, bir kere ortaya çıktıktan sonra, artık yaşamaya devam etti.

— Memleketlerin ekserisinde, bu tefriğin yanı sıra, hiç olmazsa hukukî alanda, ister kanun üstünlüğü, isterse kuvvetler birliği fikri sebebiyle, icranın teşriye tâbi oluşu vakıası yer aldı.

— Bununla beraber, modern bir demokraside icra kuvveti esas muharrik kuvvettir, ve göreceğimiz şekiller altında millî bir liderlik etmeye temayül eder.

## II — Teşri ve icra arasındaki münasebet sistemlerinin ana tipleri :

Teşri ve icra münasebetleri tiplerini sınıflamak için, evvelâ bunları hukukî bakımdan ele almak, sonra da durumun realiteye ne dereceye kadar tekabül ettiğini tetkik etmek lâzımdır. Bu mukayese Anayasa hukuku



ile siyasî realite arasındaki - artık bütün orijinalitesini kaybetmiş olan - mesafeyi bir defa daha göstermek arzusundan doğmamaktadır.

Daha ziyade, hususî bir durumda, tatbikatta icra ve teşri arasındaki münasebetleri tâyin edici unsurlar olarak kabul edilmesi icabeden ve bu münasebetler arasındaki mesafeyi husule getiren faktörleri vuzuha kavuşturmak gayesini gütmektedir.

A — Hukukî plânda, çağdaş dünyanın hâlen XIX. asır yazarları tarafından çizilen şemaya girebildiği ve klâsik tabloya uyduğu kabul edilebilir. Bu tablo kuvvetler ayrımı prensibini kabul eden rejimlerle, reddedilenlerin geniş ölçüde tefrikine dayanmaktadır.

İlk kategori (kuvvetler ayrımının reddi ve kuvvetler birleşimi) gerçekte birbirine zıt iki nevi ihtiva etmektedir : Diktatörlük (teşrinin icra tarafından mas edilmesi veya tam itaat altına alınması); konvansiyonel rejim veya, Fransız deyimine göre icranın, teşrinin basit bir memuru (commis) olduğu meclis hükûmeti.

İkinci kategori de (kuvvetler ayrımının kabulü) iki büyük bölüm ihtiva etmektedir. Bazan rijit kuvvetler ayrımı sistemi olarak takdim edilen, icranın teşri karşısında gayri mesul olduğu şeklinde karakterize edilen ve başkanın millî plânda seçildiği *başkanlık rejimi*; icranın teşri karşısında mesul olduğu, parlâmento âzalığı ve vekillik fonksiyonlarının uyduğu ve müstakil olarak icranın teşri üzerinde tesir vasıtalarına ve bilhassa fesih selâhiyetine sahip olduğu *parlmanter rejim*.

Bu şemada, parlmanter rejim supl kuvvetler ayrımı rejimi (veya kuvvetlerin işbirliği) olarak tahlil edilmiştir.

Tamamen hukukî mahiyet arzeden bu tablo, üzerinde fazlaca durulmıyacak kadar malûmdur. Bu mevzuda, bazı noktalara işaretle iktifa edilecek.

Herşeyden önce bu şema, bütün şemalarda olduğu gibi sırf hukukî bakımdan olsa dahi bazı rejimleri çerçevesi haricinde bırakmaktadır. Bu hususta en klâsik misâl Anayasası bazı hususlarda, federal icrayı, federal teşriye sıkı bir şekilde tâbi kılan ve bundan dolayı konvansiyonel rejimi hatırlatan; fakat icranın teşri karşısında siyasî mes'uliyetinin yokluğu bakımından bir dereceye kadar kuvvetler ayrımını gerçekleştiren İsviçre sistemidir.

Ayrıca, yine bütün şemalar gibi, yukarıdaki şema birçok hudut ve kıstas problemleri ortaya koymaktadır.



Kıstas meselesi : Rastlanılan birçok kategori ve farklılıklar birçok hatları ile temayüz ediyorlar. Bütün bu hatlar arasında, hangisi esas kıstastır. Meselâ, teşride başkanın millî bir seçimle iktidara gelmediği, fakat diğer taraftan iktidarını parlâmento karşısında mes'ul olmadan monokratik bir tarzda icra ettiği bir rejimi başkanlık rejimleri arasına sokabilir miyiz? Hudut problemi : bazı Anayasa sistemleri farklı kategorilere girebilecek mekanizmaları birleştiriyorlar. Hangi anda ve hangi yönde başkanlık rejimi ile parlamenter rejim arasındaki sınır bu tarz birleşimlere başvuran bir Anayasa (meselâ Weimar Anayasasında veya bugünkü Fransız Anayasa projesinde olduğu gibi) tarafından aşılmıştır. Bu bakımdan, hukuken her ikisi de icranın teşriye tâbi oluşunu gerektirdikleri için, birçok hallerde parlömanter rejimi, konvansiyonel rejimden ayırma hususunda beliren hakikî güçlüğü bilhassa belirtmek icabeder. Meselâ fesih yetkisi parlömanter rejimin esasına taallûk etmekte midir? Parlamenter rejim ve konvansiyonel hükûmet arasındaki hudut geri çekilmeli midir ve icra, itimat oyu isteme hakkını, yâni şu veya bu şekil altında, iktidarda kalışına bazı şartlar koyma hakkını muhafaza ettikçe sınırın aşılmadığını kabul etmek mi lâzımdır?

