

**XVI. YÜZYIL VE SONRASI BATI AVRUPA ÜLKELERİ  
KAMU YÖNETİMİ TARİHİNE İLİŞKİN  
NOTLAR - ÇAĞRIŞIMLAR**

— III — (\*)

**TAÇLILAR VE GÜÇLÜLER**

**İl Han ÖZAY (\*\*)**

*“Kral olmasına kralım, bunda kuşku yok; ama her aklıma eseni de yapamam ya...” Ferdinand II (1452 - 1516)<sup>1</sup>*

Hükmettiği toprakların sayısı bir çok taçlıyı kiskandıran, hele adının başında “katolik” gibi o devirler için pek etkili bir nitelem de taşıyan, İspanya'nın anlı şanlı Kralına bu sözleri söyleten ne idi? Herhalde, sadece Jezüit papazları arasından Mariana isimli birinin, İspanya hükümdarlarının krallık gücünün “meşruiyet”ini uyruklarının “consensus”undan aldıkları, “meşru” kalıp bir “tiran” haline dönüşmemek arzusunda iseler kendilerini yasalar ve gelenek - göreneklerle bağlı saymaları gerektiğini ileri sürüyor olması değil.

---

(\*) Bu notların ilk iki bölümü İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD), Yıl 1, Sayı 2, Ağustos 1980, s. 73 ve Yıl 2, Sayı 2, Ağustos 1981, s. 85'te yayınlanmıştır.

(\*\*) Doç. Dr. İl Han Özay, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku öğretim üyesidir.

1) Romalı ünlü ozan Cesare Pascarella'nın (1858-1940) La scoperta dell'America isimli eserinde yazdığına bakılırsa kapı kapı dolaşıp kendisine yolculuğu için gemi arayan Kristof Kolomb sonunda yorgun düşmüş ve İspanya Kralına da biraz küskün, kendisinin yüce bir kral mı, yoksa sıradan bir insan mı olduğunu sorduğunda, Kraldan bu cevabı almış.



Öyle ise, neden Kastilya, Aragonya, Sicilya ve Sardunya Kralı, Milano Dükü ve Flandr Senyörü Aragonlu Ferdinand'ın "her şeye kâdir" olması aslında salt kuramda kalıyordu ve oğuda Ferdinand "her aklına eseni" yapamıyordu?

Görünüşe bakılırsa, gerçekten de, 1516 - 1556 yılları arası I. Charles adı ile İspanya Kralı da olan ünlü Charles V (1500 - 1558) ya da Philippe II (1527 - 1598) ve onların yerine İspanya tahtına geçene gösterilen direnme, Fransa ya da İngiltere hükümdarlarının karşılaştıklarına oranla çok daha fazla olmuştur.

Rahip Mariana'ya bakılırsa da, bunun böyle olmasının başlıca nedeni, ülke temsilcilerinin oluşturduğu "Cortes"lerin varlığıdır.

Nitekim, bu uçsuz bucaksız ülkede merkez yönetimi türdeş ve örgensel idi ise de taşranın böyle olmadığı bir gerçektir. Dolayısıyla İspanya hükümdarlarının hükmettikleri toprakların genişliği, birbirinden uzaklığı, ulaşım ve iletişimin denetimine bile elverişli olmaması, yinelenen savaşlar ve hele etnik nitelikli olgular taşrada bu temsili yüksek kurulların etkisini arttırıyor, giderek Kastilya Krallığında olduğu gibi "Cortes"ler az sayıda temsilciden oluşsa ve etkinliği sınırlı kalsa bile, başkent idaresini de etkiliyorlardı. Ancak, "Cortes"lerin sınırlayıcı bir güç olması işlevini abartmamak ve Monarşinin kapsamı ve güçlü etkisini de yabana atmamak gerekir.

Öyle ise Hükümdarlarla bu seçilmiş kurulların karşılıklı bir oyuna benzeyen öyküsü ne idi?

