

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

## I

### İl Han ÖZAY (\*)

*Sıddık Sami ONAR (1898 - 1972) ve Antonio MARONGIU'ya*

*Tüm yaşamını kamu hizmeti ve hukuk Devleti ilkelerini gerçekleştirme araç ve yöntemlerinin arayışına özgülemiş, bu kavramları benimsemiş bir "okul" un kurucusu olan Sıddık Sami Onar'ın her zaman ve her yerde geçerli olduğuna inandığı kuram, ünlü Fransız hukuk bilgini Maurice Hauriou'nun (1856 - 1929) "Théorie de l'institution (Kurum Teorisi)" idi.*

*Buna göre, hukuk düzenlerinin dayanacağı ilke ve kurallar ancak sosyal ortam ve tarihsel süreç içinde kurumlaştıkları oranda sağlıklı, geçerli ve zamana dayanaklı olabilirler.*

*Bilimsel yaşamını siyasal kurumlar tarihine adanmış olan İtalyan bilgini Antonio Morongiu da, Roma Üniversitesi'nde verdiği doktora derslerinde, bıyıp usanma nedir bilmeden çağdaş Devleti yaratan siyasal kurumların öyküsünü anlatmıştır. Bu tadına doyum olmaz akıcılıktaki derslere ilişkin notların (\*\*) bir bölümünü, İdare Hukuku Enstitüsü'nün Kurucusunun sekizinci ölüm yıldö-*

---

(\*) Asis. Dr. İl Han Özay, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim yardımcısıdır.

(\*\*) Bakınız, ileride s. 89.



nümine raslayan Eylül'den başlayarak, Dergi'de her iki ulu Hoca'ma sunu olarak yayınlamak istiyorum.

Türk okurlara aktaracağım öykülerin yazarı Marongiu'yu en iyi anlatan ve öykülere en yakışan başlık da herhalde yine O'nun şu sözleridir :

"Kamu hukuku tarihi, dış görüntüsü özenli ve tertemiz bir yapıya benzer. Bu yapının içi ise hiç bir zaman gerçekleştirilmemiş kural ve uyulmamış ilkelerle dopdoludur."

\*  
\*\*

**"DEVLET BENİM  
(l'Etat c'est moi)"**

**XVI. Louis (1638 - 1715)**

XIV.

Belleklerde kolayca yer edebilen özlü sözler bir yana, günümüzde artık üzerinde tartışmaya bile gerek duyulmayan XVI. yüzyıl hükümdarlarının yetkilerinin *mutlak* (salt) oluşuna ilişkin yerleşmiş kanılar gerçekleri ne derece yansıtmaktadır?

1467 - 1540 yılları arasında yaşamış Guillaume Budé isimli bir ümanist filolog, ölümünden sonra, 1547 de I. François (1449 - 1547) adına sunu olarak yayınlanan "Institution du Prince" isimli denemesinde sözkonusu yetkileri Roma'lı Lucius Cornelius Sylla'nın (M.Ö. 138 - M.Ö. 78) diktatörlüğü döneminde kullanmış olduğu yetkilerle karşılaştırmakta ve onlara eşit görmekteydi.

Düşünüşünü en özlü biçimde yansıtan ünlü bir sözünü başlık yaptığımız "Güneş Kral" ise "Memoirs (Anılar)"ında yazdığına bakılırsa bu yetkilerini "tous faire, posséder tout et comander à tous (herşeye sahip olup herşeyi yapabilmek ve herkese emredebilmek)" olarak anlamakta imiş.

Fakat, hukuksal olarak herşeyi yapabilecek güçte görünen Hükümdar gerçekte böyle olabiliyor mu idi? Kuşkusuz ki, mutlakiyet idarelerinin varoluş koşulları ve etkin işleyişleri, hükümdarlar ve nazırlarının kişilikleri, toplumsal gerçekler ve zamanın anlayışı ayrıca politik - hukuksal kurumlardan olabildiğince etkilenmektey-



diler. Bu bakımdan yapılacak her genelleştirme eninde sonunda keyfî ve ucuz kaçabilir. Örneğin bir kesitini ele alacağımız “Ancien régime (Eski düzen”<sup>1</sup> Fransa’da, acı ve tatlı, utkulu ve gölgeli, olaylar, bunalımlar, çalkantılar, düşün ve kütle eylemleri arasında üçyüzyıla yakın bir süre yaşamıştır.

