

---

---

## PARLAMENTARİZM VE BUGÜNKÜ ŞEKLİ

I. Giriş. — II. Parlamentarizm ve siyasal kuvvetlerin ayrılması. — III. Klâsik parlamentarizm'in mahiyeti. — IV. Parlamentarizm in geçirmekte olduğu tekûmül.

---

### I.

#### I. Giriş. — II. Parlamentarizm ve siyasal kuvvetlerin ayrılması.

*I. giriş.*— Demokrasi buhranı, siyasal partilerin çoğalmasından doğan kriz, kabine istikrarsızlığı, klâsik devlet şekillerinde değişmeler yapılması zarureti, hükümet otoritesizliği: işte büyük savaştan sonra zaman zaman Avrupanın her yerinde tekrar edilen formüller. Esasiye Hukuku üzerinde çalışan bazı müellifler bunların hepsine birden tek bir isim veriyorlar: Partamentarizm buhranı <sup>1)</sup>.

1914 de patlayan genel savaş 1918 de sükûnet bulduktan sonra, Garpte demokrasi ve klâsik parlemanter rejimlerinin kaynağı ve harbin galibi olan büyük devletler savaşın neticesini tesbit edecek vesikaları tanzim ve imzalamaya çalışırlarken, Almanya, Macaristan, Avusturya, Estonya, Polonya, Lituvanya, Çekoslovakya, Yugoslavya, gibi galip, mağlûp ve yeniden meydana çıkan devletler

---

<sup>1)</sup> Mirkine Guetzévitch. Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel 1931.

J. Barthélmy. La crise de la démocratie représentative. 1928

Fransız ve İngiliz siyasal organizasyonlarından mülhem olarak kendilerine yeni esas kanunları tanzimine koyulmuşlardır. Büyük savaş, bu suretle, parlamenter Cümhuriyet rejimile demokrasi fikrinin, otokratik rejimlere karşı bir galebesini de ortaya atmış oluyordu. Memleketi refaha götürecektir, Hukuk kaidelerinin umumî hakimiyetini ve halkın kendini kendisinin idare etmesini temin edecek siyasal şekillerden parlamentarizm ve demokrasi sistemleri, rejimlerin en iyisi olarak karşılanmıştır. Mağlûp devletler ancak bu rejimler sayesinde kendilerini maruz kaldıkları felâketten kurtaracak ve yeni kurulanlar da yine bu sistemlerin tatbikile kendilerini tahayyül ettikleri refaha götürecektir.

Yeni esas kanunların yapılmasında halkın ve zamanın ihtiyaçları göz önünde tutulmaktan ziyade 18 ve 19 ncü asırlarda mutlak olarak egemeni elinde bulunduran devlet reisinin selâhiyetlerinin tahdidini için kurulan klâsik siyasal nazariyeler ve gerek Fransa gerekse İngilteredeki siyasal organizasyonlar birer örnek olarak alınmış ve yapılacak yeni teşkilâtın da bunlara uygun olmasının temini kendileri için en mühim gaye olmuştur. Zengin, siyasî, iktisadî ve malî buhran içinde bulunmayan devletlerle sakin zamanların lüks bir rejimi mahiyetinde olan klâsik parlamentarizm sistemi her tarafta kendini kabul ettirmeye muvaffak olmuştur.

Büyük savaştan sonra yapılan yeni esas kanunların hemen hepsinde aynı müşterek hükümleri görürüz. Her şeyden evvel hepsinin gayesi demokrasi prensibile klâsik parlamenter rejimini tahakkuk ettirmektir; çünkü, ancak bu prensip ve rejimdir ki felâketin, buhranın önüne geçecek ve yine ancak bunlar devletin vazifelerinin yapılmasını kolaylaştıracaktır. Tanzim edilen bu yeni esas kanunların müşterek olan hükümlerini şu suretle hülâsa edebiliriz: *a)* Ulusun egemeni prensibi her esas kanunun en başında gelen bir hüküm olarak kabul edilmiştir. Hattâ demokrasi rejimini tahakkuk ettirmediği iddia edilen Soviyet Rusya'da, 7 Teşrinievvel 917 inkilâbı ile iktidar mevkiine gelen komonist partisi ilk defa olarak "egemen ulusundur," prensibini vaz etti; *b)* Temsilî rejim her yerde kabul edilmiş ve bu sistemin parlamenter hükümet reîmi, yani kabinenin ulus mümessilleri önünde siyaseten mes'ul olmaları, esas kanunlara ithal edilmiştir. Yalnız derhal şunu da ilâve edelim ki temsilî ve halkın doğrudan doğruya idaresi sistemlerinin birleştirilmesinden meydana çıkan muhtelit bir siyasal rejimin kabul edildiği yerler de vardır. Meselâ: Almanyada Vaymar esas kanununun yarattığı şekil; *c)* Temamen aristokratik mahiyette olan



