

**7 ZİLHİCCE 1293 KANUNU ESASISİNE VE BUNUN MUADDEL
ŞEKİLLERİNE GÖRE İCRA VE TEŞRİ FONKSİYONLARILE
BUNLARI İFÂ EDECEK ORGANLAR ARASINDAKİ
MÜNASEBETLER**

Prof. Dr. Recai G. Okandan

Âmme hukukumuzda, 7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasîsinin ilânından itibaren, Devletin İcrâ ve Teşri fonksiyonlarını ifa edecek organlar arasındaki münasebetler bakımından mevcudiyetine tesadüf ettiğimiz gelişme hakkında mahiyeti itibarile yekdiğerinden farklı ve her biri yekdiğerine nazaran ayrı hususiyetler arzeden muhtelif merhaleler mevzuu bahsolmaktadır. Bu etüdümüzde, bu muhtelif merhalelerden üçünü, yani, sırasile, İcrâ ve Teşri organları arasındaki münasebetler bakımından 1293 Kanunu Esasîsinin bünyesini, bu Kanunu Esasîde 1325 ve 1328 de yapılan tadillere göre mevzuubahis münasebetlerde vukua gelen değişiklikleri ve bu suretle, Devletin iki önemli fonksiyonunun ifası hususunda siyasî organlar arasındaki münasebetler bakımından vukua gelen tekâmülün mahiyetini ve seyrini tebarüz ettirmeye çalışacağız.

I

a) Osmanlı Devletinin bünyesinde, ilk Anayasa'nın ilânından evvel hâkim olan sistemde radikal bir değişiklik husule getirmekten uzak bulunan, daha ziyade mevcut sistemi bazı kaidelerle teyit ve onu az çok bir Ana teşkilâta bağlamağa çalışan 7 Zilhicce 1293 Kanunu Esasîsi, haricî manzarası itibarile, Devletin muhtelif fonksiyonları ile bunları ifa edecek organları ayrı ayrı fasıllarda ve müstakil başlıklar altında zikrederek bunların yekdiğerinden tefrikine az çok teşebbüs eder gibi bir vaziyet almış bulunmaktadır. Kanunu Esasînin ilk faslı İcrâ faaliyetinin en yüksek organı olan Padişahın hukuk ve salâhiyetlerine, üçüncü faslı Devletin İcrâ organları olması gereken «Vükelâyı Devlet» e, beşinci faslı Teşri fonksiyonile ilgili olmak üzere «Heyeti Âyan» ve «Heyeti Mebusan» denilen iki heyetten müteşekkil «Meclisi Umumî» ile bu müessesenin salâhiyetlerine tahsis olunmuş ve bu suretle, Devletin İcrâ ve Teşri denilen iki mühim

fonksiyonunun ve bunları ifa edecek organların tebarüz ettirilmesi cihetine gidilmiştir.

Fakat, Fransa ve Belçika gibi yabancı memleketlerden noksan bir iktibas amelîyesile vücade getirilen 1293 Anayasa'sının hükümleri incelendiğinde, İcrâ ve Teşri organları arasındaki münasebetlerin mahiyeti bakımından hâkim olan durum, temas eylediğimiz tebarüz keyfiyetinin mevcudiyetine rağmen, hiç de, Devletin İcrâ ve Teşri salâhiyetleri arasında esaslı bir tefriki ve bunların ayrı ayrı organlar tarafından ifa edilmeleri keyfiyetini teyit edecek mahiyette değildir. 1293 Kanunu Esasîsi, hakikatte, sözde meşrutiyet denilen rejime tekaddüm eden devirlerde hükümdarın şahsında toplanan İcrâ ve Teşri salâhiyetlerini birbirinden ayırarak bunları yekdiğerine eşit kuvvette ve biri diğeri tahdit edebilen ve aralarında tam bir muvazene mevcut olan muhtelif siyasî organlara tevdi etmiş değildir. Başka bir ifade ile, salâhiyetler arasında bir tefrik ve bu salâhiyetlerin ayrı ayrı organlar tarafından kullanılmalari, bu organlar arasında bir teşriki mesainin tahakkuku, bu teşriki mesaiden doğacak bir muvazenenin teessüsü, organlardan her birine tanınan salâhiyetlerin yekdiğerini karşılıklı olarak frenleyebilmeleri, iktidarın mukabil bir iktidar tarafından tahdidi gibi bir durum bahis mevzuu değildir. Kanunu Esasîde, İcrâ faaliyetini temsil eyliyen hükümdar ve Teşri faaliyetini temsil eyliyen Parlâmento gibi iki mühim esaslı organın karşı karşıya bulunması, bunların müteaddit mekanizmalarla birbirlerini frenleyerek her birinin haiz olduğu salâhiyeti suiistimal eylemesine diğeri mâni olması, aralarında bir muvazene husule getirecek surette bunların yekdiğerine karşı kullanabilecekleri mukabil silâhlara malik bulunmaları gibi bir duruma rastgelinmemektedir. Anayasa'da, «serbest kalan her salâhiyetin suiistimal edileceği» hakikat ve ihtimalini bertaraf edecek hükümler ihmal olunmuş; yetkilerin hepsi tek bir organda toplanmış; her şey bu organa tâbi kılınmıştır.

b) Her şeyden evvel, 1293 Kanunu Esasîsinin hükümlerine göre, İcrâ faaliyetinin hakikî nâzım ve âmili olarak Padişahı görmekteyiz. Her ne kadar İcrâ fonksiyonunu ifa hususunda Padişaha yardım eden Sadrazamın, Nâzırların mevcudiyetine rastgelinmekte ise de, hiçbir kayıt ve şartla bağılı olmaksızın doğrudan doğruya hükümdar tarafından tayin edilen ve mevkilerini ancak ona borçlu bulunan Bakanlar için, hükümdarın isteklerine göre hareket mecburiyeti vardır. Devlet Başkanının yetkileri karşısında, Sadrazamın başkanlığı altında ve onun tarafından intihap edilen, siyasî fikir ve gaye bakımından mütecanis, mütesanit bir kabine teşkili ve bu tarzda bir kabineyi vücade getiren ve İcrâ faaliyetinin temerküz

ettirildiği bir teşekkül mahiyetinde olması gereken bir Bakanlar Kurulu bahis mevzuu değildir. Anayasa'da hâkim olan ruha göre, İcrâ faaliyeti, hakikatte, Bakanlar Kurulu üzerinde tam bir nüfuz sahibi bulunan hükümdarın şahsında temerküz ettirilmiştir. Kanunu Esasının 7, 27-29 ve 36 ncı maddeleri Nâzırlar Heyetinin her nevi faaliyetini tamamen Padişahın iradesine tâbi kılmıştır.

Nitekim, hükümdar tarafından nasbolunan Bakanların ittihaz edecekleri bilcümle kararların Devlet Başkanının tasvip ve tasdikine arzedilmiş olmaları lâzımdır ve bunlar ancak hükümdar tarafından ısdar olunacak bir irade ile İcrâîlik mahiyetini iktisap edebilirler. Tabiatile, bu tarzda bir durum, Bakanları, İcrâ faaliyeti bakımından, hakikatte hiç derecesine indirmektedir. Hükümdar kendi görüşlerine aykırı olan kararları imzadan sakınmak suretile Bakanların teşebbüslerini her zaman felce uğratabilmek ve ancak kendi arzusuna uygun bir tarzda verilen kararları tasvip ve tasdik edebilmek imkânını haiz bulunmaktadır. Bakanlar için ya Padişahın görüşlerine uygun kararlar vermek veyahut da teşebbüslerinin hükümdarın tasvibine mazhar olmaması halinde mevkilerini terk mecburiyeti vardır. Padişahın alınmasını dilediği herhangi bir karara ilgili Bakanın muhalefeti karşısında, hükümdar için, böyle bir nâzırı mevkiinden uzaklaştırarak yerine kendi arzularını terviç edecek diğer birini tayin eylemesi, dilediği kararı ona ittihaz ettirerek kendisinin tasvip ve tasdik eylemesi her zaman imkân dahilinde bulunmaktadır.

1293 Kanunu Esasisinde, Bakanlar için, keza, kendilerine Teşri müessesesi içinde bir mesnet bulabilmek imkânı da kat'iyen bahis mevzuu değildir. Devlet Başkanının, biraz evvel söylediğimiz şekilde vukubulan hareket tarzına engel olacak, Padişahın arzularına karşı gelmek isteyen bir Bakanı icabında müdafaa edebilecek, hükümdarın Bakanlar üzerindeki mutlak nüfuzunu icabında felce uğratabilecek, Devlet Başkanını bu gibi hususlarda bazı kayıt ve şartlara tâbi kılacak bir hüküm Anayasa'ya konmamıştır.