Fransızların ortak kanısı o devir Hükümdarının *salt anlamda egemen* (souverain et absolue) olduğuydu. Buna karşın Devlet adamları, yargıçlar, siyasal düşünürler bir ekleme yaparak bu “egemen”liğin iyi yasalarla sınırlanmış olduğunu belirtmektedirler. Öyle ki, Kral ancak yasalar ve kendi danışmanlar kurulunun görüşleri doğrultusunda adaletli ve mantıksal olanı yapabiliyordu. Buyrukları bir yasa niteliği taşıdığı halde örneğin yerleşmiş hukuk kurumlarını bir buyrukla değiştirmeye kalkışması veya birinin malını mülkünü elinden alması, onu mülkiyetten yoksun bırakması düşünülemezdi bile.

1576 da Jean Bodin (1530 - 1596) çağdaş kamu hukukunun önemli tarihsel kaynaklarından birini oluşturan “La Republique” isimli eserini yayınlamıştır. Bu yapıtta yinelenerek yazıldığına göre Fransız hükümdarlarının yetkisi mutlaktı... ama bir dereceye kadar. Kitapta Hükümdarın tek, üstün ve kayıtsız şartsız gücü yüceltilmekte, buna karşın her seferinde de, doğal hukuk uyarınca hükümet eden, uyrukları ile sevgi ve düşün birliği içinde olan Kral ile kendisinden nefret edilen bir “tiran” arasındaki farka değinilmektedir. Zamanın diğer düşünürleri, sonraki yüzyılların yazarları gibi Bodin de Fransız Krallarının hiç kimseye bağımlı, kimseye hesap vermek zorunda olmadıkları halde, tüm eylemlerini gerek Tanrı ve doğa, gerekse “Krallığın temel yasaları” na uygun biçimde gerçekleştirmekten başka bir şey yapamadıklarını, yapamayacaklarını yazmaktadır. Doğaldır ki, burada sözkonusu olan bugünkü anlamıyla yasalardan çok “ilke”lerdir<sup>2</sup>.

1) Ortaçağ sonrası ile 1789 Büyük Devrimi öncesi “İdare” Fransız siyasal bilimler tarihi sözlüğünde “Ancien régime” deyimini ile belirlenmektedir. Türkçe tam karşılığı “Eski Düzen” dir.

2) Bu ilkelerden çoğu tahta geçişle ilgili ve kadınların hükümdar olmasını engelleyici nitelikteydi. III. Henri’nin (1551 - 1589) mezhep çatışmalarının en hararetli döneminde ölmesi tahta geçişleri düzenleyen ilkeler arasına bir de tahta geçecek olanın



Bodin, hükümdarların uyruklarını dilediklerince vergilendirebilmelerine ilişkin savlarının dayanağı konusunda da kişisel bir görüşe sahipti. Dünyada hiç bir hükümdar ulusuna keyfince vergi salmak, uyruklarının mallarını ellerinden almak gücüne sahip değildir. Fakat Bodin'in bu görüşü kurumların daha sonraki evrimi üzerinde hiç bir etki yapmadı. Fransa kralları istedikleri kadar vergi salabileceklerini iddia ettiler ve istedikleri kadar vergi saldılar da. Mutlaka uyulması gereken "temel yasalar" fikri ise zamanla gerçek bir *anayasal ilke* haline dönüştü. Nitekim XV. Louis'nin (1710 - 1774) 1723 te bir "Constitution de la monarchie (Kıallık Anayasası)"ndan söz ettiği anlatılır.

Söz konusu yasalar çiğnenemezdi. Ama ya çiğnenirse? O zaman böyle bir şey hiç olmamış gibi davranılır ya da, Hükümdar *sadece kendisinin bilebileceği, denetimi olanağı bulunmayan bir "hikmeti hükümet" uyarınca davranmıştır* denilerek sineye çekilirdi. Böyle olmakla beraber, Hükümdarlar tüm yasalar, özel durumlar, ayrı-

---

"katolik" liği zorununu ekledi.

Temel yasalar olarak nitelendirilen ilkeler konusunda ilginç bir durum 1526 da ortaya çıktı. I. François, tutukluğu sırasında V. Charles'a (1500 - 1558) verdiği sözlerin geçersiz olduğuna ilişkin hukuksal bir görüş elde etmek istemişti. Verilen sözler arasında Bourgogne toprakları üzerindeki egemenlik haklarının devrine ilişkin olanı da vardı. Krallığın tüm parlömanlarının (Parlöman kurumu üzerinde ileride durulacak ve açıklamalarda bulunulacaktır) başkan ve üyelerinin de katılımı ile toplanan Paris Parlömanı şu açıklamalarda bulundu: Kral, Devlet ve ülkenin hakları ve dokunulmazlığını korumakla yükümlüdür, çünkü bunlar sadece kendisinin değil, aynı zamanda uyruklarınıdır da. Kral "zevce" si demek olan Devleti her zaman savunmalıdır. Kutsal yasalar uyarınca sahip olduğu hakları da devredemez. Kuramsal olarak tüm egemenlik hakları devredilemez nitelikte sayılmalıdır.