"Cortes"lerin ilk hamlesi 1518 Şubatında Valladolid'de Charles V'e karşı pasif bir direnme olarak görüldü denebilir. Hükümdar göreve başlamadan önce bazı Felemenkli saraylılara krallığın önde gelen görevlerini bahşetmişti. Kastilya Cortesi ise o zamana kadarki gelenek ve görenekler uyarınca özellikle yüksek düzey görevlerinin Kastilya uyruklarının ayrıcalığı olması kuralına uygun davranınca ya kadar kendisine bağlılık yemini etmeyi reddetti. Müzakereler sonucu Kral yemin ettiyse de bu yemin Felemenk dilinde olduğundan ne söylediğini belki de kimse anlamadı, ama bu yolla Kral istediği ödeneği elde etmiş oldu.

Bir yıl sonra dedesi Maximilien I (1459 - 1519) ölünce, yeni bir sürtüşme başgösterdi. Kralın veraset meselelerinde haklarını koru-



mak için Almanya'ya gitmesi gerekti; çünkü İmparatorluğa seçilmesi bile sözkonusu olabilirdi. Bu iş için özel olarak toplanan yeni Cortes'den izin ve gerekli ödenek istedi. Bu yabancı tacı giymesini protesto anlamına da gelmek üzere her iki isteği de reddedildi. Yeniden seçim yapılması gerekti ve ancak bu seçim sonucu oluşan Cortes arzularını kabul ettiyse de adeta başına kakar gibi, bu işten hoşnutsuzluğunu sergileyen türlü davranışlarda bulunarak.

Bir süre sonra ise "comunidades" adı verilen kentlerin çoğunluğu bir "lig" oluşturular ve gerek Cortes'lerin içinde, gerekse dışında özerkliklerinin saldırıya uğradığından yakınlık Hükümdara karşı güçlü bir savaşım başlattılar. Ne var ki, bunda uğradıkları yenilgi Kral - İmparatorun gücüne güç katmak ve Cortes'i de zayıflatmaktan başka bir işe yaramadı. Ondandır da sadece kentli temsilcilerden oluşan Cortes'lerin toplantıları eski sıklığını kaybetti. 1482 den 1498'e kadar hiç toplanılmadı. Buna karşılık, bu ender toplantı zamanlarında bile, delegelerin "serazat" ve oldukça "mütecaviz ve saygısız" bir biçimde konuşmalar yapmalarından şikâyetçi olunmuş ve artık Hükümdarın yasama yetkisini onlarla paylaşmak istemediği de söylenmiştir.

Böylece Kralların ya doğrudan ya da sadece kendi danışmanları ve bazı uzmanların görüşlerini alarak "Pragmatica" denilen emirname biçiminde yasalar çıkartmaları artık olağan bir hale gelmiştir.

Kastilya ve Valenza, Felemenk ve Aragonya isyanları ile bunlardan sonra Cortes'lerin Krala karşı başlattıkları savaşım sonucu Hükümdarların da davranışlarını ona göre ayarlamaları ve kendilerine hiç de yumuşak başla hizmet etmeyen bu kuruluşlara rahmet okumamaları pek doğaldı. Gerçi Cortes'ler yine de toplantıya çağrılıyor idiler; ancak bu toplantılar çoğunlukla "ödenek"lerin yenilenmesi için gerekli oluyordu ve görüşecekleri politik konular mümkün olduğunca aza indirgenmekteydi.

Cortes'lerin etkileri gittikçe azalmakla beraber, yine de ilginç gelebilecek bazı konular üzerinde ısrarla durabilmekteydiler. Örneğin Valladolid Cortesi, 1527 de üniversitelerdeki kürsülerin ömür boyu değil de İtalya'da olduğu gibi belirli süreli olmasını ve profesörlerin de derslere kendilerinin gelerek öğretim yapmalarını istemişti.