İşte bu şartlar dahilinde gerek İcrâ faaliyeti ve gerekse hakikatte bunu ifa ile tavzif kılınmaları gereken Bakanlar tamamen Devlet Başkanına tâbi kılınmış bulunmakta ve Bakanlar Kurulu tarafından yapılan her tasarruf, verilen her karar, hakikatte, kendi kuvvetini Padişahıtan almakta ve varlığını ona borçlu bulunmaktadır. İcrâ yetki ve görevlerinin istimal ve ifası hususunda son sözü söyleyecek olan doğrudan doğruya Devlet Başkanıdır. Bu yetki ve görevlerin tamamen Padişahın arzusuna uygun bir tarzda istimal ve ifa edilmiş olmaları lâzımdır. 1293 Kanunu Esasisine göre, bu yetki ve görevlerin, icabında Teşri organı önünde siyaseten sorumlu tutulabilmeleri mümkün Nâzırlar tarafından istimal

ve ifası kat'iyen bahis mevzuu değildir. Anayasa, doğrudan doğruya hükümdar tarafından tayin olunan Sadrazam ve Bakanlar için, millet vekillerinin güvenine mazhariyeti mecburiyetini, bunların millet mümessillerine karşı siyasî mesuliyetlerini, bunların Teşri organı tarafından iktidar mevkiinden uzaklaştırılabilmelerini, Milletvekilleri Meclisinin Bakanlar üzerinde siyasî kontrol salâhiyetini hiçbir şekilde kabul etmemiştir. 1293 Kanunu Esasisinde, Teşri organının güvenine mazhar Bakanlar Kurulunun hükümdar tarafından değiştirilmesine mâni olacak veyahut aynı güveni haiz bir Bakanı Padişahın azlinden kurtaracak hiçbir hükme rastlanmamaktadır. Tabiatile, millet vekillerinin itimadına mazhar olsalar bile Nâzırlarını istediği zaman azletmekte tamamen serbest bulunan Devlet Başkanı, İcrâ faaliyetinin Bakanlar tarafından tamamen kendi arzusuna göre ifasını mümkün kılacak bir durumda bulunmaktadır.

c) 1293 Kanunu Esasisinin hükümlerine göre, Teşri işleriyle meşgul olmak üzere Mebusan ve Âyan Meclislerinden mürekkep bir «Meclisi umumî» ihdas edilmiş bulunmaktadır; fakat, buna rağmen, Teşri faaliyeti de, hakikatte, hükümdara tâbi kılınmış bulunmaktadır. Kanunu Esasî, Teşri işlerinin görülmesinde bağımsız ve hattâ bu işleri yapmaya muktedir bir meclis değil, ancak, hakikî mahiyetini tayin ve tesbit imkânsız bulunan istişarî bir organ vücade getirmiş olmaktadır. Zira, Anayasa'ya göre, Mebuslar Meclisinin her türlü faaliyetinin, ancak Devlet Başkanı tarafından takip edilen siyasetin sınırları içinde cereyan etmesi gerekmektedir. Meclis, ancak Padişahın dilek ve direktifleri dahilinde ve ona inhisar etmek suretile faaliyette bulunabilmektedir. Vazifesi temsil eylediği milletin dileklerine, memleketin ihtiyaç ve menfaatlerine uygun kanunları meydana getirmek olan Teşri Meclisinin, istenilen faaliyetin tahakkuku hususunda hükümdarın lehine olmak üzere bir çok takyitlere tâbi kılındığı görülmektedir. Milletvekilleri Meclisine, hakikatte, ne kanun yapmakta, ne mevcut kanunları tâdil edebilmekte ve hattâ ne de kanun teklifinde bir serbestî tanınmamıştır. Her ne kadar meclisi umumî âzalarının kanun teklif edebilmeleri hakkında Anayasa'da bir sarahat mevcutsa da, bu durum, Âyan ve Mebusan Meclislerinin kanun teklifi hakkındaki rollerini hakikatte hiç derecesine indirecek kadar bir müphemiyet arz ve bazı tahditleri ihtiva etmektedir.

Zira, Kanunu Esasînin «müceddeden kanun tanzimi veya kavanini mevcudeden birinin tâdili teklifi» nin «Heyeti Vükelâya ait olduğu» nu tesbit eyliyen elli üçüncü maddesinin müteakip fıkrasındaki «Heyeti Âyan ve Mebusanın dahi kendü vazifei muayyeneleri dairesinde bulunan mevad için kanun tanzimi veyahut kavanini mevcudeden birinin tâdilini istidaya

salâhiyetleri» olduğunu zikreden cümle, her şeyden evvel kapalı bir mahiyet arzulemektedir [1]. Âyan ve Mebusan Meclisleri hakkındaki «kendu vazifei muayyeneleri dairesinde bulunan mevad» fıkrası her türlü vuzuh-tan âri bulunmakta ve Meclisi Umumiye tanınan bu yetki tamamen müphem bir duruma sokulmaktadır.

Keza, Âyan ve Mebusan Meclislerine mensup üyeler tarafından yapılacak yeni bir kanun tanzimi veyahut herhangi bir kanunun değiştirilmesi teklifinin Mecliste mevzuubahs ve müzakere edilebilmesi için de, her şeyden evvel, keyfiyetin Sadaret makamı vasıtasile Padişaha arz edilmesi ve onun bu husus hakkında müsaadesinin alınmış olması lâzımdır. Şu halde Devlet Başkanının müsaade etmemesi veyahut bu tarzda bir teklifin Padişah tarafından kendi hak ve salâhiyetlerine, kendi menfaat ve isteklerine aykırı görülmesi halinde, keyfiyetin Mebusan ve Âyan Meclislerinde müzakeresi mümkün değildir. Bu tarzda bir hüküm, ihdas edilen «Meclisi Umumi» nin kıymet ve önemini, onun hakikî rol ve mahiyetini felce uğratmakta, Teşri faaliyeti Devlet Başkanının mutlak iradesine tâbi kılınmış olmaktadır.

Anayasa'da, Milletvekilleri Meclisinin Teşri faaliyetine konan diğer bir tahdit daha vardır. Millet mümessilleri tarafından yapılacak herhangi bir teklif hakkında yalnız iradei seniye'nin istihsal edilmiş olması kâfi değildir. İradei seniye istihsal edilmiş olsa bile, elli üçüncü maddenin son fıkrasına göre, vücade getirilecek veya tâdil olunacak kanun hakkında, ancak, «ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilât üzerine» bu husustaki lâyhaların tanzimi «Şûrayı Devlete havale» olunabilecektir. Şu halde, arzu olunan bir kanun lâyihasını Devlet Şûrasının tanzim edebilmesi için, «iradei seniye» den başka ilgili «nezaret» veya «daire» nin de bu hususta izahat ve tafsilâtına lüzum vardır.

1293 Kanunu Esasîsi milletvekillerinden mürekkep Mebuslar Meclisinin Teşri faaliyetine başka bir tahdit daha koymuştur. Milletvekilleri Meclisinin üyeleri tarafından yapılan herhangi bir kanun teklifinin müsbet bir sonuca erişebilmesi hususunda, yalnız, «Makamı Sadaret vasıtasile tarafı Şâhaneden istizan olunarak» zarurî olan «iradei seniye» nin is-

[1] *Elli üçüncü madde:* «Müceddeden kanun tanzimi veya kavanini mevcude-den birinin tadilî teklifi heyeti vükelâya ait olduğu gibi heyeti âyan ve heyeti mebusanın dañli kendu vazifei muayyeneleri dairesinde bulunan mevad için kanun tanzimini veyahut kavanini mevcudeden birinin tadilini istidaya salâhiyetleri olmağla evvelce makamı sadaret vasıtasile tarafı sahaneden istizân olunarak iradei seniye mütaalik buyurulur ise ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilât üzerine lâyhalarının tanzimi Şûrayı Devlete havale olunur».

tihsali ve «ait olduğu dairelerden verilecek izahat ve tafsilât üzerine» bu husustaki lâyhaların Danıştay tarafından tanzimi kâfi değildir. Bu hususta tahakkuku gereken diğler şartlar da mevcuttur. Nitekim, Milletvekilleri Meclisi tarafından kabul edilen bu teklifin, bu tarzda bir lâyihanın, hiçbir temsilî mahiyeti haiz olmayan ve üyeleri doğrudan doğruya Devlet Başkanı tarafından ve onun güvendiği kimseler arasından tayin edilen «Âyan Meclisi» nin de kabulüne mazhar olması lâzımdır. Âyan Meclisi tarafından reddedilen bu tarzda bir kanun tasarısının «o senenin müddeti içtimaiyesinde tekrar mevkii müzakereye» konulmasına da imkân yoktur [2].

