

İSPANYA'NIN ÂMME HUKUKU

Doç. Dr. İsmet GİRİTLİ

I.

REJİMİN İDEOLOJİK VE TARİHİ TEMELLERİ

Bu günkü İspanya Devlet İdaresi Rejimi 18 Temmuz 1936 da vuku bulan bir askerî ihtilâl ve onu takiben üç yıllık dahili bir harbin sonunda kurulmuştur. Daha 1931 ve 1933 yıllarında memlekette totaliter ve otoriter temayüllü iki teşekkül ortaya çıkmıştı. Bunlar Ekim 1934 de (Falanj) teşekkülü adı altında birleştiler ve bir program kabul ettiler. Bu program sonradan devletin yirmi altı esas ihtiva eden Resmî programı haline gelmiştir.

7 Haziran 1947 tarihli Veraset Kanununda Devletin tarifi yapılmıştır: «Siyasî birlik olarak İspanya, geleneklerine uygun surette hükümdarlık halinde kurulmuş katolik, sosyal ve temsili bir devlettir.» Böyle denmiş olmasına rağmen, İspanyada kiral mevcut değildir. İspanya Devleti, «Kralısız bir Krallık»tır.

Falanj programında şöyle deniyordu: Devletimiz vatanın bütünlüğü hizmetinde topyekûncü bir vasıta olacaktır. Bütün İspanyollar aile, belediye ve Sendika görevleri vasıtasıyla Devlete katılacaktır. Siyasî partiler sistemi, gayrî uzvî seçim, mücadele halinde partiler suretinde temsil ve malûm örnekteki parlamento olarak mevcut bütün neticeleri ile kökünden kaldırılacaktır.

Falanj'ın yirmi altı esası 17 Mayıs 1958 tarihli «Millî Hareket Prensipleri hakkında kanun» ile kaldırılmış olduğu kabul edilmektedir.

Bu kanunun VIII inci maddesinde: «Devletin temsili vasfı, siyasî müesseselerimizin ana prensibidir. Halkın yasama ödevlerine ve diğer genel menfaat görevlerine katılması, aile, komün ve sendika ile organik bir temsil niteliğine sahip ve kanunla tanınmış sair teşekküller vasıtasıyla husule gelecektir.» denilmektedir.

Bizzat Franko, 1937 deki bir beyanatında gayesinin totaliter bir Devlet kurmak olduğunu ve tek partinin bu devletin potasını teşkil edeceğini söylemişti.

Bugün devletin dayanmakta olduğu en önemli doktrin «Caudillaje» prensibidir. 15 Mayıs 1957 tarihinde, devrin İspanyol Millî Eğitim Bakanı Gabriel Arias Salgado'nun izahatı ayaklanma neticesi husule gelmiş olan rejimi meşru göstermeyi hedef tutar; Millet'in siyasî müesseseleri çökmüştür. O zaman millet istisnâî niteliklere sahip bir kimseyi seçmiş, ümitlerini ona bağlamış ve siyasî müesseselerin yerine onu görevlendirmiştir.

Nazi Almanyasının «Führerstant» doktrinine çok benzeyen Caudillaje telâkkisine göre: Şef (Caudillo), rejimin temel şahsiyetidir. Her şey onun etrafında döner. 4 Ağustos 1937 tarihli kararname bunu belirtmektedir: «Şef en mutlak otoriteyi bütün gerekleri ile kullanır. Şef, Tanrı ve Tarih önünde sorumludur.» (Bölüm XII). Görülüyor ki, İspanya totaliter bir Devlet olduğunu resmî metinlerde açıklamakta bir sakınca görmemektedir.

Rejimin en ünlü nazariyecisi olan Juan Beneyto Perez, 1939 da yayınladığı «El Partido» adlı ortak eserde Caudillo'nun hem kuvvet, hem de ruh olduğunu, millî ruhun ifadesini teşkil ettiğini, birlikçi, hiyerarşik ve topyekûncu bir rejimin organik zaruretini meydana getirdiğini söylemiştir.¹

Kırsız bir krallık olduğuna işaret ettiğimiz devletin hükümdarı Caudillo'dur. Filhakika Caudillo hem Devlet Başkanı, hem hükümet başkanıdır. 24 Temmuz 1936 da Burgos'ta General Cabanelles'in başkanlığında teşekkül ve bilâhare kendisini fesheden dokuz generalden müteşekkil juntanın 29 Eylül 1936 tarihli Millî Savunma Cuntası kararnamesine göre; «Yeni Devletin bütün yetkileri» Don Francisco Franco Bahamonde'ye (General Franco) tevdi olunmuştur.

II.