Nihayet, eski hukukî tasniflerin ortaya konuşunda, Birinci Dünya Harbinden sonra başlanan ve İkinci Dünya Harbinden sonra iyice beliren parlömanter rejimi rasyonelleştirme cereyanını gözönünde bulundurmamak icabeder. Bu rasyonelleştirme cereyanı, büyük bir kısmı itibariyle, ister seçim sistemi, ister umumî efkârın bünyesi, ister diğer sebeplerle olsun, mütecanis meclis ekseriyetlerin tertibinin güç veya imkânsız olduğu memleketlerde, parlömanter rejimi işletmenin güçlüğünden doğmuştur. Bu durumda, icranın devamlılık ve istikrarı problemine hal tarzları Anayasa sisteminde arandılar : Kabine mesuliyetinin ortaya konmasının nizamlanması veya tanzim edilmesi ve bazı hallerde otomatikman işleyen bir fesih hakkına müracaat v.s. Federal Almanya Cumhuriyeti, İtalya, IV. Fransız Cumhuriyeti Anayasaları muhtelif derecelerde bu rasyonelleştirme cereyanına yer vermişlerdir, ve rasyonelleşmiş parlömanter rejim Anayasalarının muvaffakiyetlerinin veya muvaffakiyetsizliklerinin ne ölçüde bu «rasyonelleştirme» keyfiyetine atfedilebileceği bilinmeğe değer bir meseledir.

B — Siyasî tatbikat bakımından, bu şemanın müesseselerin gerçek durumunu aksettirdiği kabul edilemez. Farklılık misalleri epeyce boldur : Hukukî duruma göre Birleşik Devletlerin icra kuvveti kendine has bir iktidara sahipken, İngiltere icra kuvveti, Avam Kamarasının basit bir delegasyonundan ibarettir. Oysa başkanın kongre üzerindeki li-



derliği, kendisi meclislerden biri veya ikisi ile aynı siyasî renkte olsa da-  
hi, mevcut değilken, Kabine'nin Avam Kamarası ekseriyeti üzerindeki  
liderliği garantilidir. Fransız veya İtalyan parlömanter rejimi ile İngilte-  
re parlömanter rejimi arasındaki benzerlik sadece hukukî, hattâ netice  
itibariyle isim benzerliğidir. Bazı memleketlerde başkanlık rejimi fiilî  
diktatörlükleri gizler. Aynı şekilde, icra organlarının meclislere tama-  
men tâbi oluşları prensibinin, Rusya ve halk demokrasilerinde siyasî  
gerçeği aksettirmedikleri kabul edilmelidir.

Hukukî çerçeveleri tamamen aşan teşri ve icra münasebetleri ana  
tipleri bulma metodu aramak belki biraz fazla cesur bir hareket olacak-  
tır. Bununla beraber, müesseselerin bünyesi ve gerçek işleyişi gözönün-  
de bulundurulursa, önümüzdeki tek yol da budur. Bu yönden işaret edi-  
lebilecek iki büyük kategori şunlardır.

— Bir taraftan, teşri ve icranın, iktidarı işgâl eden partinin iki faali-  
yet dalını teşkil ettiği rejimler - ki bu takdirde teşri - icra münasebetleri  
meselesi büyük ölçüde partinin iç meselesi veya muhalefetle ekseriyet  
münasebetleri meselesine varmaktadır;

— Diğer taraftan, ister bir ekseriyet partisinin bulunmadığı, ister  
böyle bir partinin disiplinsizliği sebebiyle meclisi veya meclisleriyle,  
hükûmeti arasında basit bir bağlantı olmıyan rejimler; teşri ve icranın  
faaliyetlerinin zarurî âhenkleştirilmesi bu durumda çeşitli tarzlarda ve  
az veya çok iyi bir şekilde gerçekleşir.

Rusya ile Büyük Britanya'yı aynı kategoriye ithal eden; bu tasnifin  
sıkı sıkıya bu etüdün mevzuuyla tahdit edilmiş bir değeri olduğunu unut-  
mamak lâzımdır. İngiltere ve Rusya arasında, Anayasa prensipleri, siyasî  
ideoloji, parti sistemi ve seçim sistemi bakımından hiçbir benzerlik tesis  
edilemez. Sadece fiilî bir müşahede mevzuubahistir: İngiltere'de ve  
Rusya'da teşri bağımsızlığını kaybetmekte ve daha geniş bir problemin  
unsuru olmaktadır: Bir siyasî partinin muhtelif faaliyetlerinin idaresi  
problemi...

Aynı şekilde, 2. münasebet kategorisi A. B. D., İtalya, Fransa gibi  
memleketleri (birçok tâli farklarla) aynı zamanda içine alıyorsa, bu,  
ideolojilerin, müesseselerin veya umumî olarak siyasî tatbikatın bu  
memleketlerde aynı olduğu hattâ mukayese edilebilir olduğu manâsına  
değil, parti sistemlerinin teşri icra münasebetlerinde tâyin edici bir çer-  
çeve teşkil etmediği manâsına gelir.



— Bu da tabii, zaten farklı başka hal tarzlarına müracaatı gerektirir.

Gerçekten teklif edilen tasnifin «summa divisio» karakterine itiraz edilebilir ve tabiidir ki her tasnif sistemi veya daha basit olarak, sentez sistemi kaçınılmaz bir keyfilik payı ihtiva etmektedir. Bununla beraber burada bir «summa divisio» ya inanmamızı mümkün kılan, bizce hayli göze çarpan iki husus vardır.

— Bir taraftan teklif edilen 2. kategoride geniş ölçüde, bağımsız bir teşri icra münasebetleri meselesi varken, birinci kategoride bu problem, kısmen kendine has mevcudiyetini kaybediyor ve parti sisteminin koyduğu meselelere nisbetle talî bir mesele halini alıyor.

— Diğer taraftan, 2. kategoride hukukî ideoloji ve bizzat Anayasa müesseseleri çok mühim bir rol oynarken, ilk kategoride bunlar küçük ve her halde fiiliyatta tesirsiz bir rol oynuyorlar. (Meselâ İngiltere'de kabinenin siyasî mes'uliyeti).