Şu halde, hükümdar tarafından istenmeyen veyahut onun dilediği şekilde tanzim olunmayan bir kanun tasarısının, mevkilerini Padişahın lûtfuna borçlu bulunan Âyan Meclisi üyelerine reddettirilmesi ve milletvekillerinin her türlü teşebbüslerinin bu suretle de paralize edilebilmesi imkânı her zaman vardır. Hattâ Âyan Meclisi tarafından kabul edildiğini farzetsek bile, Meclisi Umumînin tasvibine mazhar olan bu kanun tasarısının tatbik edilebilmesi, onun «düstur-ül-amel» olabilmesi için, Anayasa'nın elli dördüncü maddesinin ilk fıkrasına göre, «icrayi ahkâmına iradei seniyei Hazreti Padişahi» nin de lâhik olması lâzımdır. Aksi takdirde, Mebusan ve Âyan Meclisleri tarafından kabul edilen bir kanun tasarısının tatbik edilebilmesi, hakiki tesirini gösterebilmesi, yani kelimenin hakikî mânasile hukukî bir prensip halini alabilmesi imkânsız bulunmaktadır. Diğler taraftan, Âyan ve Mebusan Meclisleri tarafından kabul edilen bir kanun tasarısı hakkında iradei seniyenin lâhik olması, yani Devlet Başkanı tarafından kanunun ısdar ve ilânı için muayyen bir müddet de Anayasa tarafından tesbit edilmediğine göre, neticede, her şey yine hükümdarın lûtufluk ve isteğine tâbi kılınmış olmakta, tekemmül eden bir kanunun Devlet Başkanı tarafından muayyen olmayan bir müddet için uytulabilmesi imkânı her zaman mevcut bulunmaktadır [3].

[2] *Ellidördüncü madde:* «Şûrayı Devlette bilmüzakere tanzim olunacak kanunin lâyhaları heyeti mebusanda badehu heyeti âyanda tetkik ve kabul olunduktan sonra icrayi ahkâmına iradei seniyyei hazreti padisahl müteallik buyrulur ise düsturülâmel olur ve işbu heyetlerin birinde katiyyen reddolunan kanun lâyhası o senenin müddeti içtimaiyesinde tekrar mevkii müzakereye konulmaz».

[3] Acaba Devlet başkanına tanılan geniş ve mutlak yetkiler karşısında, bir çok tahditlere tâbi kılınan Milletvekilleri Meclisinin İcrâ organı tarafından tanzim kılınan bütceyi tasdik etmemek suretile onun her türlü faaliyetini bilmukabele felce uğratmak gibi bir salâhiyeti, bir tehdit silâhı bahis mevzuu olabilir mi? Buna da menfi cevap vermek lâzımdır. Zira, 1293 kanunu esasisi ve bunun tanziminde önemli bir rol oynayan Abdülhamit II, Milletvekilleri Meclisi lehine bu hususta da açık bir

1293 Kanunu Esasisinde, Teşri organını Devlet Başkanının mutlak otoritesine tâbi kılan, Padişahın Teşri faaliyetine iştirak ve müdahalesini mümkün kılan diğer hükümlere de rastgelinmektedir. Meselâ mezkûr kanunun otuz altıncı maddesi [4] muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetinde olmak üzere Teşriî tasarruf yapabilmek imkânını Devlet Başkanına tanımakta; kırk üçüncü maddesi [5] Meclisi Umumîyi teşkil eden Âyan ve Mebusan heyetlerinin her sene Kasım ayının başlangıcında ancak «bâ iradei seniye» açılarak Mart bidayetinde yine «bâ iradei seniye» kapanacaklarını, kırk dördüncü madde [6] Devletçe görülecek lüzum üzerine «Zatı Hazreti Padişahî» nin Meclisi Umumîyi vaktinden evvel de açabileceğini ve keza muayyen toplantı müddetini tenkis veya temdit edebileceğini, yedinci madde Meclisi Umumînin «akit ve tatil» inin «hukuku mukaddesei Padişahî cümlesinden» olduğunu tesbit eylemektedirler.

Yine bu cümleden olmak üzere, kırk altıncı madde [7], «Meclisi Umumî âzalığına intihap veya nasbolunan zevat» a, Meclisin açıldığı gün Sadra-

kapı bırakmamak istemistir. Anayasa, bu husus hakkında da bir hüküm vazederek Milletvekilleri Meclisi tarafından gelmesi muhtemel her türlü tehdit ve tehlikeleri bertaraf eylemiştir. Netekim, yüz ikinci maddeye göre, nazırlara, «bâ iradei seniye seneli sabika muvazenesinin cereyanı ahkâmını» temdit edebilmek yetkisi tanınmış ve saltanat makamı bu gibi tehlikelere karşı da korunmuştur.

[4] *Otuz altıncı madde:* «Meclisi umumî mün'akit olmadığı zamanlarda Devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumîyeyi halelden vikaye için bir zarureti mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzum görünecek kanunun müzakeresi için meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde kanunu esasî ahkâmına mugayir olmamak üzere heyeti vükelâ tarafından verilen kararlar heyeti mebusanın ictimaille verilecek karara kadar bâ iradei seniye muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir».

[5] *Kırk üçüncü madde:* «Meclisi umumînin iki heyeti beher sene tesrinisani iptidasında tecemmü eder ve bâ iradei seniye açılır ve mart iptidasında yine bâ iradei seniye kapanır. Bu heyetlerden biri diğerinin müctemi bulunmadığı zamanda mün'akit olamaz».

[6] *Kırk dördüncü madde:* «Zatı hazreti padişahl Devletçe görünecek lüzum üzerine meclisi umumîyi vaktinden evvel dâhil acar ve müddeti muayyenel ictimainı tenkis veya temdid eder».

[7] *Kırk altıncı madde:* «Meclisi umumî âzalığına intihap veya nasbolunan zevat meclisin yevmü kûsadında sadrazamın huzurunda ve o gün hazır bulunmayan olursa mensup olduğu heyet müctemi olduğu halde reisleri huzurunda zatı hazretî padişahiye ve vatana sadakat ve kanunu esasî ahkâmına ve uhdesine tevdi olunn vazife riayetle hilâfetten mücanebet eyleyeceğine tahlif edilir».

zam huzurunda ve «o gün hazır bulunmayan olursa mensup olduğu heyet müçtemi olduğu halde reisleri huzurunda Zatı Hazreti Padişahiye» «sada-kat» yemininde bulunmak mükellefiyetini tahmil eylemektedir. Keza, altmış-ıncı madde [8], Meclisi Umumîyi teşkil eden heyetlerden Âyan Meclisine mensup üyelerin Devlet Başkanı tarafından tayin olunacaklarını zikretmektedir. Nihayet yetmiş yedinci madde ile de, millet mümessilleri meclisinin başkanı ile başkan vekillerini tayin salâhiyeti Padişaha verilmektedir [9].

1293 Kanunu Esasisinin yedinci maddesi «ledeliktiza Heyeti Mebusanın âzası yeniden intihap olunmak şartile feshi hukuku mukaddesei Padişahî cümlesindedir» diyerek, Milletvekilleri Meclisinin icabında ortadan kaldırılması hususunda, Devlet Başkanına, hiçbir kuvvet önünde eğilmeyen müessir ve önemli bir silâh da vermektedir. Mebuslar Meclisinin Devlet Başkanı tarafından dağıtılması, gerçekten, İcrâ ve Teşrî organları arasındaki muvazenenin, onlar arasında mevcudiyeti arzu edilen çalışma birliğinin, salâhiyetlerinin suiistimaline mâni olabilmenin en lüzumlu bir unsurunu teşkil ettiğine göre Anayasa'da mevcut bu tarzdaki bir fıkrayı hiç de fena bir nazarla karşılamamak lâzımdır. Devlet Başkanının Mebuslar Meclisini dağıtabilmek yetkisi, netice itibarile, millete, düşüncesini izhar etmek imkânını verecek ve bu suretle her şeyde son söz millete bırakılmış olacaktır.