ve bu karakterde olmadığı yerlerde bile lüzumsuz ve nüfussuz bir yer olan, Fransa müstesna, ikinci teşrii meclis yeni esas kanunlarca kabul edilmemiştir. Almanya, Avusturya, Estonya, Lituvanya, Felandiya, Yugoslavya, Türkiye esas kanunlarında Senaya hiç yer verilmediği gibi bu lüzumsuz organı muhafaza etmek isteyen memleketlerde ise, bunların siyasal rolleri ve selâhiyetleri çok fazla tahdide uğramıştır; *d)* Muayyen bir yaşta ikmal eden vatandaşların hepsine, sınıf farkı olmaksızın, intihap etmek ve intihap olunmak hakları tanınmıştır; hattâ bazı esas kanunlarda bu haklar kadınlara da verilmiştir. Bu suretle siyasal demokrasi esas kanunların hepsinde bütün genişliğile tahakkuk ettirilmeğe çalışılan en mühim bir prensip olmuştur; *e)* Vatandaşların sosyal hakları da bilûmum esas kanunlar tarafından kabul edilmiş ve böylelikle siyasal demokrasinin yanında sosyal demokrasiye de tamamiyle yer verilmiştir; *f)* Halkın mümessilleri tarafından yapılacak kanunların esas kanuna uygun olması da esaslı bir prensip olarak karşılanmıştır.

Bütün bu siyasal değişmelere rağmen, genel savaşın doğurduğu felâket ve karışıklıklar, ikdisadî, malî, siyasî krizler, kabul edilen klâsik parlamenter rejiminin ihtiyaca uyan bir sistem olmadığı kanaatini zaman zaman bütün kuvvetile hissettirmeye başlamıştır. Bilfiil idare edenlerin vazife ve mesuliyetleri ağırlaşmaya, güçleşmeğe doğru gitmekte ve bu ağırlık ve güçlüğü karşılayacak yeni bir siyasal rejim bulmakta en mühim bir mesele olmaktadır. Her yerde klâsik parlamenter müesseselerin ehemmiyetini azaltacak, mahzurlarını ve ihtiyaca kâfi olmadıklarını gösterecek hadiseler meydana çıkmaktadır. Klâsik parlamantarizm'in doğurduğu otorite buhranı, iktidar buhranı, iş yapabilecek bir organın mevcut olmaması, bir kelime ile devlet otoritesizliği, idare makinesini iyi işlememesini husule getirmemektedirler. 19. cu asırla 20 asır iptidalarında tatbik olunan parlamantarizm'in bugünkü devletlerin siyasal bir rejimi olabileceğinden her yerde şüphe edilmektedir. Bu sistemin bu günün ihtiyaçlarına çare bulmaktan veyahut onlara karşı mücadele etmekten çok uzak olduğu kanaati her tarafta yerleşmekte ve bunu varlığını kaybeden, malûl bir halde bulunan, artık siyasal tarihe karışması lâzım gelen bir sistem olarak kabul etmek zarureti karşısında kalınılmaktadır. Hattâ klâsik parlamantarizm'in esaslı bir surette tatbik edildiği Fransada bile bu siyasal rejimin buhranın önüne geçmeyeceği kanaati kökleşmeğe başlamıştır; netekim, bu zarureti çok iyi bir surette hisseden Gaston Dumerg bu hususta esas kanunda yapılması lâzım gelen değişiklik



tekliflerini parlemansa kabul ettiremediğinden hükümet sandalyesini terketmiştir. İş yapabilmenin, bu günün zarurî ve buhranlı işlerini becerebilmenin, ancak otorite ve iktidarla olacağını Fransanın değerli başbakanı çok iyi bir surette takdir etmiştir.

Hadiseler bize gösteriyor ki siyasal rejimleri mücerret bir mefhum olarak değil, onları yaşayan, bir tekâmül seyri takip ederek ulusun hayatına, husule gelen sosyal ve siyasal değişmelere ve bu değişikliklerin doğurduğu ihtiyaçlara uymak zaruretinde olan birer varlık olarak kabul etmek lâzımdır. Klâsik parlamanterizm genel savaştan sonra meydana çıkan müşkül hadiselerin önüne geçebilmek ve bunda muvaffak olabilmek için kendisini bu buhranın fenalıklarını izale edebilecek bir şekilde tekâmül ettirmek zarureti karşısında kalmıştır. Tetkiklerimizin sonunda da göreceğimiz gibi, her tarafta pek iyi surette hissedilen bu zaruret devlet adamlarını klâsik parlamentarizme yeni bir şekil aldirtmaya doğru sevk etmektedir. Bu da ya esas kanunların bazı hükümlerini değiştirmek ve yahut da bazı hususî kanunlarla icap eden tetbirleri almak suretile olmaktadır.

Bizim bu ufak çalışmamızda göstermek istediğimiz noktalar, sırasile parlamanterizm'in esasının, kaynağının ne olduğu, klâsik parlamantarizm'in mahiyeti ve nihayet bu siyasal rejimin tekâmül neticesi olarak bugün ne gibi yeni bir şekil almağa doğru gittiği meseleleridir. Tetkik etmek istediğimiz en mühim nokta devlet otoritesizliğini, kabine istikrarsızlığını, siyasal ve iktisadî buhranları ortadan kaldırabilmek için ne gibi değişikliklerin klâsik parlamantarizmde yapılması meselesidir; bu siyasal sisteme öyle yeni bir şekil verelim ki bugünkü buhranlar karşında idare makinasının tamamen cemiyetin lehine olarak işleyebilmesini temin etsin, dahilde umumî bir sükûnet ve refah, harice karşı ise ulusun hakikî, tam bir tesanüdünü meydana getirebilsin.