Bu şekilde takdim edilen bu tasnif daha tam bir tasviri davet ediyor.

1 — Teşri ve icra münasebetleri tiplerinin ilk kategorisi, teşri ve icranın iktidardaki partinin iki faaliyet dalı olduğu rejimlerdir. Bu durumun şartları şunlardır :

— Partinin disiplini ve birliği,

—Partinin Mecliste bir ekseriyete sahip oluşu veya tam siyasî inhisarı, (talî partilerin mevcudiyetinin - şayet bunlar sıkı sıkıya iktidara bağlı iseler veya ekseriyeti tâdil edemiyorlarsa - durumu değiştirmeyeceği kabul edilmelidir).

Bu şartlar hukukî ve ideolojik bakımlardan çok partili rejimlerde bulunabilirler : Büyük Britanya, Rusya, Polonya ve (Yugoslavya da dahil) halk demokrasileri, Türkiye ve bir dereceye kadar Federal Almanya.

Şüphesiz - tekrar edelim - belli bir noktada tesbit edilen benzerliğin altında muazzam farklılıklar vardır ve bilhassa, umumî seçim yolu ile Meclis ekseriyeti haline gelebilmesi gerçekten mümkün olan bir muhafefetin mevcut oluşunun veya olmayışının öneminin büyük olduğu tabiidir. Fakat bu, birinci guruba ait oluşu tâyin eden şartlar bakımından değil de başka bakımlardan mühimdir.



Bir misâl alalım : Amerika Birleşik Devletlerinde Cumhuriyetçi ve Demokrat Partiler arasındaki rekabet bir bakıma İngiltere'deki Muhafazakâr ve İşçi Partileri rekabetine benzemekte ve Sovyet parti sisteminin aksini teşkil etmektedir. Fakat, teşri ve icra münasebetlerinin şartlarını tâyin eden unsur olarak, Amerikan partilerinin disiplininin gevşek oluşu keyfiyeti (Başkanla, meclislerin ayrı siyasî renklerde olabileceği de gözönünde bulundurulursa), Amerikan teşri ve icra kuvvetlerinin, aynı partinin iki ayrı faaliyet dalı olarak görülmesine imkân vermiyor. Oysa İngiltere'de İşçi Partisinin veya Muhafazakâr Partinin disiplini, İngiliz teşri - icra münasebetlerini, partinin muhtelif dalları arasındaki münasebetlerin doğurduğu meselelerin bir safhası haline getirmektedir. (Daha ilerde muhalefet bakımından söylenecekler şimdilik bir tarafa bırakılmaktadır.)

Yukarıda ifade edilen iki şartın birleşmesinden doğan neticeler şunlardır :

— Esas netice, şu veya bu şekilde ve mevcut hukukî teoriler ne olursa olsun, tatbikatta kuvvetler birliğinin gerçekleşmesidir. Teşri ve icra arasındaki münasebetleri tanzim eden hukukî mekanizmanın fiilî bir değeri yoktur. Yukarıda İngiltere siyasî hayatında, halen mevcut kabine mes'uliyeti müessesesinin rolünün hayalden ibaret olduğu zikredildi. Yine İngiltere'den alınacak başka bir misâl de, eskiden bölünme tehlikesine maruz ekseriyetler karşısında icranın silâhını teşkil eden Meclisin feshi fonksiyonunun, artık müsait zamanlarda Meclisin mandasını yenilemek vasıtası haline gelişidir.

— Hukukî düzen ne olursa olsun, liderlik icraya aittir. Çünkü iktidar partisini yöneten gurub en büyük kısmı ile icranın mühim mevkilerine yerleşmiştir. (İngiltere Kabinesi, Yugoslav Cumhurbaşkanı, Rus Başbakanı.)

Bu müşahedeler, sadece teşri-icra münasebetleri meselesi yönünden, esas hatları tebarüz ettirmek gayesini güdüyorlar. Tabiatıyla tamamlayıcı fakat esaslarına dokunmayan bazı izahlara ihtiyaçları vardır.

Teyid edilen bütün bu hususlarda bazı nüanslar vardır. Meselâ, Kabinenin Meclisteki ekseriyeti üzerindeki otoritesi her durumda aynı değildir ve ekseriyet partisi mensuplarını bir başkumandanın emri altındaki askerler gibi görmek meseleyi fazlasıyla basitleştirmek olacaktır. Bununla beraber meselenin esasında, kabine ve Meclis ekseriyeti münasebetlerinin, Muhafazakâr Partinin veya İşçi Partisinin dahilî problem-



lerinin hususî bir veçhesi olduğunu söylemek hakikate uygundur. Aynı şekilde, Sovyetler Birliği bakımından, parti liderlerinin, parti mevkileri, yüksek şûra veya prezidyum ve bakanlar kurulu arasında dağılışı hususunda hep değişegelen pratiğe bakmak lâzımdır. Fakat yine esas, teşri - icra münasebetlerinin, parti dahili meselelerinin bir safhası oluşudur.