Bütün bunlara rağmen, 1293 Kanunu Esasisinde, Devlet Başkanına bu tarzda bir yetki bahşolunurken, hiçbir zaman bu hususta ideal olan gaye gözönünde tutulmamıştır. Nitekim, Anayasa, hükümdara bu salâhiyeti mutlak surette tanımış, onu hiçbir tahdide tâbi kılmamıştır. Yedinci maddede rastgelinen «ledeliktiza» gibi çok müphem ve geniş bir tâbirle, Devlet Başkanına bu hususta mutlak bir salâhiyet verilmiş, her türlü hal ve şartlar dahilinde millet mümessilleri meclisini dağıtabilmek imkânı kendisine temin olunmuştur. Bundan başka, hükümdarın Mebuslar Meclisini dilediği her zaman dağıtabilmesine mukabil, milletin Padişahın sevgi ve güvenine mazhar olamayan mümessilleri yeniden seçmesi, yani yeni Milletvekilleri Meclisinde de evvelki Meclisteki çoğunluğun aynen muhafazası halinde, milletin bu arzusunu icabında Devlet Başkanına hâkim kı-

[8] *Altmışıncı madde:* «Heyeti âyanın reisi ve âzası nihayet miktarı heyeti mebusan âzasının sülüsü miktarını tecavüz etmemek üzere doğrudan doğruya tarafı hazreti padişahiden nasbolunur».

[9] *Yetmiş yedinci madde:* «Heyeti mebusan riyasetine heyet tarafından ekseriyetle üç ve ikinci ve üçüncü riyasetlere üçer nefer ki cem'an dokuz zat intihap olunarak huzuru sahaneye arz ile bunlardan birisi riyasete ve ikisi reis vekâletlerine bâ iradei seniyeye tercih ve memuriyetleri icra olunur».

lacak hiçbir hükme Anayasa'da tesadüf edilmemektedir. Milletın, dağıtılan Meclisin üyelerine itimat ve onları tercih eylemesi keyfiyeti, Devlet Başkanı üzerinde hiçbir tesir husule getiremeyecek; Padişah, hiçbir şeye bağlı olmaksızın, «ledeliktiza» gibi müphem ve elâstikî bir tâbire dayanarak, milletin teşkil eylediği meclisleri dilediği gibi devirebilecektir.

d) Görülüyor ki 1293 Kanunu Esasısınde Devletin İcrâ ve Teşri fonksiyonlarından bahsolunduğu ve hattâ bu hususta siyasi organların taaddüdü gibi bir durum da yaratıldığı halde, İcrâ ve Teşri organları arasında hiçbir muvazene nazarı itibara alınmamış; iktidar ve salâhiyetler arasında muvazene, bu salâhiyetleri kullanacak organların mukabil silâhlarla teşhizi gibi bir vaziyet tahakkuk ettirilmemiştir. Bir taraftan Devlet Başkanı Mebuslar Meclisini icabında dağıtabilmekte; ve fakat diğer taraftan milletvekillerine icabında Bakanlar Kurulunu mevkiinden düşürebilmek imkânı tanınmamaktadır. Bakanların Teşri organı karşısında «siyasi mesuliyet» ini kabul etmeyen Anayasa, yedinci ve yirmi yedinci maddelerinde Bakanların ancak Devlet Başkanı tarafından tayin ve azlolunabileceklerini açık bir tarzda zikretmiş ve otuz beşinci [10] maddesinde de Bakanlarla Mebusan Meclisi arasında zuhur edecek her türlü anlaşamamazlıkları hal imkân ve salâhiyetini de ancak ve ancak hükümdara tanımaktadır. Anayasa'nın sarahatine göre, Bakanlarla milletvekilleri arasında bir ihtilâf zuhur ettiği takdirde, Devlet Başkanı mevcut anlaşamamazlığı ya bakanlarını azil veyahut da Milletvekilleri Meclisini dağıtmak suretile halledecektir. Bu hususta tercih hakkı doğrudan doğruya Padişahındır.

Şu halde, İcrâ organının Milletvekilleri Meclisini dağıtabilmek yetkisi karşısında Teşri organı tamamen eli kolu bağlı olarak kalmakta; İcrâ organının tehditlerine mukabele edecek her türlü imkândan mahrum bulunmaktadır. Tabiatile, bu durum, Anayasa'da, Bakanların Teşri Meclis önünde siyasi mesuliyetlerinin kabul edilmemiş olmasından, Bakanları mevkilerinden düşürebilmek imkânının milletvekillerine tanınmamış bulunmasından, daha umumî bir tâbirle, Devlet Başkanının iktidar ve salâhiyetlerinin mukabil iktidar ve salâhiyetler tarafından tahdit edilmemesinden ileri gelmektedir. Her ne kadar 1293 Kanunu Esasısınin otuzuncu

[10] Otuz beşinci maddde: «Vükela ile heyeti mebusan arasında ihtilâf olunan maddelerden birinin kabulünde vükela tarafından ısrar olunup da mebusan canibinden ekseriyeti arâ ile ve tafsilen esbabı mucibe beyanile katıyyen ve mükerreren reddedildiği halde vükela'nın tbdill veyahut müceddeden müddeti kanunıyesinde intihap olunmak üzere heyeti mebusanın feshi münhasıran yed-i iktidarı hazreti padişahındır».

maddesinde «Vükelâyı Devlet memuriyetlerine müteallik ahval ve icraattan mesuldür» denmekte ise de, bu hüküm, otuz birinci maddenin sarahatinden de anlaşılacağı gibi, Bakanların siyasi mesuliyetini tesbit etmekten uzak bulunmaktadır.

Bu durum karşısında, Milletvekilleri Meclisi üyeleri, ancak, Bakanlardan izahat istemek, istizahta bulunmak imkânını haiz bulunmaktadırlar. Fakat, Anayasa'nın lütfen kabul eylediği bu imkân da, otuz sekizinci maddenin hükümleri dairesinde, yine milletvekillerinin aleyhine olmak üzere baltalanmış; Bakanlara bu husustaki cevaplarını tehir salâhiyetini tanıyarak onları bu noktada hiçbir müddetle de takyit etmemiştir [11].

e) 1293 Kanunu Esasısında, Devlet Başkanına tanılan geniş yetkilere mukabil, bu salâhiyetlerin kullanılmalardan mütevellit her türlü hususlar hakkında siyaseten sorumlu tutulması gereken bir makam ve organ tesbit edilmemiştir. Bakanlar için nasıl siyasi bir mesuliyet bahis mevzuu değilse, salâhiyetlerin hepsini kendi şahsında toplayan Devlet Başkanı için de siyasi bir mesuliyet bahis mevzuu değildir. Hattâ, Devlet Başkanının hukukan da hiçbir mesuliyete mevzu teşkil edemeyeceği kabul olunmuştur. Anayasa, Padişahın şahsını ve nefsi gayri mesul addeylemiş ve hattâ ona kutsal bir mahiyet izafe etmekte de bir mahzur görmemiştir [12]. Devletin sabit ve daimî bir unsuru olarak karşılanan Devlet Başkanının siyasi mesuliyetsizliği her ne kadar normal olan bir keyfiyeti ifade etmekte ise de, aynı vaziyet, keza, Devlet Başkanının, bütün siyasi temayüllerin üstünde, umumî efkârı ve bunun temayüllerini yakından takip ederek onun icaplarına göre hareket eyliyen, kendisine verilen salâhiyetleri milletvekillerine karşı siyaseten mesul Bakanlar tarafından kullanılan, her türlü siyasi dedikoduların üstünde tarafsız bir organ olmasını da gerektirmektedir ve «siyasi mesuliyetsizlik» esası da ancak bu tarzda bir devlet reisi için bahis mevzuu olmaktadır.

Halbuki, 1293 Kanunu Esasisinin hükümleri, bütün bu söylediklerimizi tamamen nakzedecek mahiyettedirler. Âmme hukukunda siyasi mesuliyetsizliğin ifade ettiği mâna ve mantikî netice, salâhiyetsizlik demek-

[11] *Otuz sekizinci madde:* «İstizahtaki madde için vükelâdan birinin huzuruna meclisi mebusanda ekseriyetle karar verilerek davet olundukta ya bizzat bulunarak veyahut maiyetindeki rüesayi memurından birini göndererek irad olunacak suallere cevap verecek veyahut lüzum görürse mesuliyetini üzerine alarak cevabını tehir etmek salâhiyetini haiz olacaktır».