\*  
\* \*

**II. PARLAMENTARİZM VE SİYASAL KUVVETLERİN AYRILMASI.** — Parlamantarizm XVIII ve XIX asırlarda İngilterede tatbik olunan siyasal rejimlerin tekâmülünden doğmuştur. Gerek bu tekâmül ve gerekse buna istinat ederek ortaya atılan müteaddit nazariyeler bizim bugün klâsik parlamantarizm dediğimiz sistemi meydana getirmiştir. Fransız esas kanunları tarafından da âlâka ile karşılanmış olan bu rejim kendisine taraftarlar, müdafiler kazandırmaya muvaffak



olmuş ve bunlar da, yazdıkları eserleriyle, parlemantarizm'in her tarafta tatbik ve kabul edilmesini temine çalışmışlardır.

Parlamentarizm, taraftarlarının düşüncelerine göre, siyasal kuvvetlerin tefrikile bunların yekdiğerile olan mütekebil münasebetlerine dayanan ve cemiyet halinde yaşayan fertleri idare etmeğe hizmet eden siyasal bir rejimdir. Bu sistemin mahiyeti hakkında, bilhassa siyasal kuvvetlerin ayrılması noktasından, müellifler arasında birleşme vardır. Hemen hepsine göre parlamentarizm siyasal kuvvetlerin ayrılması esasına istinat eder. Yalnız birleşmedikleri en mühim nokta siyasal kuvvetlerin ne suretle ayrılması, aralarında ne gibi bir münasebetin mevcudiyetinden klâsik parlamentarizm'in meydana gelebileceği meselesidir. Bilâhara göreceğimiz gibi, bu hususta nazariyeciler arasında bir anlaşamamazlık vardır.

Siyasal kuvvetlerin ayrılmasına ve bunların yekdiğerile olan karşılıklı münasebetlerine dayanan klâsik parlamentarizm'in mahiyetini tetkike başlamazdan evvel, mevzuumuzun daha iyi bir surette anlaşılması için, siyasal kuvvetlerin ayrılması ve bu kuvvetler arasındaki münasebet tarzlarına göre ne gibi rejimlerin meydana gelebileceği cihetlerinin tetkik edilmesi lâzımdır. Çünkü parlamentarizm'i bu şekilde izaha çalışanlara göre devlet manevî şahsiyetinde yekdiğerinden ayrılması lâzımgelen müteaddit siyasal kuvvetler vardır. Şu halde bu kuvvetler nelerdir? Bunların ayrılması ne suretle meydana gelmiştir? Aralarında ne gibi bir münasebetin parlamentarizm'i meydana getirebileceği meselelerinin, klâsik ve bugünkü parlamentarizm'in mahiyetini daha iyi bir surette meydana çıkarabilmek için, tetkik edilmiş olması lâzımdır.

Fertler cemiyet halinde yaşamağa başladıkları andan itibaren kendi müşterek ihtiyaçlarını tatmin ve aynı zamanda kurulan bu siyasî taazzuvun idamesini temin etmek için basit bir takım siyasal organizasyonlar meydana getirmişlerdir. Bu iptidai cemiyetler tekâmül neticesi olarak bugünkü devlet teşekküllerinin esaslarını kurmağa başladıkları andan itibaren gerek cemiyetin kendisine terettüp eden vazifeleri iyi bir şekilde, fertlerin tamamen lehine, menfaatine uygun olarak yapılmasını temin ve gerekse cemiyeti kuran insanların yekdiğerile olan muamelelerinde ve bunların cemiyetle olan münasebetlerinde bir ahenk ve nizamın teessüsü için yeni bir takım teşkilâtın yaratılması zarureti kendisini hissettirmeye başlamışdır. Fertlerin fevkinde tasavvur edilen devlet teşekkülünün yapmakla mükellef olduğu vazifeleri şu kısımlara ayırabiliriz:

o) Halkın münasebetlerini tanzim eden ve onların ihtiyaçlarına



uygun olan kaideler, prensipler vazetmek,

b) Bu prensiplerin tatbikini temin etmek,

c) Ve nihayet fertlerin arasındaki ihtilâfı evvelce vaz edilmiş esaslara göre halletmek. Şimdi devlete terettüb eden bu vazifeleri, vatandaşların hak ve menfaatlarına uygun bir surette yapılmasını ve idare makinasının iyi bir şekilde işleyebilmesini temin için, yukarıda söylediğimiz şekilde kısımlara ayırarak her bir kısma ait vazifelerin görülmesinin devletin muhtelif ve yekdiğerine nazaran müstakil siyasal organlarına tahmil edilmesi ve yine bu vazifelerin yapılması hususunda devlette mevcudiyeti kabul edilen iktidar ve yapmak selâhiyetinin de yine muhtelif ve yekdiğerine nazaran tamamen müstakil olan bu organlar arasında tevzi zarureti bu hususta en iyi bir çare olarak gösterilmiştir.