Şimdi de aşikâr derecede mühim bir vakayı zikretmek lâzımdır: İktidar partisi siyasî monopole veya umumî seçim yoluyla iktidarı alabilme şansına gerçekten sahip olan ve hukuken tanınmış bir muhalefete nisbetle basit bir ekseriyete sahip olabilir. Fakat bu farkı, bizi alâkadar eden noktayı nazardan tahlil edersek, bunun ne icranın liderliğini, ne teşri ve icra fiilleri arasındaki sıkı rabıtayı ne de kuvvetler birliği tatbiyatını bozmadığı görülür. Gerçekte bu fark şu neticeyi doğurur: Bu durumda, parlâmento, hükûmetle muhalefet arasında tartışma ve mücadele yeridir. Diğer durumda, muhalefet olmadığı için böyle değildir. Birinci ve ikinci durumda tadil edilen icra ve teşri münasebetleri değildir, fark tamamıyla şuradadır: bir durumda icra, bizzat kendi partisinin kadrosu içinde icra - teşri münasebetlerini deruhde ederken, diğer durumda bu ikili münasebet kendi partisinin dışında, fakat icra ve teşrii kuvvetlere esaslı derecede hâlel gelmeden cereyan edecektir.

Meseleyi karikatürleştirmek bahasına denebilir ki, şayet birine, alelacele kabine ile İngiltere Parlâmentosu arasındaki münasebetlerle, Bakanlar Kurulu ve Sovyet Şûrası arasındaki münasebetlerin farkını anlatmak icabetseydi, icranın Avam Kamarasına veya Sovyet Şûrasına bütçeyi veya kanunları kabul ettirmekte karşılaştığı benzer tipteki güçlüklerden önce, «Majestenin muhalefeti» ni zikretmek icabedecekti.

Tabiidir ki, bir parti muhalefetinin mevcut oluşunun veya olmayışının umumî siyasî hayat üzerinde tanzim edici bir rolü vardır ve bunda, kabul edilecek noktaların göre, hürriyetin, demokrasinin alâmetinin, sınıfların bünyesinin aksinin görüleceğini söylemeye lüzum yoktur. Fakat meselemiz bu değildir. Sadece teşri - icra münasebetleri meselesi bakımından, bir parti muhalefetinin mevcut oluşu veya olmayışı yukarıda ileri sürülen tezleri çürütmemektedir. Âmme hürriyetlerinin tanzimi ve seçim sistemi (Parlâmento ekseriyetleri üzerindeki tesirleri tecrit etmek şartıyla) hakkında da aynı şeyler söylenebilir. Şüphesiz bütün bu elemanlar, siyasî hayatın bütün cephelerinin sıkı birlik teşkil etmesi sebebiyle teşri - icra münasebetlerine tesir etmektedirler. Fakat teşri - icra münasebetlerinin esası, yâni bu meselesinin, son tahlilde, partinin işleme problemine götürülmesi bakımından, bu mülâhazaların, yapılabile-



cek itirazların farkında olmamıza rağmen, kabul edilen tutumun meşruluğunu ve gerçekliğini bozmayacaklarını düşünmekteyiz.

2 — Teşri - icra münasebetlerinin 2. ana tipi menfî bir şekilde târif edilmektedirler : Bu münasebetlerin bir parti disiplininin hâkimiyeti altında olmadığı bütün faraziyeler mevzubahistir. Âşikârdır ki bir siyasî rejimin bu kategoriye ait oluşunu tâyin eden şartlar, birinci kategoriye ait oluşunut âyin eden şartların aksidir.

— Hiçbir parti, bir parlâmento ekseriyetine sahip değildir.

— Parlâmento ekseriyetine sahip bir parti hiç olmazsa esas meselelerde âzalarının görüş birliğini sağlamak üzere kâfi bir disiplin icra edememektedir. (Bu iki şart, Fransa'da 4. Cumhuriyet'de olduğu gibi, birarada bulunabilirler.)

Bu gibi bir durumda, teşri - icra münasebetleri bağımsız bir değer kazanır ve çeşitli hal suretleri gerektirir.

Bu hal suretlerine bir göz atmadan, meselenin bütününe bir bakış lâzımdır. Teşri - icra münasebetleri problemi, iktidar partisinin muhtelif faaliyetlerinin koordinasyonu gibi daha geniş bir problem içine girmiyorsa, prensipler ve hukukî mekanizmalar büyük bir önem kazanır ve siyasî hayata tesir eden hal tarzlarının gerçek elemanları haline gelirler. Bunu anlamak için bir mukayese yapmak lâzımdır. Farzedelim ki İngiltere'de Gensoruyu tanzim eden hükümler değişmiş olsun. İngiliz teşri ve icra münasebetlerinin hissedilir bir değişime maruz kalacakları şüphelidir. Ekseriyet yine ekseriyet, muhalefet de muhalefet olarak kalacak ve Kabinenin biriyle veya öbürü ile münasebetleri birkaç nüans hariç eskisi gibi devam edecektir. Buna mukabil, gensoru veya itimat reyî şartlarının, 4. Cumhuriyet rejiminde, (her ne kadar bazan Parlâmento âzaları tarafından mübalâğa edilmişlerse de) gerçek bir ehemmiyeti vardır. Aynı şekilde farzedilebilir ki, eğer Amerika'da başkan her iki Mecliste de disiplinli ve hemen hemen şartsız olarak liderliğini tanıyan bir ekseriyete sahip olsaydı, Anayasanın teşri ve icranın ayrılışını ve işbirliğini tanzim eden hükümleri çok daha az önemde olacaktı. Amerikan parti sisteminin (ki ancak sathî bir şekilde iki parti sistemidir) ve gerek başkan, gerekse kongre âzalarının seçiminin, şartları gerçekleştirmemesi, hukukî hükümlerin önemini çok büyük ölçüde artırmaktadır. Tabiidir ki sebep netice münasebeti tek yönlü değildir.

Şayet Ameriken parti sistemi geniş ölçüde Amerikanın müşahhas



müesseselerini izah ediyorsa, Federal Anayasa da geniş ölçüde Amerikan parti sistemini izah eder.