[12] *Birinci madde:* «Zatı hazreti padişahının nefsi hümayunu mukaddes ve gayrimes'uldür».

tir. Hem salâhiyet ve hem de mesuliyetsizliğin bir arada bulunması bahis mevzuu olamaz. Mademki mesuliyetsizlik kabul edilmiştir, o halde salâhiyet de bahis mevzuu değildir. Mademki bir çok salâhiyetler tanınmıştır, o halde mesuliyetin de bahis mevzuu olması lâzımdır. Eğer bütün bunlar mümkün değilse, bu takdirde, siyaseten mesul addedilmeyen Devlet Başkanının yerine, onun namına hareket eden ve onun salâhiyetlerini kullanan Bakanların hiç olmazsa siyasi mesuliyetlerinin kabul edilmiş olmaları lâzımdır. Fakat, 1293 Anayasasında, Devletin İcrâ ve Teşri organları arasında bir muvazenenin tahakkuk ettirilmemesi, her şeyin Devlet Başkanına tâbi kılınmış olması, Teşri organının İcrâ organına karşı mukabil bir silâhla teçhiz edilmemesi keyfiyeti, neticede, Bakanların milletvekillerine karşı siyasi mesuliyetlerini de tamamen imkânsız kılan bir durum yaratmış olmaktadır.

II

a) 1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekline gelince; o da Devletin muhtelif fonksiyonlarını ve siyasi organlarını tebarüz ettiren fasıl ve başlıkları aynen muhafaza etmiş ve fakat, bu hususta, 1293 takine nazaran, Anayasa'da, Devletin muhtelif fonksiyonları ile siyasi organlar arasındaki münasebetlerin mahiyeti bakımından çok esaslı değişikliklerin icrasını mümkün kılmıştır. Devletin esas fonksiyonları muayyen kısımlara tefrik olunarak bunların ifasını mümkün kılacak organlar arasında daha bariz ve daha esaslı bir vazife ve salâhiyet taksimi yapılmış, ve bunlar arasındaki münasebetler daha normal esaslara, aralarında bir çalışma birliğinin tahakkukunu mümkün kılacak prensiplere, istinat ettirilmiştir.

b) 1293 Kanunu Esasisinde 1325 de yapılan değişikliklere göre, İcrâ fonksiyonunun en yüksek organı olarak yine Padişahı görmekte ve onun bu fonksiyonun ifasile ilgili önemli salâhiyetlere mazhar kılındığını müşahede etmekteyiz. Ancak Kanunu Esasîde yapılan değişiklikler, İcrâ fonksiyonunun bu en yüksek organına tanınan önemli salâhiyetlerin kendisi tarafından müstakillen istimalini imkânsız kılacak yeni bir durum yaratmış bulunmaktadır. Kanunu Esasîde hâkim olan yeni esaslara göre, Devlet Başkanına tanınan bu salâhiyetler, Anayasa'nın beşinci maddesi hükümüne her türlü mesuliyetten uzak tutulan Padişah tarafından değil, bilâkis muaddel otuzuncu maddeye [13] göre siyasi mesuliyeti üzerlerine alan

[13] *Muaddel otuzuncu madde:* «Vükelâyı hükümetin siyaseti umumiyesinden müstereken ve dairî nezaretlerine ait muamelâttan dolayı münferiden meclisi mebusana karşı mes'uldürler. Tarafı hazretli padişahiden tasdik muhtac olan mukar-

Nâzırlar tarafından kullanılacaktır; bu salâhiyetler, hükümdar namına hareket eden ve fakat Teşriî organının murakabesi altında bulunan ve ona karşı siyaseten mesul olan İcrâ organları tarafından istimal edilecektir.

1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekli, Padişah namına ve Teşriî organının murakabesi altında hareket ederek Anayasa'nın hükümdara tanıdığı geniş salâhiyetleri her türlü mesuliyeti ile birlikte istimal imkânına mazhar kılınan İcrâ fonksiyonunun bu faal organlarının siyasi ve hukukî durumlarında da bir değişiklik husule getirmiştir. Her şeyden evvel, muaddel yedinci ve yirmi yedinci [14] maddelere göre, Sadrazam ve Nâzırların tayini, Vükelânın azil ve tebdili yine Padişahın salâhiyetlerine dahil olan bir keyfiyettir. Yalnız, yine aynı maddelere göre, Padişah sadrazamı doğrudan doğruya tayin edebildiği halde aynı serbestiyi Nâzırlar hakkında haiz bulunmamaktadır. Padişah, ancak Sadrazamın seçeceği ve arzedeceği kimseleri nâzır olarak tayin imkânına malik bulunmaktadır. Bundan başka, hükümdarın sadrazam ve nâzırları tayin salâhiyetinin de hakikatte bir kıymeti yoktur. Çünkü, muaddel otuzuncu madde ile kabul edilen kabinenin Milletvekilleri Meclisinin güvenine mazhariyeti esası, Padişahın bu husustaki salâhiyetini, hakikatte hiç derecesine indirecek bir durum yaratmaktadır. Bunun için, 1325 de yapılan değişikliklere göre, kendi mevkiini ve onun idamesini ancak Padişahın arzusuna borçlu bulunan bir kabineye değil, bilâkis, kendisini icabında hükümdara empoze edebilecek, nüfuz ve otoritesini hissettirebilecek bir Nâzırlar Heyetine tesadüf edilmektedir. Yine aynı değişikliklere göre, Devletin faal İcrâ organları doğrudan doğruya nâzırlardır. İcrâ faaliyetinin hakikî nâzım ve faali Padişah değil, doğrudan doğruya Bakanlardır.

Görülüyor ki, yeni durum, İcrâ faaliyetini ve bunu tahakkuk ettirecek nâzırları, Devlet Başkanına tâbi olmaktan kurtarmış bulunmaktadır.

reratin mamûlünbîhâ olması için sadrâzamla dairi müteallikasî nazırı taraflarından kararnamelere vaz'ı imza edillerek kararın mesuliyeti deruhte olunmak ve anların imzası balâsına tarafı hazreti padişhiden dahi vaz'ı imza buyurulmak şarttır. Heyeti vükelâca ittihaz olunan kararlar umum vükelânın imzalarını havli olacak ve o imzaların balâsına muhtacı tasdik olduğu takdirde keزالık tarafı hazreti padişahiden vaz'ı imza buyurulacaktır».

[14] *Muaddel yedinci madde:* «... Sadrâzam ve seyhülislâmın intihap ve tayinile sadrâzamın teşkil ve arzedeceği vükelânın tasdikli memuriyetleri... icabında vükelânın alelûsul azil ve tebdili... hukuku mukaddesel padişahidendir».

Muaddel yirmi yedinci madde: «Mesnedi sadaret ve meşhati islâmiye emniyet buyurulan zevata ihale buyurulduğu misüllü teşkili vükelâyâ memur olan sadrâzamın tensip ve arzile sair vükelânın memuriyetleri dahi bâ iradel şahane icra olunur».

Nâzırlar tarafından yapılan tasarruflar, kabine tarafından verilen kararlar, bir kelime ile İcrâ faaliyetiyle ilgili her türlü husus, kendi mevcudiyetlerini hükümdara borçlu değillerdir. Bunlar, kendi kuvvetlerini, iktidar mevkiinde bulunan Bakanlarla bunların Teşriî müessesede kazandıkları ve muhafaza ettikleri itimattan almaktadırlar. İcrâ vazife ve salâhiyetlerinin ifa ve istimali hakkında son sözü söyleyecek olan organ artık Padişah değildir; bu vazife ve salâhiyetlerin ifa ve istimali keyfiyetinin Padişahın arzusuna uygun bir tarzda vukuu da mevzuu bahsolmamaktadır. İcrâ vazife ve salâhiyetleri, Teşriî organına karşı siyaseten mesul bulunan nâzırlar tarafından ifa ve istimal edilmekte, bu hususta yapılan tasarruflarla verilecek kararları hükümdar da tasvip mecburiyetinde bulunmaktadır.

c) 1293 Kanunu Esasisininin 1325 muaddel şekli, Teşriî fonksiyonunu ifa edecek organın siyasî ve hukukî bünyesinde de esaslı değişiklikler yapmıştır. Vazolunan yeni hükümlere göre, Teşriî organı, artık, faaliyeti bakımından, 1293 de olduğu gibi, Devlet Başkanına, İcrâ faaliyetinin en yüksek uzvuna tâbi kılınmış bir halde değildir. Teşriî organı için, artık Padişahın arzusuna uygun bir hareket tarzı takip mecburiyeti yoktur. Bu hususta, kendisini İcrâ organının nüfuzundan kurtaran, İcrâ organı karşısında mukabil bir kuvvet rolünü oynayabilen ve hattâ İcrâ faaliyetini de kendi siyasî murakabesi altında bulunduran ve bu faaliyetin de kendisinin itimadını kazanmış kimseler tarafından ifasını mümkün kılan bir Teşriî organı mevzuu bahsolmaktadır.