Madrid Cortesi, 1534 de Charles V'den Parlamantonun isteklerini bizzat kabul etmesi ve incelemesini istemişti. 1555 te, yine Valladolid'de, Hükümdardan Parlamento ile ortaklaşa çıkarılmış bir yasa üzerinde değişiklik yapılmak istendiğinde, konuyu Cortes'te inceletmesi istenilmişti; aksi halde bundan gocunacaklardı. İşte bu sefer Kralın tepesi attı. "Kralî hizmeti"ne en uygun görünen ne ise onun yapılacağını söyledi. Daha sonra ise öfkesi artarak, eğer isterse kanunları tek yanlı kararı ile kaldırabileceğini bile söyledi.

Bütün bunlara karşın, Cortes'ler Kralların her şeye kâdir olmaları kuralını yine de bozmaktaydılar.

1592'de olduğu gibi, bütçenin büyük açık vermesi sonucu vergi salmak için Cortes'lerin yardımına gerek duyulunca da, bu sefer gerileme sırası Krala geliyordu. Kralın kendi Divanı bile, Cortes'lerden geçerek çıkarılmış bulunan kanunların yine aynı usulle değiştirilmesinin daha doğru olacağını söylüyor ve bunun gözönünde bulundurulacağını açıklıyordu.

Hükümdarlar ile Kastilya Cortes'leri arasındaki ilişkiler Philippe III (1578 - 1621) ve Philippe IV (1605 - 1665) zamanlarında da değişmedi. Bu ikisi de yeteneksiz kişiler olup, Lerna Dükü ya da Olivares Kontu gibi "privados" veya "validos" denilen kendi yakın adamlarının etkisi altından çıkamıyorlardı.

1617 döneminde Cortes'teki temsilciler Hükümet görüşü doğrultusunda oy kullanmışlar ve buna karşılık alışlagelmiş "bahşiş"lerini istemişlerdi. Kralın temsilcisi ise bahşişin verileceğini, ancak bunun neyin karşılığı olduğunun ortaklıkta pek söylenmemesi gerektiğini anlatmaya çalışıyordu. Sen misin bunu söyleyen, berikiler bir taşla birkaç kuş vurmak istediklerinden bu destek karşılığında daha başka şeyler de istemeye başladılar. Bütün bu pazarlıklar öyle bir durum yarattı ki, Kastilya Cortes'leri artık kamu oyu gözünde ülkenin bir kurumu değil de Kral ve sarayının bir maşası olarak görülmeye başlandı ve bir çokları da buralarda temsilcilik görevi kabul etmez oldular .

Hastalıklı Carlos II'nin (1661 - 1700) otuz yılı aşan saltanatı sırasında (1669 - 1700) Cortes'ler hiç toplanmadılar. Daha sonra taht kavgaları başladı. Sonunda Louis XIV'ün (1638 - 1715) yeğeni Philippe V (1683 - 1746) tahta çıktı. Bu tam bir mutlakiyet dönemi



oldu. Cortes'lerin yerinde yeller esip anılardan başka hiç bir şey kalmadı.

Bourbonların gelişi ile İspanya uzun ve yıpratıcı bir krizden çıkıyordu. Hükümetin gerek yapısı, gerek kadrosunda büyük değişiklikler yapıyordu. Kralın Hükümeti az sayıda, fakat daha enerjik merkezci ve aktif bir kabinenin idaresine giriyor, her bir sektörü Kabinenin bir üyesinin İdaresi altında olan bürokrasi canlanarak, daha eylemci oluyordu.

1716 da yayınlanan "De nueva planta" belki de asırlardır gizli gizli beslenen emellerin gerçekleşmesiydi. Cortes'ler etrafında yerleşik düzen bunun gerçekleşmesini uzun süre engellemişse de şimdi ortam elverişli idi ve yabancı soydan Hükümdar kendisini geleneklerle bağlı hissetmiyordu.

Güçlü Kral Kastilya hükümdarlarının asırlar süren derin ve içten emellerini bir çırpıda ve aniden gerçekleştiriveriyordu.