TEK PARTİ SİSTEMİ

Devletin dayandığı müessese tek partidir. Franco 19 Nisan 1937 de bir kararname ile Faşist temayüllü iki partiyi «millileştirmiş» bütün diğer partileri ve teşekkülleri kaldırmış, mallarını devlet le-

1) Spain and the Rule of Law, Int. Commission of Jurists, Geneva 1962, p. 9 dan naklen. Ayrıca bk. B. N. Esen, Anayasa Hukuku, Genel Esaslar, Ankara 1963, S. 275 - 282.

hine müsadere etmiş ve kendi başkanlığı ve emri altında bir devlet partisi kurmuştu. «Falange Espanola Tradicionalista» adını taşıyan bu tek siyasî teşekkülün başlıca vazifesi; halkın isteklerini Devlete ulaştırmaktır. Zira parti toplum ile Devlet arasında bir vasıtaadır.

Yeni millî siyasî teşekkülü (Millî hareket veya Falani) Devlet Başkanı yönetecektir. Organları, Siyasî Cunta ile Millî Konseydir. Siyasî cuntayı terkip eden üyelerin yarısını Devlet başkanı tayin eder. Diğer yarısını Millî Konsey seçer. Millî Konseye gelince, üyelerini doğrudan doğruya veya bilvasıta Caudillo seçer. Bu üyelerin tevkifine ancak Caudillo karar verebilir. Millî Konsey, Devlet Başkanının getireceği meseleleri inceler, Konseyin görüşme gündemini Caudillo hazırlar. Konseyin her yıl Temmuz 17 de toplanması mecburidir.

Ordu mensubu bütün subaylar ve astsubaylar parti üyesidirler.

Memuriyete girecek kimse imtihanlara kabul edilebilmek için parti üyeliği (Millî Hareket) kartına sahip olmalıdır. Bu kartı partinin Haberleşme ve Soruşturma Dairesi verir. Müracaata rağmen verilmeyecek olursa yapılacak hiçbir şey yoktur. Yüksek Mahkeme, müracaatçıya kart verilmemesinden ötürü dâva açılmıyacağına hükmetmiştir². Bu da gösteriyor ki, şef otoritesi rejimlerinde mahkeme bağımsızlığı ve hukuka uygunluk kontrolü mevcut değildir³.

III.

MİLLÎ SENDİKALİST TOPLULUĞU

Memleket ekonomisinin siyasî bakımdan aldığı şekil «Sendikalizm» dir.

Millî Hareket Partisinin bir sendika teşkilâtı vardır. Devlet bunun dışında sendika teşkilâtının mevcudiyetini tanımaz. Serbest sendikalar yasaktır. Mevzuatın tanıdığı resmî teşekkül yalnız «Devlet millî - sendikalist teşekkülü» dür. 9 Mart 1938 tarihli İş Kanunu ve 1940 da çıkarılan bir kanuna göre; bütün müstahsiller -ki patronlar, teknisyenler ve işçiler bunlara dahildir - «Millî Sendikalist topluluğu meydana getirmektedirler. Bütün Ekonomik faktör ve unsurlar (Vertical) «derinliğine sendika» çerçevesine sokulmuştur. Derinliğine sendika, Devlet hizmetinde bir kamu hukuku kuruluşudur ve Devletin idaresi altında teşkilâtlandırılmıştır. Sendikanın

2) Yüksek Mahkemenin 25 Eylül 1956 ve 24 Nisan 1957 tarihli kararları.

3) B. N. Esen, Anayasa Hukuku, Genel Esaslar, Ankara, 1963, S. 278.

idarî mevkileri yalnız Millî Hareket Partisi mensuplarına verilebilir. Sayısı bugün 24 e varan Millî Sendikaların statüleri Caudillo tarafından onaylanmakta ve başkanları yine kendisi tarafından tayin edilmektedir.

IV.

YASAMA KUVVETİ

Kuvvetler ayrılığı prensibine hiçbir şekilde yer verilmemiştir.

Bütün kudret Devlet Başkanı General Franco'nun elindedir. Yasama görevinin ifasında Cortès'ler adı verilen meclis, Devlet Başkanı ile işbirliği yapacaktır. 17 Temmuz 1942 tarihli Kuruluş Kanununa göre «Cortès»lerin başlıca görevi; Devlet Başkanının tasdikine bağlı olmak üzere, kanunları hazırlamak ve tedvin etmektir. Bu meclis münhasıran istişarî mahiyette bir meclistir. Yaptığı şey, Devlet Başkanına kanun teklif etmekten ileri gitmez. Granada Üniversitesi Profesörlerinden L. Sanchez Agesta'nın işaret ettiği üzere Cortès'ler bir parlamento tipine tekabül etmez. Devlet Başkanı tayin ettiği Cortès başkanı vasıtasıyla bunların idare ve kontrolüne de hâkimdir⁴.