Yalnız, yeni esaslara göre, Teşriî organının, teşkilâtını itmam ve fonksiyonlarını ifa bakımından elde ettiği bir çok imkânların yanında, onun faaliyetine kendisinden olmayan diğer bazı unsurların da iştirak edebilmelerini mümkün kılan hükümlere de tesadüf edilmektedir. Mesele, muaddel elli üçüncü maddeye göre [15], Milletvekilleri Meclisininin Teşriî faaliyetine, hiçbir temsili sıfatı olmayan ve üyeleri doğrudan doğruya en yüksek İcrâ organı tarafından tayin edilen Âyan Meclisi de iştirak eylemekte, o da kanun teklif edebilmektedir. Keza muaddel elli üçüncü ve elli dör-

[15] *Muaddel elli üçüncü madde:* «Müceddeden kanun tanzimini veya kavanini mevcudeden birininin tadilini teklife vükelâ ve âyan ve mebusandan her birininin hakkı vardır. İki meclisten her biri müceddeden veya tadillen kaleme aldığı kanun lâ-yihalarını diğer heyete gönderir. Orada dahi kabul olunduktan sonra tasdiki hazreti padişahıye arz olunur».

düncü [16] maddelere göre Milletvekilleri Meclisi tarafından kabul edilen bir kanun lâyihasının Âyan Meclisinin de kabulüne mazhar olması gerekmektedir. Bu vaziyet karşısında, en yüksek İcrâ organı tarafından arzu edilmeyen bir kanun projesinin mevkilerini kendisine borçlu bulunan Âyan Meclisi üyelerine reddettirilebilmesi de her zaman imkân dahilinde bulunmaktadır. Keza, muaddel yedinci, elli üçüncü ve elli dördüncü maddelere göre, Teşri organı tarafından kabul edilen bir kanunun düstur-ülâmel olabilmesi için, bu hususta «iradei seniyei Hazreti Padişahî» nin de mevcudiyeti zarurî bulunmaktadır. Aksi takdirde, Mebusan ve Âyan Meclisleri tarafından kabul edilen bir kanun lâyihasının hukukî bir kıymet iktisap edebilmesine imkân yoktur. Bundan başka, muaddel yedinci, kırk üçüncü, kırk dördüncü maddeler [17], Teşri organının faaliyetine doğrudan doğruya müdahale ve iştiraki tazammun etmese bile, bunun daimî surette faaliyette bulunabilmesine, bağımsızlığına, hanel getirecek bazı hükümleri de ihtiva etmektedir. Hattâ, bir tâdile maruz kalmayarak mevcudiyetini aynen muhafaza eden kırk altıncı madde, Teşri müessesesinin uzuvlarına, en yüksek İcrâ organı olan «Zatı Hazreti Padişahîye» sadakat yeminini İcrâ mükellefiyetini tahmil etmiş bulunmaktadır. Keza, altmışıncı madde, Teşri faaliyetinin ifasına iştirak eden Âyan Meclisi âzalarının doğrudan doğruya Devlet Başkanı tarafından nasbolunacağını bildirmekte; muaddel otuz altıncı madde, İcrâ organına, onun Teşri faaliyette iştirakini tazammun eder mahiyette, muvakkat kanun yapmak salâhiyetini vermektedir [18].

[16] *Muaddel elli dördüncü madde:* «Tanzim olunacak kavanin lâyhaları meclisi mebusan ve ayanca tetkik ve kabul olunarak ledelarz tasdik ile terayi ahkâmına iradei seniyei hazreti padişahi taallük ederse düsturülâmel olur. Arzolunan kanunlar iki mah zarfında ya tasdik olunur yahut tekrar tetkik edilmek üzere bir kere lade edilir. Lade olunan kanunun tekrar müzakeresinde ekseriyeti sülûsan ile kabulü şarttır. Müstaceliyetine karar verilmiş olan kanunlar on gün zarfında ya tasdik veya lade olunur».

[17] *Muaddel kırk üçüncü madde:* «Meclisi umuminin iki heyeti beher sene teşrinisani iptidasında bilâ davet tecemmü eder ve bâ iradei seniye açılır ve mayis iptidasında yine bâ iradei seniye kapanır. Bu heyetlerden biri diğêrinin müctemi bulunmadığı zamanlarda münakid olamaz».

Muaddel kırk dördüncü madde: «Zatı hazreti padişahi görülecek lüzum üzerine resen yahut mebusanın ekseriyeti mutlakası tarafından vukubulacak talebi tahririye binaen meclisi umumiyi vaktinden evvel açar ve heyeti umumiyenin kararile veya resen müddeti muayyenei içtimai temdid edebilir».

[18] *Muaddel otuz altıncı madde:* «Meclisi umumî mün'akit olmadığı zaman-

d) 1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekli, Devletin muhtelif fonksionlarını yekdiğerinden tefrik eylesine ve bu fonksionların ifasını mümkün kılacak salâhiyetleri ayrı ayrı organlara tevdi kılmasına rağmen, bu tarzda bir tefrik ve tevdi keyfiyeti tahakkuk ettirilirken bunun hiçbir şekilde cezri bir mahiyette olması cihetine gitmemiştir; bilâkis, bir taraftan aralarında bir tevazünün tahakkuku mümkün kılınmak istenmiş ve diğeri taraftan da bu tevazün keyfiyetinden doğması mümkün bir karşılıklı çalışma birliğinin imkân dahiline sokulmasına gayret edilmiştir. Her birinin kendine hâs salâhiyetlerini suiistimal edememesi keyfiyeti nazarı itibara alınarak bu hususta gereken tedbirlerin alınmasına önem verilmiş; keza her fonksionun ifasında bunları yapacak organların birbirlerinin faaliyetlerine iştirak edebilmeleri imkânı tahakkuk ettirilmiştir.

İşte bundan dolaydır ki, 1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekli, esas organlardan herbirine tanınan salâhiyetlerin yekdiğerini karşılıklı olarak frenleyebilmelerini, salâhiyetin yine salâhiyet tarafından tahdidini mümkün kılacak hükümleri ihtiva etmektedir. Gerek İcrâ mekanizmasının en yüksek unsurları olan hükümdar ve nâzırlara ve gerekse Teşri faaliyetinin temerküz ettirildiği bir müessese olan Mebusan Meclisine tanılan yetkilerin suiistimal edilmelerine mâni olmak gayesile, bunlardan herbirinin diğeri tarafından vukubulacak salâhiyet suiistimalini önleyebilmek için karşılıklı silâhlarla teşhine çalışılmış ve bununla da aralarında bir tevazünün tahakkuku mümkün kılınmak istenmiştir.

Filhakika, 1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekline göre, Devletin İcrâ fonksionunu ifa edecek ve bununla ilgili salâhiyetleri kullanan organlar Padişah ve nâzırlardır. Bunlardan Padişah, İcrâ faaliyetini temsil eyliyen en yüksek organdır. Nâzırlara gelince; onlar da, bu faaliyetini tahakkuk ettiren, onunla ilgili salâhiyetleri fiilen kullanan ve bütün bunlardan mütevellit mesuliyeti fiilen deruhte eden kimselerdir. Fakat, padişah ve nâzırlar, yalnız İcrâ hususlarının ifasile mükellef olup Teşriî faaliyetten tamamen uzak, Teşriî organına karşı hiçbir harekette bulunamayacak durumda değillerdir. Bunlar da Teşriî faaliyetine muayyen bir ölçü dahilinde iştirak edebilmekte, Teşriî tasarrufların tekemmülü ile

larda devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumiyeyi halelden vikaye için bir zarureti mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzum görünecek kanunun müzakeresi için meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde kanunu esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere heyeti vükelâ tarafından verilecek kararlar heyeti mebusanın ictimalle verilecek karara kadar bâ iradei seniye muvkkaten kanun hüküm ve kuvvetinde olup ilk ictimada heyeti mebusana tevdi edilmek lâzımdır.