İkinci bir hususa daha işaret etmek lâzımdır. Parti sisteminin, kuvvetler birliği tatbikatına imkân verdiği bir yerde, Meclislerin talep edici karakteri başka yerlerdekinden daha az belirlidir. Aynı parti sinesinde teşri ve icra ekseriyetinin veya bütünüünün sıkı sıkıya birleşmesi dolayısıyla iktidar partisi millet vekilleri, kendilerini - hiç olmazsa resmî olarak - daha az mahallî veya meslekî faaliyetlerin sözcüsü olarak görürler. Birşeyler talep etmek zorunda kalsalar bile, bu, hem kendilerinden çıkmış olan, hem de, hiç olmazsa kısmen kurmay heyetleri olan icraya karşı değildir. Bilâkis disiplinli ekseriyet partisi olmadığı zaman, teşri ve icra münasebetleri bir nevi kuvvetler ayrımı ortaya çıkarırlar. Her milletvekili icranın dostu dahi olsa kolayca mahallî veya hususî menfaatlerin müdafii olur, ve umumî menfaat adına hakemlik etmek işi de yine bürokrasiyle desteklenen icraya düşer. Üçüncü Cumhuriyet siyasî hayatının müşahidi Alain'in formülüne göre, «Milletvekili, gişenin - yâni hükümetin ve resmî dairelerin - önünde gürültü eden beyefendidir.» Teşrinin faaliyetinin büyük bir kısmı «dert yanma» ve «talepte bulunma» dır.

Dikkati çektiğimiz bu ilk noktaların ışığında, tekrar esas meseleye dönelim : Hiç olmazsa nisbeten müstakar ve devamlı bir icranın mevcudiyetiyle, bunun faaliyetinin teşrininkiyle âhenkleşmesinin sağlanması için üç hal sureti görünmektedir.

— Birincisi bizi uzun boylu işgal etmeyecektir. Zira, bu, meselenin iki elemanından birini, teşriyi ortadan kaldırmaya müncer oluyor. Bu takdirde durum diktatörlük veya kelimenin geniş manâsı ile şahsî iktidardır. Bu hal tarzını meşru kılmak için ortaya atılan ideolojiler ve gizlemek gayesini güden izah tarzları çeşitlidir : meselâ, halk seçiminin, şahsî iktidara demokratik bir değer verdiği ileri sürülmektedir. (Fiilî bir diktatörlük olan sözde başkanlık rejimlerinde durum budur.) Meclisler zâhiren mevcuttur. Fakat fiiliyatta icranın hizmetkârlarından müteşekkildir.

Şüphesiz, şahsî iktidarın disiplinli ve irtibatlı bir partiye dayanması halinde, bu tahlilin terimlerinin birçok kafalarda hiç değişmeyeceğini bilmiyor değiliz ve fiilen sözde başkanlık rejimine giren rejimlerin çoğundaki durum da budur. Fakat, daima başladığımız noktaya dönmemiz lâzımdır. Gayemiz ne hal tarzının en az ve en çok demokratik değerini ortaya koymak, ne de muhtelif siyasî rejimlerin bir tablosunu sunmaktır. Tasvir edeceğimiz husus teşri - icra münasebetleridir.



Bu bakımdan, teşri ve icranın bir partinin iki faaliyet dalı olduğu sistemlerle, icranın hemen hemen tamamen şahsî olduğu ve parti meselelerinin talî derecede kaldığı veya bir şahsa göre halledildiği rejimler arasında bir nevî fizyolojik bir tarzda bir fark husule gelmektedir. Bu hususta, tabî her iki duruma dak ismen girebilecek meselelerin olabileceği unutulmamalıdır.

Müstakil bir problem olarak teşri - icra münasebetlerine ikinci hal tarzı A. B. D. tipinde olduğu gibi başkanlık rejimindedir. Bu durumda büyük ölçüde, yukarıda söylenen sebeplerle klâsik hukukî şemaya itimat edilebilir. Siyasî tatbikat, başkanın millî plânda seçimi, kongrenin başkanını azletme imkânsızlığı (impeachment müessesesi hariç), Bakanların kongre önünde mes'ul olmayışları ve bunlara muvazi olarak başkanın Meclisi fesih yetkisi olmayışı üzerine bina edilmiştir. Geriye, bu siyasî tipte teşriî faaliyetle icra faaliyeti arasında asgarî bir âhengın nasıl temin edileceği meselesi kalmaktadır. Bu hususta iki izah tarzı vardır. Amerika'nın siyasî hayatının nisbî tecanüsü, bilindikleri için teferruatlarına girişmiyeceğimiz bazı unsurlardan ileri gelmektedir. Kuvvetler ayrımı geleneği, kulis faaliyetlerinin meclis faaliyetlerine hâkim oluşu, Başkanla Kongre arasında uzlaşma teşebbüsü, Amerika'nın siyasî hayatının ideolojik karakterde olmayışı, sınıf mücadelesinin pek az oluşu, parti sisteminin elâstikiyeti (ki bu hususun, İngiltere tipinde bir ekseriyeti olmayışına karşılık kongrede beliren muhtelif temayüllere en çok uzlaşma kolaylığını sağlama avantajı da vardır) birçok siyasî problemi mahallî meclislere devreden federalizm v.s. gibi...

Fakat, meseleyi Amerikan tarzında halletme daha geniş ölçüde değerlendirilebilir. Fransız siyasî literatüründe, 4. Cumhuriyetin yıkılmasından önce beliren temayül de budur.

Başkanlık rejiminin Amerika Kıt'asının dışına, parti sisteminin, parlamenter rejimin İngiltere'deki gibi işleyişine mâni olduğu veya rasyonelleştirme teşebbüslerini akim kıldığı memleketlere teşmil edilebileceği düşünülebilir. İleri sürülen fikir, başkanlık rejiminin hukukî kaidelerinin, bu sistemin işlemesi için gerekli şartları geniş ölçüde yarattığı yönündedir. (Halbuki, parlamenter rejimin hukukî kaideleri umumiyetle parlamantarizmin işleyiş şartlarını yaratmağa muktedir değildirler.)