Netekim, eski Yunan filozoflarından Aristote Devlet'in yapmakla mükellef olduğu işleri karar vermek bu kararın icrasını emretmek adaleti temin etmek gibi üç kısımda toplamış ve bunların icrasında muhtelif organlara verilmesi zarureti ilk defa ortaya atmıştır: Yunan filozofunun bu düşüncesi o zamanki Yunan siyasî teşkilâtında da yer bulabilmişti: Karar verme umumî meclise, verilen kararların icrasını emretmek ve bunları tatbik etmek büyük devlet memurlarına, fertler arasındaki ihtilâfı halletmek, adaleti tevzi etmek de mahkemelere aitti.

Gerek Aristote'in düşüncesine ve gerekse eski Yunan siyasal teşkilâtına göre yalnız devletin vazifeleri arasında bir taksim esası kabul edilmiş oluyor; yoksa bu vazifelerin icrasının yekdiğerine nazaran tamamen müstakkil organlara verilmei şekli henüz kabul edilmemiştir. Filhakika ayrılan vazifelerin görülmesi muhtelif organlara verilmiştir. Fakat, bu vazifeleri yapmakla mükellef olan uzuvların, haiz olduğu salâhiyet ve iktidar noktai nazarından, aralarında tam bir taksim ve istiklâl mevcut değildir. Meselâ bir taraftan adaleti teminle mükellef olan mahkeme azalarının aynı zamanda kanun mahiyetindeki kararları tesbit eden umumî mecliste aza olmasında, diğerk taraftan da bu kararların icrasını emrecek ve tatbik edecek büyük devlet memurlarının gerek mahkeme azâsı ve gerekse umumî mecliste bulunmalarında hiç bir mahzur yoktu. Aristote yalnız devlete tahmil edilen vazifelerin ayrılmasıyla iktifa etmiş, bunların yapılmasının yekdiğerine nazaran tamamen müstakil ayrı ayrı uzuvlara verilmesi lüzumunu söylememiştir. Ayrılan vazifeleri yapacak organlar arasında tam ve müstakkil bir ayrılığın bulunmaması, idare makinesinin iyi ve fertlerin bü-

tün haklarını temin edecek şekilde işlemesi noktai nazarından, bir mahzur olarak karşılanmamıştır<sup>2)</sup>.

Gerek vazifelerin ve gerekse nisbeten selâhiyetlerin muhtelif organlar arasında taksimi meselesile alâkadar olanlardan biri de Locke dir. Siyasal kuvvetlerin ve vazifelerin ayrılmasında çok büyük menfaatler gören bu müellif nazariyesini açık bir şekilde vaz edememiştir. 1688 de İngilterede vukua gelen inkılâptan sonra yazdığı "traité du gouvernement civil," ismindeki eserinde devletin yapmakla mükellef olduğu vazifelerin icrası için haiz olduğu iktidarı, selâhiyeti dört parçada toplamıştır : teşriri kuvvet, icrai kuvvet, federatif kuvvet yani ecnebi devletlerle olan siyasal münasebetleri idame ve idare iktidarı, ve nihayet o zaman krala tanılan selâhiyet ve iktidarı ihtiva eden "la prérogative," kısımlarıdır. Bu kısımlardan her biri kendilerine verilen vazifeleri yapmakla mükelleftir. Her ne kadar Locke ortaya vazifelerin taksimile beraber selâhiyetlerinde vazifeleri yapacak muhtelif uzuvlar arasında taksimi fikrini ortaya atmışsa da bu organlar arasında, yekdiğerine nazaran müstakil olmak noktasına temas etmemiştir. Bu hususta Locke'un nazariyesi eksik ve müphem bir mahiyette kalmıştır. Hattâ devletin vazifelerini görecek organlar arasında müstakil olmağa temas etmek şöyle dursun bilâkis teşri kuvvetin diğer bütün kuvvetleri temsil eden organlara tefevvuk etmesini müdafaa ediyordu ki bu tarzdaki düşüncesile devlete ait iktidarın da yekdiğerine nazaran müstakil organlar arasında taksimi esasını kabul etmeyecek yalnız vazifelerin taksimile iktifa etmiş olduğunu anlarız. Locke da devlete ait siyasal iktidarın yekdiğerine nazaran müstakil olan organlar arasında taksim edilmemesinde, devlete ait vazifelerin iyi bir şekilde yapılması için, bir mahzur görmemiştir. Hakikatta Locke, siyasî iktidarı dört kısma ayırmış olmasına rağmen, Aristote'un düşüncesine yeni bir şey ilâve etmemiştir. Nazariyesi eksik ve siyasî kuvvetlerin ayrılması esasından çok uzaktır<sup>3)</sup>; hakikatta yalnız vazifelerin taksimine temas etmiştir.