İlgili muhtelif hususları ifa eyleyebilmektedir. Bütün bunlardan başka, İcrâ organı, Teşri organına karşı icabında kullanabileceği önemli bir salâhiyetle de teçhiz edilmiş bulunmaktadır. Bu salâhiyet, kuvvetler arasında çalışma birliğinin, muvazene ve siyasi ahengin zarurî bir şartı olan ve icabında milletin güvenini kaybetmiş Teşriî bir müessesenin tahakkümünü de bertaraf edecek olan «fesih», yani İcrâ organı tarafından Milletvekilleri Meclisinin dağıtılabilmesi yetkisidir.

Yalnız, 1293 Kanunu Esasîsinin 1325 muaddel şekli, İcrâ organına bu fesih salâhiyetini de mutlak olarak tanımış değildir; bu salâhiyet muayyen bazı şartlarla tahdit olunmuştur. Her şeyden evvel, Padişahın bu fesih salâhiyetini yalnız başına kullanabilmesine imkân yoktur. Bu hususta alınacak kararın mesuliyetini deruhte edecek bir Bakanlar Kuruluna ihtiyaç vardır. Tanzim kılınacak fesih kararında, bu hususta tanzim kılınacak iradei seniyede faal İcrâ organları olan nâzırların imzalarının mevcudiyeti icap edecektir. Bundan başka, Milletvekilleri Meclisi ile İcrâ organları arasında herhangi bir ihtilâf zuhur ettiği ve İcrâ organları bu hususta kendi noktai nazarlarının daha isabetli olduklarına hükmettikleri takdirde, Padişah derhal harekete geçerek Mebusan Meclisini dağıtabilmek salâhiyetine de malik değildir. Böyle bir durum karşısında Padişah namına İcrâ salâhiyetlerini kullanan kabinenin ya Milletvekilleri Meclisinin noktai nazarını kabul etmesi veya, padişahın itimadını haiz olsa bile, iktidar mevkiinden çekilmesi lâzımdır. İstifayı müteakıp teşekkül eden yeni kabinenin, her şeyden evvel Milletvekilleri Meclisinin itimadına mazhar olması icap edecektir. Eğer Milletvekilleri Meclisinin güvenine mazhar bu yeni kabine, evvelki kabinenin Mebusan Meclisi ile ihtilâf haline düştüğü meseleyi yeniden mevzuu bahsederse; yani bu yeni kabine de ihtilâfı mucip mesele hakkında Milletvekilleri Meclisi ile anlaşamayarak evvelki kabinenin fikrinde ısrar eder ve bu keyfiyet yine Mebusan Meclisinin mucip sebeplere dayanan reddile karşılaşırsa; bu takdirde, Mebusan Meclisinin dağıtılarak ihtilâfı milletin hakemliğine arzede bilmek, Mebusan Meclisini derhal dağıtabilmek imkânı yine tahakkuk edemeyecektir. Bu hususta, İcrâ fonksiyonunun en yüksek organı olan Padişah, mebusan ile hükümet arasında hakemlik rolünü oynayacak olan Âyan Meclisinin muvafakatını istihsal eylemesi ve yeni Mebusan Meclisinin üç ay zarfında seçim yapılarak içtima etmesi şartıdır ki Milletvekilleri Meclisini dağıtabilecektir. Eğer seçim neticesinde teşekkül eden yeni Milletvekilleri Meclisi de eski Mebusan Meclisinin fikrinde olup bu noktada ısrar ederse, bu takdirde Mebusan Meclisinin noktai nazarını kabul mecburiyeti vardır.

Şu halde, 1293 Kanunu Esasîsinin 1325 muaddel şekline göre, Teşri

organı karşısında İcrâ organının salâhiyetleri ve haiz bulunduğu imkânlar tesbit edilirken, hakikatte, Devletin muhtelif organları arasında tam bir tevazünü temin edecek surette hareket edilmiş değildir. Bu tevazünü temin edecek imkânlar İcra organına tanınmış ve fakat bunların bazı kayıt ve şartlarla tahdidi cihetine gidilmiş ve neticede siyasi organlar arasındaki tevazün Milletvekilleri Meclisi lehine olmak üzere bozulmuştur. Eğer hakikî bir tevazün bahis mevzuu olsaydı, İcrâ organının Mebusan Meclisini serbestçe dağıtabilmesi, onun bu salâhiyetinin hiçbir tahdide tâbi tutulmaması gerekirdi ve neticede millet hakem rolünü oynayarak reyini bildireceğine göre, bu tarzdaki tevazünden bir mahzur da husule gelmezdi.

1293 Kanunu Esasîsinin 1325 muaddel şekline göre, Teşri organı da, İcrâ organının muayyen şartlar dahilinde haiz bulunduğu Milletvekilleri Meclisini dağıtabilme salâhiyetine mukabil, muaddel otuzuncu maddeye göre, İcrâ fonsionunun faal organlarını icabında mevkilerinden uzaklaştırabilmek imkânına malik bulunmaktadır. Bakanların Teşri organına karşı siyaseten mesul tutulduklarını bildiren muaddel otuzuncu maddeye göre, faal İcrâ organları, Vükelâyı Hükûmetin siyaseti umumiyesinden müştereken ve dairei nezaretlerine ait muamelelerden dolayı münferiden Mebusan Meclisine karşı mesul bulunmaktadır. Keza, muaddel otuz sekizinci maddeye göre de [19], Teşri organına karşı daima hesap vermekle mükellef bulunan faal İcrâ organları, Teşri organı tarafından haklarında güvensizlik beyan olunduğu takdirde mevkilerini derhal terke mecbur tutulmuş olmaktadır.

Demek ki, faal İcrâ organlarının iktidar mevkiini işgal ve bu mevkilerini muhafaza edebilmeleri, yalnız Padişahın tasdiki memuriyeti ve hükümdarın itimadının muhafazası ile mümkün olamamaktadır. Bu hususta Teşri organının güvenini kazanmak ve bu güveni muhafaza eylemek lâzımdır. 1293 Kanunu Esasîsinin 1325 muaddel şeklinin faal İcrâ organları hakkında kabul eylediği siyasi mesuliyet ve bunların Teşri organı tarafından mevkilerinden uzaklaştırılabilmeleri, Teşri organına, İcrâ organına karşı kullanabileceği önemli bir silâh temin eylemekte; İcrâ fonsionu-

[19] *Muaddel otuz sekizinci madde:* «İstizahtaki madde için vükelâdan birinin huzuruna meclisi mebusanda ekseriyetle karar verilerek davet olunmakta ya bizzat bulunarak yahut malîyetindeki rüesayi memurinden birini göndererek irad olunacak suallere cevap verecek yahut lüzum görür ise mesuliyeti üzerine alarak cevabının tehirini talebetmek hakkını haiz olacaktır. Neticeî istizahta heyeti mebusanın ekseriyeti ârâsile hakkında ademi itimad beyan olunan nazır sakit olur. Reîsî vükelâ hakkında ademi itimad beyan olunduğu halde heyeti vükelâ hep birden sukut eder».

nun ifası hususunda Teşri organına faal bir rol oynayabilmesini mümkün kılmakta ve bu suretle İcrâ salâhiyetlerinin suiistimaline mâni olacak bir fren Teşri organına temin edilmiş bulunmaktadır.

III

1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekli tarafından, muhtelif sebep ve endişelerin tesiri altında, İcrâ organının Teşri organına tâbi olması şeklinde meydana getirilen durumun, bu tarzda siyasî organlar arasında ihdas edilen muvazenesizliğin, bilâhara, 1328 de yapılan değişikliklerle bertaraf edildiği ve bu suretle Devletin İcrâ ve Teşri fonksiyonlarını ifa edecek organlar arasında bir tevazünün [20] tahakkuk ettirildiği görülmektedir.