Filhakika, millî plânda başkan seçimi gerçek bir iki parti sistemi doğurmaya muktedir olmasa bile, mahallî partilerin guruplaşmasını kolaylaştırmakta; hükûmeti düşürme imkânsızlığı, Meclisteki mücadelelerin şiddetini azaltmakta; başkanın millî seçimden gelişi, icraya daha büyük



bir otorite vermekte; icranın monokratik karakteri, bir koalisyon kabineden alınamiyacak, hiç olmazsa güçlkle alınabilecek kararları mecburikılmaktadır.

Bu tezin uzun uzun münakaşa edilmesi lâzımdır. Şayet, genel hatları ile doğru ise, Başkanlık rejimi bir memleketin, basit ve tesanütlü bir parti sistemiyle elde edemediği, bir siyasî iskelet, siyasî çatı elde etmesini sağlamaktadır. Bir siyasî probleme, hukukî bir hal çaresi teşkil etmektedir. Ve bu şekilde, hukukî kaidelerin bizzat işlemelerine gerekli şartları yaratamadıkları hususundaki umumî kaideye istisna teşkil etmektedir.

Üçüncü hal tarzını, parlamenter rejimin approximation'u (yaklaştırılması) teşkil etmektedir. Aproximation diyoruz, zira, bütün bu hal tarzları disiplinli ve mütesanit bir ekseriyet partisinin yerini alacak başka unsurlar bulmağa çalışmaktadırlar. Bu approximation çeşitlidirler.

Bunların en mükemmeli, şüphesiz, gelenek ve siyasî hayatın tesanüdü sebepleriyle, bir ekseriyet partisinin olmayışına rağmen müstakar parti koalisyonlarının bulunabileceği memleketinkidir. Belçika ve Hollanda siyasî hayatı birçok misâl vermektedir. Buralarda siyasî alışkanlıkların yanı sıra, İngiltere'deki gibi bir parlamenter rejimin gelişmesini kolaylaştıracak tipte hukukî müesseseler de yer almaktadır : Monarşik müesese, fesih hakkı. Bu memleketlerde siyasî hayat, iki parti sisteminin basitliğine ve tesanüdü olmaksızın, disiplin ve temerküze temayül eden bir parti sisteminin mukabil yardımı ile desteklenmektedir.

Diğer «approximation», parlamenter rejimin rasyonelleştirilmesidir. Umumî fikir, İngiltere Parlmanantarizmindekinden çok daha supl bir «oyun kaidesi» ile, icranın istikrarını sağlamaktadır. Bu hususta vasıtalar son derece çeşitlidir. İtinat oyu'nun ve gensorunun düzenlenmesi, müteakip hükûmeti temin etmeden, bir hükûmeti düşürme imkânsızlığı, parlamentonun teşri iktidarsızlığı halinde hükûmete kanun çıkarma yetkisinin tanınması v.s. Görünüşte en kat'î fakat hakikatte en şüpheli tecrübe Federal Almanya Anayasasının tecrübesidir.

En kat'î : Zira bu metin, en mahirane ve mükemmel rasyonelleştirme yollarına başvuran metindir. En şüpheli : zira birçok mütehassis kafa, Alman Hükûmet istikrarının bizzat Anayasa hükümlerinin dışında birçok sebepleri olduğunu ve bilhassa, Batı Almanya'da iki parti sisteminin gelişmesi ile izah edilebileceğini düşünmektedir. Bir Fransız, parlamantarizmin rasyonelleştirilmesinin iyiliği hakkında, kendi millî tecrü-



besi dolayısıyla ancak şüpheli olabilir. Gerçekten de, aktüel Fransız Anayasa projesi, rasyonelleştirme unsurları ile meşrutî monarşi ve başkanlık rejimi arasında mutavassıt bir rejimin unsurlarını pek şaşırtıcı bir şekilde birleştirmektedir.

Geriye Meclis hükûmeti rejimi veya konvansiyonel rejim kalmaktadır. Bu rejim müstakil bir siyasî şekil olarak mevcut mudur. Bizce, bu soruya beklenmedik bir cevap verilmelidir.

Şayet iktidarın birliği prensibinin sistemleştirilmesi demek olan konvansiyonel, teşri - icra münasebetlerini, partinin veya partilerin işlemesinden doğan tâli bir unsur yapan bir parti sistemi çerçevesinde yürürlüğe konursa, parlamanter rejime nisbetle hukukî özellikleri tâli kalır. Yugoslav veya Polonya icra organının itimat oyu istemek hattâ meclisi feshetmek imkânına sahip oluşunun önemi Komünist Partisinin veya Komünistler Birliğinin icra ile teşri arasında hakikî hakem oluşu vakıasına nisbetle ikinci derecededir. Şüphesiz parlamanter rejim ile, konvansiyonel rejim arasındaki seçimin ideolojik önemi ve Yugoslavya'nın icrayı tamamen meclise tâbi kılma hususundaki gayretleri bilinmektedir. Fakat, bu formül sırf hukukî mekanizma bakımından nazarı itibara alınabilirse de esas olan siyasî faaliyetlerin muhtelif dallarının parti veya birlik tarafından kontrolüdür.

Bizi burada alâkadar eden, konvansiyonel rejimin tesanütsüz ve disiplinsiz bir parti sistemi dahilinde mevcudiyetidir. Bu takdirde ancak menfî olarak gerçekleşir: Parlömanter rejimi gerçekleştirme hususundaki iktidarsızlık. Gerçekten, şayet koalisyon kabinelerin istikrarı, hattâ rasyonelleştirme yolları, disiplinsizliği ve tesanütsüzlüğü bertaraf etseydi, siyasî liderlik icraya dönmüş ve parlömanter rejim ortaya çıkmış olacaktı.