Siyasal kuvvetlerin yekdiğerinden tefrikile bunların müstakil organlara verilmesi fikrini iyi ve tam bir surette ortaya atan ve bunu icap ettiren sebepleri mükemmel bir surette anlatan Montesquieu

<sup>2)</sup> Jellinek : L'Etat moderne. C. II, S. 298.

Saint Girous : Essai sur la séparation des pouvoirs S. 17.

E. D'Eichtal : Souveraineté du peuple S. 105.

<sup>3)</sup> Jellinek : L'Etat moderne C. 2, S. 307.

Esmein : Eléments du droit constitutionnel C. 1, S. 458.



olmuştur. Bu müellif devletin vazifelerini muhtelif kısımlara ayırarak her kısım vazifenin yapılmasının yekdiğerinden tamamen müstakil uzuvlara verilmesi lüzumunu mudafaa etmiştir. Bununla beraber şunu da derhal söyleyelim ki Montesquieu bu fikrile yeni bir siyasal rejim keşfetmiş değildi. Siyasal kuvvetlerin ayrılması sistemi kendisi tarafından ortaya atılmazdan evvel İngilterede mükemmel bir surette tatbik ediliyordu. Büyük Britanyada Kral ve parleman arasındaki mütemadi mücadeleler, parleman tarafından Kralın selâhiyetlerini tahdit hususunda izhar olunan mütemadi arzular ve bilhassa 1688 ihtilâli, Kralla ulusu temsil eden meclis arasında selâhiyet ve iktidar noktai nazarından bir müsavata müncer olmuştur. Kralla milleti temsil eden meclis arasında siyasî kuvvetler, vazifeler taksim olunmuş; kral icraî vazifeleri ve kuvveti, parleman da teşriî selâhiyetleri ve iktidarı elleri arasına almıştır. İcraî ve teşriî vazifeleri yapan siyasal organlar yekdiğerinden müstakil ve yekdiğerine kuvvet noktainazarından müsavi idiler. İşte Montesquieu İngilterenin tatbikattaki bu siyasal rejimini 1729 - 1731 senelerinde tetkik etmiş ve bunun mahsulü olarak kuvvetlerin ayrılması nazariyesini Fransada "L'esprit des lois", ismindeki kitabile meydana koymuştur. Amme hukukunda mühim mevki işgal eden bu nazariye hakikatta İngilterede o zaman tatbik olunan siyasî sistemin hudutlarını aşmış değildir; Montesquieu büyük Britanyada gördüklerinden daha fazla bir şey meydana koymamıştır.

Montesquieu kuvvetlerin ayrılması diye söylenen nazariyesinde mutlakiyet rejimini tenkit etmektedir. Bu müellife göre eğer bir devletin siyasî teşkilâtında bütün kuvvetler, bütün vazifeler bir ferdin ve yahut fertlerden müteşekkil bir meclisin elleri arasında toplanmış bulunursa o devlette vatandaşların umumî serbestiyeti tehlikeye girmiş olacak ve bu şekildeki sistemle vatandaşların tazyik edilmiş olmasına varılacaktır. Fertlerin gerek bu tazyikten kurtulması ve gerekse umumî bir serbestiyet içinde, bilûmun hakları teminat altına alınmış olarak, yaşaması için her siyasî teşkilâtın başlangıcında siyasî organların taaddüt ettirilmiş olması, çoğaltılan bu muhtelif organlar arasında kakimiyetten doğan muhtelif selâhiyet ve vazifelerin taksim edilmesi ve bu müteaddit organlardan her birinin iktidar ve kuvvetinin diğeri uzuv tarafından müteakabil bir surette tahdit edilmiş olması lâzımdır; bu organlardan hiç biri diğeri tefevvuk edecek vaziyette olmayacak, bir cümle ile "iktidar iktidarı tahdit,, edecektir.

Bundan dolayı, iktidarın yine iktidar tarafından tahdit edilmesi



düşturunun tahakkuku için, devletin vazifelerini ve bu vazifelerin yapılması için kendisinde mevcudiyeti farzolunan iktidarı icraî, teşriî, adlî diye üçe ayırmak ve bu vazifelerden, kuvvetlerden her birinin istimalini ayrı ayrı organlara vermek lâzımdır. Montequieu diyor ki: "Eğer aynı fert veya aynı meclis bu üç vazife ve iktidarın hepsine birden malik olacak olursa her şey kaybolmuş ve her şey tehlikeye girmiştir „. Müellif bu düşüncelerini aşağıdaki mülâhazalarına istinat ettirmektedir: En evvelâ kanunu yapan ve bunu icra eden uzuvların yekdiğerinden ayrılmış olması lâzımdır; çünkü, kanun umumî bir kaide olup, idare edenler de dahil olduğu halde, her kese mutlak surette tatbik edilir; kanun hiç bir kimsenin hususî menfaati için yapılmaz. Kanunda mevcut olan bu vasfın tahakkuku isteniliyorsa kanunu yapmak salâhiyetinin bunu icra etmek iktidarını haiz olan organdan başkasına verilmiş olması lâzımdır. Aksi takdirde, icra eden uzuv daima kendi menfaatlerini düşünerek istediği tarzda ve istediği gibi kanun yapmış olacaktır. Bu suretle vatandaşların hukuku, icabında, icraî ve teşriî vazifeleri haiz olan uzuv tarafından tehlikeye sokulmuş olacaktır. Teşriî vazifeleri haiz olan icraî organ halkın hukukile kendi hukuku karşılaştığı zaman derhal ulusun hukukunu teyit eden kanunu ortadan kaldıracak veya onu değiştirebilecektir. İcra makamı mevcut olan kanunları isterse tatbik edecek, isterse tatbik etmiyecek; bu suretle, hem fertlerin hukuku bundan müteessir olacak ve hem de vatandaşlar arasında kendisini idare edenlere karşı bir emniyetsizlik meydana gelecektir. Şu halde kanunun onu icra edecekten başka bir uzuv tarafından yapılmış olması lâzımdır. Bu suretle, idare edenler de kanunu istedikleri zaman değiştirmeyecekler ve onun hükümlerine kendilerini tabi kılacaklardır.