Görüldüğü gibi hukuksal düşün alanında egemenlik Devlet tarafından Krala verilmiş bir *ceyiz* olarak kabul edildiğinden ülke topraklarının devredilememesi bu esasa dayandırılıyordu.

Olguda devredilemeyen tüm bu hakların yararlanıcısı olan Hükümdarlar bu haklardan bir çoğunu geleneklere uymuş olmak için, yerindelik (opportunité) veya gönül borcu nedenleri ile başkalarına devrederlerdi. Böylece özel hukuksal durumlar ortaya çıkar, ama sonradan da bu durumlar en çok kralların gücü karşısında engeller oluştururlardı.



calıklardan örülü sık bir ağın içindeymişçesine bir çok şeyi göz-önünde bulundurmamak zorunluluğundaydılar. Bunlar toplum yaşamının dokusunu oluşturmaktaydı. Hatta bazıları bunları da "temel yasalar"ın tamamlayıcısı saymaktadır.

Mutlakiyetin Fransızlar için daima hukuksal olduğu, hiç bir zaman keyfilik veya despotluğa kaçılmadığı söylenebilir. Zaten Krallığın da her zaman ve her yerde geleneklere bağlı, yani kendinden önceye saygılı; sert, aşırı ve köklü yeniliklere karşı görünmeğe özen gösterdiği bir gerçektir. Bu durum hiç olmazsa gayrimişru çocuklarını prenslerden önde tutmak ve genel olarak aklına estiğince davranmak yanlısı olan XIV. Louis dönemine kadar böyle sürmüştür.

Hükümdarların, "Saltanatın çıkarlarının koruyucusu ve somut simgesi", "adillerin güvencesi", "ulusun babası" ve benzeri gibi kendi kendilerine yakıştırmalarından haz duydukları bazı benzetmeler yasaları çiğnememeleri konusunda önemli birer engel oluşturabilirdi. Fakat acaba *kurumsal* nitelikte başka engellerle karşılaşmaz mıydılar? Karşılaşmışlardır ve yollarına çıkan bu engeller arasında en önemlisi "Parlement" (Parlöman okunur) denilen bir kurum olmuştur.

"Curia regis" denilen "Krallık Meclisi"nin bölünmesi ile ortaya çıkan Parlöman gerçekten "Eski Düzen" Fransız Krallığının en önemli kurumsal özelliklerinden biriydi.

Gerçek adı "Cour de Parlement" olan bu kurul, aslında kendi adına, kararnameler ve ilâmlar yayınlamak, adalet dağıtmak ayrıcalığı olan, bağımsız bir *üst derece yargı yeri*<sup>3</sup> durumundaydı Do-

3) Parlömanın yargısal yetkisinin alanı oldukça genişti. Bunun çözümlü yetkisi özel olarak Hükümdara ayrılmamış her tür ceza, hukuk ve idarî uyuşmazlığı kapsayan, alanı çok geniş bir yetki olduğu söylenebilir. Parlöman hem ilk derece mahkemesi, hem de ayrıcalıkları olan bazı feodal yargı yerlerinin daha önce karara bağlamış oldukları konularda "üst mahkeme (istinaf)" durumunda idi. Kilise makam ve yetkililerinin bazı işlemlerine karşı açılan iptal davalarına da bakmaktaydı.

Yetki uyuşmazlıklarını çözümler, yargıçlar ve avukatların uymaları zorunluluğu bulunan adli yönetmelikler yayınlar, kol-luk, ticaret ve iş ilişkileri konularında genel emirler çıkarabilirdi.



layisiyle temsili bir kurul değildi ve günümüz parlamentoları, başka bir deyişle, yasama meclisleri ile isim benzerliği dışında, hiç bir ilgisi yoktur.

Parlöman'ın türevi olan daha başka *kurullar* da vardır. Bu kurullara genellikle "Divan" anlamına da gelen "cour" ve başlarına bir de "egemen" nitelemi eklenerek "Cours souveraines" denirdi. "Güneş Kral" bu deyimde kendi görkemi ile bir boy ölçüşme havası sezinleyerek yasaklamaya kalkıştıysa da pek başarılı olduğu söylenemez.

Üst derece yargı yeri olarak nitelediğimiz Parlöman'ın işlevi *hükümet etmeyi daha düzenli ve adaletli* kılmaktı. Parlöman Krala bağlı yargıçlardan oluşurdu.