Hükümdarlar ile uyruklarınca seçilenler arasındaki ilişkiler hep böyle mi olagelmiştir? Taçlılar hep önce hukuken ve fiilen, sonra yine fiilen hep güçlü mü olmuşlardır? Taç ve güç her zaman özdeş mi idi? Bu sorulara cevap, İngiltere'yi incelemeden verilemez.

Nitekim 15. yüzyıl sonlarına doğru yaşamış olan bir Fransız tarihçisine Philippe de Commynes, sire d'Argenton'a (1447 - 1516) göre, İngiltere, Hükümet işlerinin düzenliliği ve Kral ile Parlamantonun uyumu açısından gıpta edilecek bir ülke idi. Kral Parlamantonun onayını almadan hiç bir işe girişmezdi: "chose très juste et sainte". Aynı yazar, Fransa'da Louis XI'den (1423 - 1483) başlayarak Etats Generaux'ların görüşü alınmadan kararname ile vergi salınmasını ise tamamen gayrimeşru ve dayanılmaz bulmakta idi.

Gerçekten de Tudor Hanedanı ta baştan Parlamantoyu adeta "ilhak" etmiş, onu bir nevi kendi sözcüsü ve gücünün bir aracı haline getirmişti. Nitekim John Richard Green (1837 - 1883) 1874 yılında yayınlanan "A short history of the English people/İngilizlerin kısa tarihi" isimli bugün için bile değerini koruyan eserinde bu rejime "yeni Monarşi" adını vermekte idi.

Yazarın değerlendirmeleri oldukça serttir. Bu dönemi bir gerileme devri olarak değerlendiren yazar, özgürlüklerin hızla orta-



dan kalktığını, Hükümdarın arzularının Parlamento etkinliklerine egemen olduğunu, “Kral Divanı”nın Parlamantonun her iki kanadının yasama işlevini gasbettiğini, vergi ve malî yükümlerin keyfî bir hal aldığını, bir “benevolences” ve zorakî borca dönüştüğünü, adaletin akıl almaz ve kötüye kullanılan zorlama yöntemleri ile ihlâl edildiğini ve bireylerin özgürlüklerinin korkunç bir casusluk ağı sonucu hemen hemen tamamen yok olduğunu, Divanın yargısal yetkisinin genişlediğini, yargıçların birer uşak gibi davrandıklarını ve jüriler üzerinde baskıların yoğunlaştığını yazmaktadır.

Yazar bunu savaş nedeniyle Feodallerin erimesine bağlamakta ve bu sınıfın geçmişte Kralların gücünü sınırlayıp Parlamantoyu daha güçlü bir hale getirdiğini anlatmaktadır.

Bu değerlendirmelerin önemli yönü, Parlamento etkinliklerinin koşullarının hiç bir zaman ihmal edilmemiş olmasıdır. Nitekim Parlamento bazen bir araç, bazen mutlakiyet karşısında bir engel oluşturmuş, daha sonra da tüm bir politik eylemin odak noktası haline gelebilmiştir.

Andre Maurois’ya (1885 - 1967) bakılırsa, Tudor Sülâlesinin ilki Henry VII (1457 - 1509) içine kapanık ve esrarengiz bir adamdı. Kendini Şövalyelerinden de uyruklarından da uzak tutmaktaydı. Zamanında adı sanı pek duyulmayan bir Parlamento vardı. Boş izlenimini veren bir Lordlar Kamarası ve ancak seçimler Hükümdarın koruyuculuğunda yapıldığı zaman özgürce oluşturulabilen (!) bir Avam Kamarası. Ülkede söz sahibi Kraldan başka kimse kalmamıştı denebilirdi.

Henry VII, Parlamantoyu da düşünmüştü, ama kendi gücünün bir aracı ve buyrukları doğrultusunda bir yardımcısı olarak. Nitekim yirmidört yıl süren saltanatı sırasında beş altı kere “Parlamento” adı altında kendisine en sadık soylular ve din adamları ile bazı taşra temsilcilerinden oluşan sınırlı sayıda meclisler toplamış idi, ancak bunları “Konsey” olarak nitелеmek herhalde daha doğru olur.