Cortès'lerin Devletin temsili karakterini aksettirmesi istenmiş ve 9 Mart 1946 tarihli kanunla terekkübüne çeşitli unsurlar sokulmuştur. Cortès'lerin üç çeşit üyesi (Procuradores) vardır: :

a — Tabii Üyeler; bunlar işgal ettikleri mevkiler itibariyle görevde kaldıkları müddetçe üye sıfatını muhafaza ederler. Bakanlar, Parti Millî Meclisi üyeleri, Danıştay, Yüksek Mahkeme, Yüksek Askerî Adalet Meclisi Başkanları, İl merkezleri Belediye Başkanları, Üniversite Rektörleri, İspanya Enstitüsü, Bilimsel Araştırma Yüksek Meclisi ile Sivil Mühendisler Enstitüsü Başkanları ve yirmi dört Sendika Şefi tabii üyedirler. Bütün bu kimseleri buldukları görevlere tayin etmiş olan Devlet Başkanıdır ve görüldüğü gibi, Yüksek Yargı Organları Başkanları aynı zamanda yasama görevine katılmaktadır.

b — Devlet Başkanının tayin ettiği mülkî, askerî ve dinî sınıfa mensup yüksek şahsiyetlerdir ki, bunların sayısı ellidir.

4) Luis Sanchez Agesta, Constitutional Developments in Spain Since 1936, Year book of the Public Law of the Present Time, vol. 10, p. 410 - 411.

c — Seçilmiş Üyeler; Bunlar sendikaların, korporasyonların, il merkez belediyesinin, eyaletlerin, avukatlar ve hekimler gibi meslekî teşekküllerin seçtikleri temsilcilerdir.

Cortès'ler meclisine başkanlık edecek kimseyi hükûmet tayin eder. Bu kimsenin meclis üyelerinden olması şart değildir.

Meclisin yetkileri belirli maddelere (*rationae materiae*) taallük eder. Ayrıca hükûmet uygun gördüğü tasarıları meclise sevk edebilir. Olağanüstü hal ilânı hükûmetin yetkilerindedir. Yalnız bu durumun Cortès'lere bildirilmesi lâzımdır.

Meclisce kabul edilecek tasarılar Devlet Başkanının tasdikine gönderilir. Devlet Başkanı dilerse bunu yeniden incelemek üzere Cortès'lere geri gönderebilir.

Bakanlar Kurulunun da Devlet Başkanına kanun teklif etmek hakkı vardır. Bunun için Meclisin Hükûmete bu yolda yetki vermiş olması icabeder. Hükûmet de ayrıca Devlet Başkanına yapacağı kanun teklifini Danıştayın tasvibinden geçirir.

22 Ekim 1945 de çıkarılan Millî Referandum Kanunu bazı hallerde halkı da yasama işine katmaktadır. Devlet Başkanı, uygun göreceği her önemli hususta milletin oyuna başvurabilir. Temel Kanunlar için referandum, mecburî kılınmıştır. Temel Kanunların hangi kanunlardan ibaret olduğu Veraset Kanununun 10. maddesinde ifade edilmiştir. Bugüne kadar Referanduma tâbi tutulan, tek kanun Devlet Başkanlığının İntikali Kanunu olmuş, 643 sol menfi, 320.877 muteber olmayan oya karşı 12.628.983 oyla onaylanmıştır⁵.

V

YÜRÜTME KUVVETİ

Yürütme kudreti de Devlet Başkanının elindedir. Başbakan görevini, o ifa eder. Devletin yüksek idare organları 26 Temmuz 1957 tarihli ve «Devletin hukukî rejimi ve idaresi hakkında kanun»da gösterilmiştir. Bu kanun hükümleri ile Başbakana tanınmış olan yetkileri de Devlet Başkanı kullanır. Bakanları o tayin ve azleder. Bakanlar, Prezidansiyel Rejimde olduğu gibi, Devlet Başkanına karşı sorumludurlar.

5) Salvador de Madariag, Spain a modern History, New - York 1953, p. 599.

Bakanlar Kurulunun yetkileri de aynı kanunda belirtilmiştir (26 Temmuz 1957 kanunu, bölüm 10.). Bu yetkilerden sadece iki tanesini saymak şef otoritesi üstünlüğü rejimini teşhise imkân verir; Bakanlar Kurulu; fikir, haberleşme ve yazışma, mesken seçme, toplanma, dernek kurma hürriyetlerinin ve kişi ve mesken dokunulmazlıklarının kısmen veya tamamen tâlikine karar verebileceği gibi, mahkemelerin idarî mahiyetteki dâvalarda verdikleri kararlarında kısmen ve tamamen yerine getirilmemesine karar verebilir.