Aksi takdirde, eğer aynı makam icra ve teşri iktidarlarını elleri arasında bulunduracak olursa, kanunu tatbik edenler kendilerini katiyen kanun tarafından tahdit edilmiş farzetmiyecektir. Çünkü, istenildiği zaman mevcut olan kanunların hükümlerini değiştirerek diğer bir kanun yapabilecekler ve bu suretle vatandaşların menfaatlerini tamamen teminatsız bırakmış olacaklardır; milletin hakları tamamen teminatsız ve bir anarşi içinde kaybolmuş bulunacak, hak mefhumu ortadan kalkacaktır.

Şu halde, idare edenlerin vaz'edilen esas prensiplere uygun olarak hareketinin teminile vatandaşların hukukunu tehlikeye sokmamak isteniliyorsa, idare edenlerin haiz olduğu iktidar ve salâhiyetin yalnız kanunî esaslar tarafından tahdit edilmiş olması kâfi olmayıp-

aynı zamanda bunların ne kanun yapmak ve ne de mevcut bir kanunun hükümlerini değiştirmek, ortadan kaldırabilmek gibi selâhiyetlere malik olmaması lâzımdır; bu gibi selâhiyetlerin idare edenlerden, kanunu tatbik edenlerden başka bir uzva verilmiş olması icap eder. Aksi takdirde, kanun arzu olunduğu zaman istenilen şekilde idare eden uzuv tarafından tadil edilecek, yahut hükümleri ortadan kaldırılacaktır. Böylece, kanun fertlerin menfaatlerini tahtı temine almak hassasını kaybederek vatandaşların hukuku tamamen müphemiyet içine atılmış olacaktır. Kısa olarak dan : keyfî hareket, keyfî idare kendini gösterecek ve kanunî idare veya kanuna göre idare prensibi, esasî tamamen ihlâl edilmiş olacaktır.

Montesquieu teşrirî kuvvetle adli kuvvetin ayrılmasını da ihmal etmemiştir. Adli organ aynı zamanda kanun yapabilmek selâhiyetine malik olursa bütün hadiselerde tatbik olunacak hükümler hakim kendi şahsî düşünceleri olacaktır. İhtilâfı halledecek organ istediği şekilde hareket edecek, isterse mevcut olan kanunla ihtilâfların haline çalışacak, isterse o kanunun hükümlerini derhal değiştirerek yeniden vaz edeceği prensipleri hadiselerle tatbik edecektir. İşte bu tarzı hareketle vatandaşların hak ve menfaatleri keyfî idarelerine göre hareket eden kimselerin ellerine terkedilmiş olacaktır. Bundan kurtulmak isteniliyorsa gerek kanunu yapanın ve gerekse kanunu, husule gelen ihtilâfları hal için, kullanacakların başka başka uzuvlar olması lâzımdır.

Müellif adli organla icraî uzuv arasında da ayrılmağı tavsiye etmektedir. Çünkü böyle yapılmayacak olursa hakimler daima icraî makamın otoritesi altında kalmış olacak ve icraî uzuv tarafından fertlerin haklarına tecavüz edilecek olursa, icraî kuvveti ihlâl edilen hakkın iadesine icbar edecek bir organ mevcut olmayacaktır. Yani, icraî kuvvet mevcut kanunların hududunu aşarak veya onları tatbik etmeyerek vatandaşların haklarını izrar edecek olursa ona ihtarda bulunacak, yaptığı haksızlığı ortadan kaldıracak bir uzuv, müstakil bir organ mevcut olmayacaktır. İhtilâfları halledecek hakim icraî organdan tamamen ayrı ve müstakil ise o zaman fertlerin hakları çok iyi bir surette muhafaza edilmiş, teminat altına alınmış olacak ve mevcut olan kanunlara uygun olaraktan idare etmek prensibi de tamamen tahakkuk ettirilmiş olacaktır.