Toplantıların kronolojisi de oldukça ilginçtir. Nitekim sonuncusu olan 1504’teki dışında hepsi 1485 ile 1497 yılları arasında toplanmıştır. Kral bu Parlamantolardan kendi gücüne güç katmak ve hasımlarına karşı bir silâh olarak yararlanmak için olduğu gibi Krallığını güçlü ve müreffeh kılmada da istifade etmiştir.



Henry VIII (1491 - 1547) kendi özel Divanı gibi kabul ettiği Parlamento ile her istediğini gerçekleştirdi denebilir. "Reformation Parliament" de denilen bu Parlamentodan Papaya karşı başlattığı hareket için onay, giderek teşvik görmüş ve din adamlarına yönelttiği yasama saldırısını gerçekleştirmiştir. Ancak, İspanya kralı Philippe II (1527 - 1598) nin karısı olan Kraliçe Katolik Mary (1516 - 1558) zamanında, Parlamento kendini tam bir bozgun içinde buldu. Sürekli alarm durumunda kaldı. Geriledi de, ama her alanda değil. Henry VIII Parlamenteoyu dinsel konuları da düzenleme yetkisi ile donatmış olduğundan oldukça yüksek bir hukuksal konumda bulunmakta idi. Parlamantonun, çıkarılması gereken yasalar konusunda babasına göstermiş olduğu kolaylıkları kızına da gösterdiği pek söylenemez, bilâkis...

Parlamento, ilkin Kraliçeye sormadığı bir hususta akıl vermeğe bile kalkışıp, Philippe ile evlenmemesini dahi önerdi. Buna karşılık yeni bir Parlamento 29 Kasım 1554'te Roma Kilisesi ile birleşmeyi kabul ediyordu. Ancak Philippe II, İngiltere'de çok uzun bir süre kaldığı halde Parlamento kendisinin Kral olarak taç giymesini kabul etmedi ve bu taç giyme hiç bir zaman gerçekleşmedi.

Katolik Mary'nin uzun olmayan saltanatı boyunca (1553 - 1558) Parlamento kendisini sürekli frenlemiş ve hatta çoğu kez ona ayak bağı olmuştur.

En ilginç ilişkiler ise Elizabeth I'in (1533 - 1603) yarım yüzyıl süren saltanatı (1558 - 1603) zamanına rastlar. Bunda o dönemi inceleyen Sir John Ernest Neale'nin (1890 - 1912) yazdıklarının da büyük payı vardır.

Bu dönemde Parlamento ufkunu, politik gücü ve otoritesini genişletmiş, bir Anayasal organ haline dönüşmüş, merkezî hükûmetin salt danışmanı olmaktan çıkarak kentsel ve kırsal yöreler olsun tüm ülkenin temsilcisi, karar verici bir organ niteliğine bürünmüştür.

O zamandan başlayarak salt işlevsel olarak değil, Parlamento üyeliği sıfatı çok arzulanan kişisel ve ailesel prestij kaynağı sayılan bir statü halini almıştır. Bu yüzden de Hükûmet Parlamenteoya kendisini destekleyenler ne kadar çok giretse o kadar memnun olmuş, Elizabeth I de seçim çevrelerinin sayısını arttırmıştır.



Elizabeth I, Parlamento tarafından babasının kurmuş olduğu dinin sürdürücüsü olarak benimsenmiş, gerek Hanedan ve gerekse Anglikanlığa Lordlar ve Avam Kamaralarının içden bağlılıkları nedeniyle bu kurumlar henüz 25'indeki genç kraliçeyi sadece olası muhaliflerine karşı değil, kendi deneyimsizliğine karşı da kollama zorunluluğunu duymuştur.