Ancak bütün bu çareler muvaffak olmadığı takdirdedir ki teşri ve icranın münasebetleri müstakil bir kategori olarak bir Meclis hükûmeti çehresi alırlar. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetin sonlarında durumun bu hali aldığı iddia edilebilir.

İcra ve teşrinin münasebetlerinin bir tasnif denemesini takdim etmiş bulunuyoruz. Şimdi de rastlanılan çeşitli tiplerde müşterek ve kendine has unsurları tetkik edelim.

A) Müşterek unsurlar çok aşikârdır. Herşeyden önce, kendilerini doğuran tarihî vakıa ne olursa olsun teşri ve icra fikirleri, her emretme iktidarının ifasında mündemiçtir. Siyasî cemiyetlerde olduğu kadar dinî teşekküllerde de, ve sendikalarda olduğu kadar iktisadî teşebbüslerde



de bulunuşu buna bir delil teşkil etmektedir. Bu fikirlerin muhtevası memleketten memlekete şüphesiz değişmektedir. Fakat bu değişikliğin önemi a priori olarak zannedileceğinden çok daha azdır. Bazı mühim sahalarda umumî kaidelerin vazı, âmme hizmetlerinin statüsü, vergiler ve krediler teşriye silâhlı kuvvetin elde bulundurulması, âmme hizmetlerinin yürütülmesi, âmme nizamının muhafazası ve dış politikanın idaresi icranın sahasına girmektedir.

Teşri ve icra tefriki, siyasî olmaktan önce sosyolojik karakterlidir; ve kalabalık guruplarda tartışma konusu olabilecek, dar veya geniş porteli prensipler vazı ile çabuk karar isteyen ve çok daha az sayıda ve daha az mütesanit ekiple yapılan günlük faaliyetler arasındaki teknik farklara tekabül eden iş bölümünün yerini tutar. Zaten fonksiyonların ayrımı zarurî olarak kuvvetler ayrımını gerektirmez. Kuvvetler ayrımı sadece fonksiyonların ayrımının siyasî ve sosyolojik bakımlardan müşahedesi olmaktan çok uzaktır : O, bazılarının kabul, bazılarının reddettiği bir siyaset san'atı vasıtasıdır.

İkinci müşterek vasıta : sosyal iş bölümüne tekabül eden bütün fonksiyonlar gibi, teşri ve icra zarurî olarak koordine edilmelidirler. Koordinasyon tarzları, görülmüş olduğu gibi, teşri ve icranın parti elinde bulunduğu en kesin şekillerle, başkanlık rejiminde olduğu, birbirini düşürüp veya feshedemiyen teşri ve icra arasındaki uzlaşmalar gibi en ampirik şekiller arasında değişmektedir. Bu arada XIX. asır parlömanter rejimlerinde fesih ve kabine mes'uliyeti yolu ile teessüs eden karşılıklı tesir muvazenesinin ve XIX. asır parlamanter rejimlerinin rasyonelleştirilmesinin teşkil ettiği ara yollar da vardır. Fakat eski hukukçular tarafından tahayyül edilen «kesin bir kuvvet ayrımı» sadece hayal mahsulüdür.

Teşri ve icra arasında münasebetten ziyade, ikili veya çok taraflı istişare yâni bir değişim vardır.

Üçüncü, ve bu defa menfî yönde, müşterek nokta : klâsik hukuk ve siyaset doktrininde, belli bir derecede kuvvetler ayrımı, siyasî bakımdan liberal bir cemiyetin gerçekleşmesine bağlıdır. Zamanımızda bu görüş, hiç olmazsa evrensel plânda, müdafaa edilemez. Bunu söylemekle, «frenleme ve muvazene - checks and balances» vasıtalarının siyasî hürriyeti sağlama için zarurî oldukları hususunda ve hele hürriyetin manâsı hakkında genel tartışma açmak istemiyoruz. Meseleye bakışımız daha tekniktir. İngiltere ve Amerika aynı siyasî toplum kategorisine dahildirler ve demokrasi ve hürriyetten aynı olmasa bile, hiç olmazsa mukayese



edilebilir şeyler anlamaktadırlar. Oysa kuvvetler ayrımı Amerika'da, teşri - icra münasebetlerini ilgilendiren hususlarda sadece hukukî değil, aynı zamanda siyasî bir anlam taşır. Halbuki İngiltere'de bunun siyasî bir manâsı yoktur. İngiltere batılı liberal nizamı kuvvetler ayrımından başka yollarla, bilhassa iktidar ve muhalefet münasebetlerinin düzenlenmesi ile gerçekleştirmektedir.

Nihayet dördüncü müşterek nokta : çeşitli siyasî rejimlerde muhalefet ya var, ya da yoktur. Fakat, şayet mevcutsa, normal olarak teşri içinde yer alır. Halbuki icraya muhalefet edilebilir; fakat, devamlı olarak, icra içinde muhalefet olamaz. Bu husus; günlük işlerin ifasına ve bu bakımdan mecburî kararlar almağa ve mütecanis olmağa mecbur olan icranın mevcudiyet zaruretinden doğmaktadır. (Burada aynı icra organı mensupları arasındaki gerginlikler unutulmamalıdır. Fakat, icrada müesseseleşmiş muhalefet olamaz.)