Bundan başka, çeşitli kanunlarla hükûmete tanınmış yetkilere de tesadüf etmekteyiz. Kamu düzeni hakkındaki 30 Temmuz 1959 tarihli kanun, kamu düzeni tehlikeye girdiği takdirde olağanüstü hal ilânını hükûmete bırakmıştır. Bu halde, gidip gelme hürriyeti, mesken hürriyeti, kişi dokunulmazlığı kaldırılabilir.

VI

AMME HÜRRIYETLERİ

16 Temmuz 1945 tarihli İspanyol Halkı Fermanı (Fuera de Espanoles); hükûmete kâğıt üzerinde tanınan ana hürriyetleri dilediği zaman tâlik etmek imkânını vermektedir. Bir hürriyetin kullanılması memleketin manevî, millî ve sosyal birliğini ihlâl etmekte ise, devlet o hürriyeti kayıtlayabilir. (m. 33). Bu cümleden olarak, basın hürriyeti bilhassa kayıtlamalara konu teşkil etmiştir. Batı demokrasilerde «Dördüncü kuvvet» adını almış olan basın, İspanya Rejiminde Devletin dışında düşünülemez; demokratik tipte hürriyetten husule gelecek zararlara mani olmak lâzımdır. Basın, ancak millî menfaat hizmetinde olmalıdır. Devlet hizmetinde bir kamu teşebbüsü halinde kalmalıdır. Basın, sansüre tabidir. Madrid'de gazeteler yayından önce Basın Genel Müdürlüğünün kontrolüne sunulur. Buna mukabil parti ve kilise gazeteleri sansürden muaftır. Bazı konular üzerinde haber, havadis veya yazı yayını tamamiyle yasaktır. Mevkute yayınlarının sayısını ve tevziini Devlet yapar; Gazetelerin baskı sayısını, sayfa sayısını Devlet tesbit eder. Ne miktar kâğıt alabileceklerini dahi Devlet kararlaştırır. Resmî makamları zan altında bırakabilecek haber yayını cezayı muciptir. Nutuklar, konferanslar ve sözlü beyanlar için önceden basma müsaadesi almak şarttır.

27 Aralık 1956 tarihli bir kanuna göre, «siyasî mahiyetteki idarî fiillerin» yargı kontroluna tâbi tutulamıyacağı belirtilmiş ve bu suretle Devlet Başkanının ve Bakanlar Kurulunun bütün kararla-

rının istenirse siyasî tasarruf «Hükûmet Tasarrufu» karakterinde olduğu ve olabileceği hüküm altına alınmıştır.

Genel oy hakkı, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, yalnız Devlet Başkanının yapılmasını emredeceği referandumlarda ve anayasal mahiyet taşıyan kanunlar hakkında mecburî sayılmış olan referandumlarda kullanılabilir.

VII.

NETİCE

Devletin fert hürriyetlerini kayıtlayıcı kanunları sayısızdır. Bütün bu hükümlerle sağlanmak istenen şey her çeşit muhalif davranış ve düşünceyi önlemek ve bertaraf etmektir. Müeyyide ile karşılaşmıyan muhalif davranış ve muhalefet yoktur. Bütün Devlet yetkileri General Franco'nun elinde toplanmıştır. Devlet Başkanının muvaffakati olmaksızın bir metin, kanun haline gelemmez. Tek partiyi teşkil eden Millî Hareketin (Falanj) siyasî programı Devletin ideolojisi haline getirilmiştir. Başka siyasî parti kurulmasına imkân yoktur. Millî Hareket veya Falanj aynı zamanda Devlet ve parti başkanı olan zatın elinde bir hükûmet etme vasıtasından ibarettir. Tek Parti, Franco rejiminin zarurî olarak dayandığı temellerden biridir.

İleri gelen Falanjistlerden biri olan L. Gonzales Vicen'in 1956 da bir arkadaşına yazdığı gibi, İspanyanın ana Siyasî dâvası «Dahilî harbin bugün bile gerçekte bitmemiş olmasıdır».

Oysa Salvador de Madariago'nun işaret ettiği gibi; İspanyanın ruhu halâ ikiye ayrılmış oldukça vücudu nasıl iyileşebilir?

Doç. Dr. İsmet GİRİTLİ

6) Stanley G. Payne, Falange, Stanford, 1961, p. 242.