Buna karşılık Kraliçenin dinsel alandaki ılımlılığı ve genel olarak üslubu yırtıcı ve uzlaşma bilmez protestanlar yada "puriten"leri zaman zaman çileden çıkarır ve onlar da yapmadıklarını bırakmazlardı. Kraliçeyi güç durumda bırakma yöntemlerinden biri de kendisine şu ya da bu kocayı seçmesi konusunda yapılan baskılardı. Korkulan da, eğer Kraliçe bir protestanla evlenmez ise, dinsel sorunların yeniden canlanabileceği olasılığıydı. Nitekim bu Stuard Hanedanı zamanında olmuştur.

Elizabeth istediği kadar dinsel özgürlük yanlısı olsun ve hatta Papalık ile bir "modus vivendi" arayışında bulunsun Parlamento'nun 1571 döneminde olduğu gibi konuşmacıların ağzında hep : One God, one King, one fait, one profession is fit for one Monarchy and Common Wealth" sözleri dolaşıyordu.

1603'te tahta çıkan Stuard James I (1566 - 1625) zamanında ve 1604'te Parlamento kendisini yasaların üstünde sayıyordu : "Apology of the Commons". Bu pek de saçma olmayan bir böbürlenme idi. Nitekim bir asırdan beri en yüce yasama organı Parlamento idi. Yüzlerce yasa çıkarmış, yapmış, bozmuş, fakat kararlaştırdığı herşey kendiliğinden meşru olmakla kalmamış, hukuksal ve bağlayıcı da olmuştu.

James I biraz tedbirsizcesine kralların ilâhî haklarından ve uyrukların da onlara körü körüne itaatinden söz etmeğe kalkışmıştı ve hatta bu konuda iki de kitap yazmayı denemişti : "The true law of Free Monarchy" (1604) ve "Basilicon Doron" (1605). Ancak bu basiretsizliği yukarıda anılan "Apology of the Commons" tepkisine neden olduğu gibi yüksek yargıçları da irkitmiş, Lord Chief Justice ve milletvekili Sir Edward Coke (1552 - 1634) 1610 tarihli ünlü "Case of Proclamation" kararında : "Kralın, kendisine yasaların bahşettiği dışında hiç bir ayrıcalığı yoktur" demişti.



Parlamentonun vergiler konusunda yetkilerine sahip çıkması ve gerektiğinde Hükümdar ve Hanedanın karşısına aşılmaz güçlükler çıkarması yetmiyormuş gibi, şimdi bir de yargıçlar hukukun üstünlüğünü savunmak yoluyla, açıkça söylemeseler bile, Hükümdarın üstünde olduklarını iddia etmekteydiler.

Demek ki tarihte Taçlılık ve Güçlülük her zaman özdeşleşmiyordu. Bir şans eseri olarak. Yoksa demokrasi ve onun son aşaması "Hukukla bağlı Devlet"e varılamazdı ki...

\*  
\*\*

*Antonio Marongiu'nun derslerinden hatırdan kalanların oluşturduğu ve Sıddık Sami Onar'ın anısına da sunulan bu notların Ragıp Sarıca'ya armağan edilen sayıda bitmiş olması belki bir rastlantı, ancak çok anlamlı.*

*1982 de onuncu ölüm yılını yaşadığımız Hoca ve Profesör Sarıca'nın ortak yönü, demokrasinin vazgeçilmez unsuru "Hukuk Devleti" kavramına olan bağlılıkları ve yaşamlarını bu kutsal göreve adanmış olmalarıdır. 1961 Anayasasına bu açıdan olan katkıları da Türk Kamu Hukuku tarihinin en önemli sayfaları arasında yer almıştır. Özetleyecek olursak ONAR ve onun ilk "disciple"i SARICA, Kamu Hukuku Bilimlerinin "Taçlıları" olabilmişlerdir. Güçleri ise yarattıklarının aracılığıyla değerlendirilmiştir, değerlendirilmektedir ve değerlendirilecektir.*

\*  
\*\*