B) Teşri, icra münasebetleri bakımından muhtelif tipler arasındaki farklılara gelince, bize göre bunların kökünün parti sistemlerinde veya daha ziyade parti sistemlerinin belli bir veçhesinde olduğunu gördük. Bunlar bir taraftan bir partinin siyasî inhisarı veya iki partiden birinin, ekseriyet kaidesine uygun olarak mütecanis bir şekilde iktidarı kullanabilme kabiliyeti, diğer taraftan da bu şartlardan hiçbirinin olmayışıdır. Birinci halde, çok basit bir şekilde, teşri ve icra münasebetlerinin, siyasî partiler teorisinin bir kısmını teşkil ettiği söylenebilir. İkinci halde, teşri - icra münasebetleri nisbeten bağımsız bir siyasî branş değeri kazanmaktadır.

Bu farkın genişliğini tâyin etmek, parti sistemleri arasındaki farkların ehemmiyetini tâyin etmek demektir. Oysa bu husus değişiktir ve onu tetkik etmek, sınırlı olan mevzuumuzun haricindedir.

#### IV — Meselenin hakikî yeri :

Meselenin gerçek yerinin araştırılması, diğer ilimlerde olduğu gibi siyasî hayata tesirlerinin tetkiki bu sistemlerin, aşağıdaki sıralardan biri-

Diğer bazı hususlarda bunun misâli verilebilir : Seçim sistemlerinin siyasî hayata tesirlerinin tetkiki bu sistemlerin, aşağıdaki sıralardan birine girmeleri yönünde bir temayül yaratır : Bunlar siyasî aksiyonların ve bünyelerin tâyin edici sebeplerinin, talî sebeplerin ve bunlarla beraber husule gelen vakıaların teşkil ettiği kategorilerdir. Siyasî tutumu tâyin edici, sınıf, yaş, cinsiyet v.s. gibi unsurlarla ilgili araştırmalar için de durum aynıdır.



Teşri - icra münasebetleri hususunda, kısaca, bunların; bir akis, bir birleştirme vasıtası ve bir sebep bütünlüğü olduğunu söyleyebiliriz.

Akisdirlere : Bu münasebetlerin, parti sistemlerine tâbi oluşu aydınlatıldı. Bu hususta lüzumundan daha fazla ısrar edildi. Fakat, teşri - icra münasebetleri, müstakil bir teori teşkil ettikleri hallerde birçok başka sosyal verilerin aksidirlere - tarih, siyasî coğrafya, idarî bünye, askerî teşkilât v.s. gibi. - Amerika'nın başkanlık rejimi, birliğin kuruluş şartlarına, federalizme ve Amerikan Devletlerinin çeşitliliğine uzanmadan anlaşılabilir. Bunlardan, Truman, Jackson veya Washington'un şahsiyeti gibi tesadüfî ve ferdî unsurları da ayırmamak icabeder.

Birleştirme vasıtasıdır : Kendilerini izah eden sosyal ve siyasî verileri aksettiren teşri - icra münasebetleri, sonsuz sebep netice zincirinde bir halka teşkil ederler. Birçok hususlarda durum budur. Meselâ ordunun veya bürokrasinin ne derecede az veya çok bağımsız bir sosyal veya siyasî kuvvet olduğunu tesbit etmek, teşri - icra münasebetleri dışında bir sürü unsura tâbidir. Bununla beraber, icranın (teşri ile devamlı ihtilâflardan doğan) istikrarsızlığının, ordunun ve bürokrasinin bağımsızlık temayüllerini kuvvetlendireceği muhakkaktır. Aynı şekilde, teşriye hâkim umumî temayül icranın teşri üzerindeki otoritesinin az veya çok oluşuna göre değişecektir. Son yıllarda Fransız teşri hayatındaki büyük insicamsızlık, büyük ölçüde kanunların yapılışında milletvekillerine verilen teklif hakkının öneminden doğmaktadır. Teşri - icra münasebetlerinin, malî politikaya tesiri hususunda da aynı şeyle söylenebilir. Bu münasebetler siyasî ve sosyal verilerin pasif bir aksi değil, aktif bir birleşim vasıtasıdır.

Nihayet, teşri icra münasebetleri, işaret edilen birleştiricilik rolünden müstakil olarak bir sebep bütünlüğü teşkil ederler. Sosyal meselelerde sebep münasebetleri aslâ tek anlamlı değildirler. Yapılması gereken münakaşaya temel teşkil etmek için, bu rapor nüanslar üzerinde durularak global hükümlerden hareket etmiştir. Bu bakımdan, rapora, bazı şartlarda teşri icra münasebetlerinin müstakil bir problem teşkil etmedikleri ve siyasî partilerin işleyişleri gibi daha geniş bir meselenin bir parçaları oldukları hususundaki fikir tema teşkil etmiştir. Fakat, teşri icra münasebetlerinin de bizzat parti sistemlerinin unsurları oldukları aşikârdır. İngiltere'de kabine mesuliyetinin gelişimi ve meclisi fesih hakkının kullanılması, bugünkü İngiliz Parti sisteminin teşekkülünün tâyin edici unsurları oldular. Mukabil olarak, Fransa'da Üçüncü Cumhuriyette fesih hakkının kullanılmayışı partilerin çoğalışına ve disiplinsizliğine



yardım etti. Rusya'da prezidyum müessesesi, Polonya'da Devlet Şûrası gibi teşri, icra ve partiyi birleştiren unsurlar, parti tarafından ifa edilen yönetimin tecanüsünü sağlarlar.

Kısaca, siyasî ilimler mevzuu olarak, teşri icra münasebetleri ortalama bir yer işgal ederler. Siyasî hayatın temel verilerinden (umumî ve münhasıran marksist olmıyan bir tabirle enfastrüktürlerden) daha az mühim, fakat tek yönlü sebep münasebetinden, passif bir akisten veya basit bir talî olaydan çok daha önemlidirler