Montesquieu kuvvetlerin ayrılması prensibini yukardaki düşüncelerine istinat ettirdikten sonra bu ayrılmanın ne suretle olacağından da bahsetmiştir : siyasal kuvvetlerin ayrılmasında hiç birinin



diğerine nazaran bir tefevvuk vasfını haiz olmaması lâzımdır. Üç kuvvetten her birini icra edecek uzuvlar diğerine nazaran müstakil ve her biri diğerine, iktidar noktai nazarından, müsavi vaziyette olacaktır. Eğer bunlardan birinin diğerlerine tefevvukunu kabul edecek olursak o zaman siyasi kuvvetlerin ayrılmasından veya bunları kullanacak uzuvların tefriki meselesinden beklenen iyi neticeler elde edilmiş olamaz. Meselâ: adli kuvvetle icraî kuvvetin ayrılmasını kabul etsek ve fakat bunlardan birincisini ikincisine iktidar noktai nazarından müsavi addetmeyerek tabi olarak kabul etsek, bu takdirde, adli kuvvetle icraî kuvvetin ayrılmasından hiç bir müsmir netice elde edilemeyecektir; zira, adli kuvvet kanunları icra etmekle mükellef olan uzvun kanun çerçevesi haricine çıkarak yaptığı muamelelerinin, kanuna muvafık olmadığından dolayı, hukukî hükümsüzlüğüne karar vermekte serbest olmayacaktır. Daima kendisine tefevvuk eden ve kanunun hududu haricine çıkan icraî organın nüfuzu, tesiri altında bulunacak ve onun vereceği emirlerle hareket edecektir. Bundan dolayı, siyasi kuvvetlerin ve bunları kullanacak uzuvların ayrılmasından istenilen faydalı neticeler elde edilmek isteniliyorsa bu ayrılmanın iktidar ve kuvvet noktai nazarından tamamen mütevazın bir surette yapılmış olması lâzımdır; siyasi uzuvların her biri müstakil, diğerine nazaran müsavi iktidar- da olacak ve bunlardan hiç biri diğerine tahakküm edemeyecektir.

Montesquieu'nün nazariyesini hulâsa edersek; devletin haiz olduğu umumî iktidar üç kısma ayrılacaktır: Teşriî kuvvet, icraî kuvvet, adli kuvvet. Bu üç kuvvetten her birinin haiz olduğu selâhiyetin icrası yekdiğerine nazaran müstakil üç organa verilecektir. Bu uzuvlardan her biri kendine verilen selâhiyetleri kullanmakta diğerine nazaran tamamen müstakil vaziyettedir. Mahkemeler adli selâhiyeti, hükümet icraî selâhiyeti, ulus tarafından seçilen mümessiller de teşriî selâhiyeti kullanacaklardır. Bu selâhiyetlerden her birini kullanan üç organ iktidar noktai nazarından yekdiğerine müsavidir. Bunlardan her biri diğeri tarafından kendine karşı vaki olan tecavüzü defedebilecek veya bu tecavüze karşı kendini müdafaa edecek vaziyette bulunacaktır. Kuvvetler arasında veya bu kuvvetleri kullanacak uzuvlar arasında müsavat, müvazene mevcut olacaktır. Hiç biri diğerinin selâhiyetine müdahale edemeyecek; kuvvetleri kullanacak organların her birinde diğerinin kendisine karşı vaki olacak tecavüzlerini menedecek silâhlar mevcut olacaktır. Bunun içindir ki Montesquieu'nun kuvvetlerin tefriki naza-



riyesine: " Le système des freins et des contrespoids „ ve yahut " La théorie de la balance et de l'équilibre des pouvoirs„ denmiştir.

Montesquieu siyasal kuvvetlerin ayrılması nazariyesini ortaya attığı zaman fikirleri büyük bir rağbete mazhar olmuştur. Düşünceleri o zaman Fransada hakim olan mutlakiyet rejimine karşı büyük bir muhalefet doğurmuş ve 1789 büyük inkilâbından sonra neşrolunan esas kanunda bu tanınmış siyaset adamının fikirlerinin tesiri görülmüştür. O zaman neşrolunan " vatandaşların hukuku „ beyannamesinin 16 cı maddesi şu esasları ihtiva etmekte idi: "Kuvvetlerin ayrılması prensibini ihtiva etmeyen bir cemiyette esas kanun yoktur„.