[20] Mebusan Meclisinin İcrâ organı tarafından feshedilebileceği hakkında 1293 Kanunu Esasisinin 1325 muaddel şekille konan tahditlerin kaldırılması bakımından hükümet tarafından yapılan teklifle ilgili ve onun lehinde olmak üzere, Kanunu Esasi Encümeni Mazbata Muharriri İsmail Hakkı Bey, bunun lüzumu keyfiyetini Mebusan Meclisinde 1328 de müdafaa ederken bilhassa şu cümleleri kullanmıştır: «... 1325 Kanunu Esasisi hem hakkı feshi ve hem usulü meşrutiyeti mutlakayı kabul etti. Sonra da hakkı feshi hiçbir memlekette câri olmayan bir takım kuyut ile takyit ederek Meclisi Mebusanı nakabili feshi bir hale ifrağ eyledi. Halbuki usulü meşrutiyeti mutlaka ile feshi birbirinin lâzımı gayri müfariki denilse caizdir. İşte bundan dolaydır ki Kanunu Esasımızda bir tenakuz, bir tezat ve Kanunu Esasımızın ahenginde bir bozukluk hasıl oldu. Kanunu Esasımızın metninde mevcut olan bu ahenksizlik Meclisi Mebusanı fazla bir takım silâhlarla teçhiz etmiş olduğundan dolayı kuvvel icralye ile kuvvel Tesriyeyi bir *ademi tevazün* halinde bulundurdu... Memleketin en mühim kuvvetleri arasında bir *tevazün* mevcut bulunması Devletin hayat ve memnâna taallük eden bir meseledir, bunu inkâr etmek abestir... *Tevazün* yalnız Kanunu Esasilerde, Devletin muhtelif kuvvetleri arasında değil, bütün kâinatta mevcut bir kalde tabiiye ve hüküyledir... Devletlerin teşekkülâtı noktal nazarından umumiyetle kabul olunmuş bir kalde vardır ki bu da kuvvetlerin tefrik ve taksimidir. Kuvvetlerin tefrik ve taksimi o yolda icra olunmalıdır ki yekdiğerile müsademe etmesinler. Yekdiğerile tevazün halinde bulunan kuvvetler, memlekette her nevi igtisâsı ızale eyler, unsuru istirahat ve sükûnu idame eder. Ve bu suretle o cemiyetin de refahı hâli temin edilmiş olur... Hemen her memlekette câri olan bir takım esaslar vardır ki bu esaslardan hiçbir devletin müstağni olması kabil değildir. O da kuvvel Tesriyenin kuvvel icralye ile mütesavi bir kuvvette olması ve yekdiğerine karşı aynı tesirat ve aynı nüfuzları icra etmesi, aynı derecel itibar ve aynı derecel şöhret ve ehemmiyette olmasıdır...» (Bk. *Meclisi Mebusanın Zabıt Ceridesi*, İkinci devre, birinci sene, on sekizinci ictimâ 9 Haziran 1328, s. 314-318).

Gerçekten, bu muvazene, 1293 Kanunu Esasisinin 1325 de değiştirilen yedinci [21] ve otuz beşinci [22] maddelerinin yeniden tādili suretile, yani İcrâ organının Mebusan Meclisini feshedebilmesi hususunda 1325 de konan tahditlerin ortadan kaldırılmasile, temin edilmiştir. 1293 Kanunu Esasisinin yedinci maddesinin 1325 deki muaddel şekline göre, İcrâ organı için, Mebusan Meclisini dağıtabilmesi hususunda, Âyan Meclisinin muvafakatini istihsal gibi bir mecburiyet tahmil edilmiş bulunmakta; keza otuz beşinci maddenin «Vükelâ ile Heyeti Mebusan arasında ihtilâf vukuunda Vükelâ reyinde ısrar edipte Mebusan canibinden katiyen ve mükerreren reddedildiği halde Vükelâ ya Mebusanın kararını kabule veya istifaya mecburdur. İstifa takdirinde yeni gelen Heyeti Vükelâ heyeti sabıkanın fikrinde ısrar eder ve meclis esbabı mucibe beyanile yine reddederse yedinci madde mucibince intihabata başlanılmak üzere Zatı Hazreti Padişahî Meclisi feshedebilir» tarzında tesbit olunan 1325 muaddel şekline göre de, en yüksek İcrâ organı için Milletvekilleri Meclisini feshedebilmesi bakımından, evvelâ kabinenin istifası, sonra yeni teşekkül edecek kabinenin birinci kabinenin fikrinde ısrar eylemesi gibi bazı şartların tahakkuku gerekmektedir.

Halbuki aynı maddelerin 1328 muaddel şekillerine göre, en yüksek İcrâ organı bu gibi tahditlerden kurtulmuş bulunmaktadır. Yedinci maddenin 1328 muaddel şekline göre, Padişah Heyeti Mebusanı ledeliktiza feshedebilecektir ve artık Âyan Meclisinin muvafakatini istihsal gibi bir mecburiyet yoktur. Keza otuz beşinci maddenin 1328 muaddel şekline göre de, kabine ile Meclisi Mebusan arasında herhangi bir mesele hakkında ihtilâf çıkarsa, Vükelânın noktai nazarında ısrar etmesi ve Mebusan Meclisi tarafından da bu noktai nazarın ekseriyeti ârâ ile ve mükerreren reddilmesi halinde, Padişah ya kabineyi değiştirecek veyahut da yeniden dört ay zarfında intihap ve içtima olunmak üzere Mebusan Meclisini fes-

[21] *Yedinci maddenin fıkrâi muaddilesi:* «... Otuz beşinci madde mucibince Heyeti Mebusanın ledeliktiza feshi ve müddeti te'cilliye ve tatillyenin mecmuu müddeti icimai seneviyenin nisfını tecavüz etmemek ve o senel içtimaiye zarfında müddetini ikmal eylemek üzere te'cil ve tatili... hukuku mukaddesel Padişahîdendir.»

[22] *Otuz beşinci maddenin muaddile:* «Vükelâ ile Heyeti Mebusan arasında ihtilâf olunan maddelerden birinin kabulünde Vükelâ tarafından ısrar olunup da Mebusan canibinden ekseriyeti ârâ ile ve mükerreren reddedildiği halde Vükelânın tebdili veyahut müceddeden dört ay zarfında intihap ve içtimâ olunmak üzere Heyeti Mebusanın feshi hukuku mukaddesel Padişahî cümlesindedir. Fakat heyeti ceddeli mebusan evvelki heyetin reyinde sebat ve ısrar ederse Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburî olacaktır.»

hedebilecektir. Yalnız yeni Mebusan Meclisi eskisinin fikrinde ısrar ederse, o zaman Meclisi Mebusanın rey ve kararının kabulü mecburî olacaktır.

İşte, yedinci ve otuz beşinci maddelerde 1328 de yapılan değişikliklerle, 1325 tâdilâtının İcrâ organını Teşri organına nazaran dún kılan durumu ıslah edilmiş ve Devletin iki önemli fonksiyonunu ifa eyliyen siyasi organlar arasında bir tevazün husule getirilmiştir. Nasıl Teşri organı karşısında İcrâ organı siyaseten mesul bulunuyor ve ancak onun itimadile mevkiini ihraz ve muhafaza edebiliyorsa, aynen İcrâ organı da, icabında Teşri organına karşı kullanabileceği «fesih» gibi mühim bir silâhın istimali hususunda tam bir serbestiye malik bulunmakta ve bu suretle her iki organ da birbirlerine karşı kullanabilecekleri mukabil salâhiyetlerle teçhiz edilmiş olmakta ve bütün bunlarla da Devletin siyasi organları arasında tam bir ahenk ve çalışma birliğinin tahakkuku imkân dahilinde sokulmuş bulunmaktadır. Hattâ 1293 Kanunu Esasîsinin 1328 de tâdil olunan hükümlerine göre, en yüksek İcrâ organı olan Padişahın Meclisi Mebusanın faaliyetini tecil ve tatil edebileceği (muaddel yedinci madde) ve keza Meclisi Mebusanın ancak bâ iradei seniye açılacağı ve bâ iradei seniye kapanacağı [23] tesbit edilmiş bulunmakta ve bu suretle İcrâ organına Teşri organının faaliyetile yakından alâkadar olabilmek imkânı tanınmış olmaktadır. 1325 de siyasi organlar arasında kendisini gösteren ademi tevazün keyfiyeti böylece tevazüne münkalip olmuş; bunlardan herbirinin salâhiyetlerini suiistimal edebilmelerine mâni olacak imkânlar, karşılıklı olarak, Devletin İcrâ ve Teşri organlarından her birine ayrı ayrı tanınmış ve kabul edilen siyasi sistemin normal esaslar dahilinde cereyan edebilmesi mümkün kılınmıştır.

Recai G. OKANDAN

[23] *Kırk üçüncü madde muaddile:* «Meclisi Umuminin iki heyeti beher sene Teşrinisani iptidasında ve te'cil vukubulmuşsa müddeti te'cillyenin inkızasında bilâ davetin içtimâ eder ve bâ iradei seniye küsat edilir. Müddeti içtima altı aydır ve bu müddetin hitamında Meclis yine bâ iradei seniye kapanır...»