Montesquieu'den başka kuvvetlerin ayrılması prensibine temas eden müellifler arasında J- J. Rousseau'yu unutmak istemiyoruz. Fransız inkilâbına çok büyük tesiri olan Rousseau da kuvvetlerin ayrılmasını ve bilhassa teşriî ve icraî kuvvetlerin tefrikini hararetle müdafaa etmiştir. Kendisine göre bütün kuvvetler ulusta toplanmıştır; yani "egemen ulusundur„. Umumî kaideleri yani kanunları yapan millettir. Bununla beraber, yapılan kanunların icrasını başka bir uzva vermek lâzımdır. Bunun içindir ki ulusun yanında hükûmeti yani kanunu icra edecek organın mevcudiyetini kabul etmek lâzımdır. Şunu da derhal ilâve edelim ki Rousseau'nun icraî bir uzvun mevcudiyetine zaruret olduğunu söylemesile kendisinin Montesquieu'nun söylediği şekilde kuvvetlerin ayrılmasına taraftar olduğunu anlamamaklığımız lâzımdır. Çünkü Rousseau'nun teşriî ve icraî organlar arasında kabul ettiği bu ayrılma tamamen zahiridir. Ona göre hakikatta iki kuvvet mevcut değildir; tek bir kuvvet vardır: O da teşriî kuvvet. Bütün iktidarın menbaı, esası ulustur. Kanunların icrasını deruhte edecek olan icraî uzuv bir istiklâle malik değildir; teşriî kuvvetle, iktidar noktai nazarından, müsavat arz edemez. Rousseau'nun teklif ettiği icraî uzuv tamamen teşriî kuvvete tabi ve ancak onun ihzar ettiği iradeleri tatbikle mükellef olan bir organdır. Rousseau, bu suretle, yalnız tek bir kuvvetin mevcudiyetini kabul etmekte, müstakil ve müsavi kuvvetleri tamamen reddetmektedir. Ona göre, kuvvetlerin tefriki yoktur; kuvvetlerin birliği vardır. Mevcut olan teşriî kuvvet veyahut ulusun kuvvetidir. Hâkimiyet millettir ve gayri kabili taksimdir.

Teşri kuvvete tabi olan icraî uzvu - ki biz buna hükûmet de diyebiliriz - Roussau müstakil bir kuvvet olarak kabul etmemektedir. Şu halde hükûmetin rolü ne olacaktır? Roussau bunu da tarif



ediyor ve diyor ki: "Hükümet, teşrii kuvveti ulus namına ellerinde tutanlarla halk arasında bir mütevassıttır. O teşrii kuvveti temsil eden meclisin emirlerini alır ve halka bildirir; yani, emirlerin icrasını temin eder,,.

Her ne kadar, Montequieu'nun siyasal kuvvetlerin ayrılması nazariyesi 19 cu asırda ve hatta 20 ci asır iptidalarında yapılan esas kanunlarda tesirini gösterebilmiş ve bir çok taraftarlar kazanmağa muvaffak olmuşsa da bugün bu nüfuzunu ve taraftarlarını muhafaza edebilmiş vaziyette değildir <sup>1)</sup>. Bu nazariyeye karşı vaki olan itirazlar Amerikada <sup>2)</sup> ve bilhassa Almanya'da kendini göstermeğe başlamıştır. Alman hukukçuları devletin vahdetini, birliğini yıkacak olan kuvvetlerin ayrılması prensibinin tatbik olunamayacağını ileri sürmüşlerdir. Bunlardan Laband, Yeffinek, Mohl, Stein, G. Meyer gibi hukukçular Montesquieu'nun nazariyesinin makul bir surette tatbik olunmayacağını ve buna imkân bulunmadığını müdafaa etmektedirler.

Almanya'da olduğu gibi Fransada da, gerek tatbikattaki tecrübelerin ve gerekse Alman mektebine mensup hukukçuların serdettiği mütalâaların tesiri altında, kuvvetlerin ayrılması nazariyesini reddeden, bunun tatbikine imkân olmadığını ve hukukî bir kıymeti bulunmadığını iddia eden bir mektep teessüs etmiştir ki bunun en başında Duguit yi görmekteyiz <sup>3)</sup>.

Duguit kuvvetlerin ayrılması nazariyesini sun'î olmakla tavsif ettikten sonra diyor ki: Kuvvetlerin ayrılması nazariyesi tatbikatta mevcut olmıyan bir nazariye olup içtimaî hakikattan tamamen uzaktır ve ona zıttır; yekdiğerine müsavi olan üç hakim kuvvetin mevcudiyetini kabul imkân haricindedir.

M. Morceau da kuvvetlerin tefrikini kabul etmiyerek bu nazariyenin karanlık ve tasavvurî bir şey olduğunu iddia etmektedir. Bu müellife göre bu prensip tamamen hayalidir, tatbikine imkân yoktur <sup>4)</sup>.

M. Cahen'e göre tatbikatta ne kuvvet mevcuttur ve ne de onun tefriki <sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Montesquieu'nun nazariyesini müdafaa edenler meyanında: M. Aucoc, Saint Giorous, Esmein, M. Michoud gibi tanınmış müelliflere tesadüf etmekteyiz.

<sup>2)</sup> M. Woodrow Wilson - Gouvernement congressionnel ismindeki eserinde Amerikada mevcut olan kuvvetlerin ayrılması prensibine itiraz etmektedir.

<sup>3)</sup> Duguit - La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789.

<sup>4)</sup> M. Morceau - Le règlement administratif

<sup>5)</sup> M. Cahen - La loi et le règlement

Bu müelliflerden başka M. E. d'Eichtal bu nazariyenin ancak basit bir formül olabileceğini; M. Seigobos ise bir hükûmetin muntazam olarak işleyebilmesi için kuvvetlerin tefrik edilmiş olması lâzımdır nazariyesinin artık ölmüş olduğunu söylemektedirler.

### Dr. RECAİ GALİP

*İstanbul Üniversitesi Amme Hukuku Doçenti*