*Buradaki bağlılığı açıklamak gerekir. Kendilerine 'Conseillers' adı verilen bir kısmı dinsel kökenli, bir kısmı da laik "üye"ler Kral tarafından atanıyorlarsa da 1467 den başlayarak "görevlerinden uzaklaştırılmaz olma" güvencesine sahiptiler. Ancak Parlömanın gerekçeli ve kanıtlara dayalı kendi kararı ile üyelikten uzaklaştırma mümkün olabilirdi. 1604 yılına kadar da üyelik görevleri para ile satılabiliyordu<sup>4</sup>, fakat mirasçılara geçememekteydi. Bu durumun görevden uzaklaştırılmazlık güvencesini güçlendirdiği de söylenebilir.*

*İster Kral tarafından atanma durumunda, isterse başka birinin bu göreve getirilebilmesi için "resignatio in favorem" denilen "diğeri lehine istifa" yoluyla atamalarda*

4) Kamu görevlerinin para karşılığı satılması hukuksal bir kurum idi. 1589 yılında Fransa tahtına çıkan Bourbon soyunun ilki IV. Henri'nin (1553 - 1610) Maliye Nazırı Sully dükü Maximilien de Béthune (1560 - 1641) 1602 yılında Hazineye gelir sağlamak amacıyla bu yöntemi başlatmış, mültezim Charles Paulet Aralık 1604'te bunun, görevlerinin ölümlerinden sonra da mirasçılara geçmesini arzulayanlar tarafından verilen sürekli bir vergi haline dönüştürülmesini krala önermiş ve bu konuda bir buyruk yayınlanmasını sağlamıştır. 1615 ve 1648 yıllarında kısa süreler kaldırılan, bunun dışında 1789 Büyük Devrimine kadar yürürlükte kalan bu vergi, bulucusundan ötürü "paulette" adıyla anılmaktadır.



olsun Parlöman üyeliğine getirilebilmek için hukuk öğrenimini tamamlamış olmaktan gayri bir çok diğer özel nitelik aranmaktaydı. Bunlardan biri de, kendisine önceden verilen hukuksal bir metnin yorumlanması biçiminde pratik çalışma idi. Böylelikle bir bakıma "cooptation (kendi üyelerini kendi seçme)" kuralı ve ilkesi geçerliliğini korumaktaydı.

Parlömanda ayrıca, kendilerine "gens du Roi (Kralın adamları)" denilen savcı ve yardımcıları, başyazman ve yazmanlar, saymanlar, hademeler ve benzeri görevliler de vardı. Bir zaman geldi ki sanları "maîtres des requêtes" olan Krallık yüksek memurları, daha doğrusu "komiser"leri de, sanki hazırlanan bir tuzakın uygulamaya konulması gibiymişçesine parlömana "sokuluverdiler"<sup>5</sup>.

- 
- 5) Kamu görevlerinin zaman zaman hükümdarlar tarafından satılmasının tarihi daha eskilere dayanır. Nitekim I. François da bir seferinde (1523) böyle bir işe girişmiş, Paris Parlömanına yirmi üye birden atamak ve o zamana kadar tek olan "Maître des requêtes"e ek olarak dört kişiyi daha görevlendirmeye kalkışmıştır. Amacı, hem bu yenileri eskilerin önüne geçirmek, hem de cümle âlemin bildiği, kendisinin de itiraf ettiği gibi acele gereksinim duyduğu parayı sağlamaktır. Fakat, doğaldır ki Parlömanın böyle bir durumu hazmetmesi söz konusu olamazdı. Nitekim çok saygılı, ama aynı zamanda da son derece kararlı bir biçimde durumdan şikâyetçi oldu. Kral da, en iyi savunmanın saldırıya geçmek olacağını düşünerek "eğer kendisi tarafından bahşedilmemiş olsa, Parlömanın sahip olduğunu iddia ettiği otoritenin yerinde yeller eserdi" demeye getirdi. Parlöman Birinci Başkanı ise, yine saygılı ama kesin konuşmayı sürdürüyor, bir oturum sırasında "para için tebaanın mal ve canı tehlikeye atılamaz" diyordu. Birinci Başkan Parlömanın başka bir oturumunda dönüp dolaşıp yine aynı konuya geldi ve Hükümdardan açıkça "keyfince değil de doğal mantık uyarınca" hükümet etmesini istedi. Çünkü salt gücüne güvenerek ve keyfince davranmak akıllı bir yaratığa değil de kaba kuvvete özgü birşeydi. Üstün yetkileri ile Kral pozitif hukukun üstünde olmasına üstündedir ama, kendi kendine saygısı olan bir Hükümdarın sadece haklı ve akla yakın olanı istemesi ve bir kural koyanın ona ilk uyan olması gerekmektedir.

Bu yürekli sözlerin etkisi hemen görüldü. Üyeler eski yerlerini almışlardı.



*Dipnotunda da sözü edilen bunlar, üye yargıçlardan bazı istemlerde bulunabildikleri gibi, Krala, belirli bir davanın başka yargıçlar tarafından çözümlenmesi için geri alınmasını sağlama önerisinde de bulunabiliyorlardı. Ayrıca verilmiş olan bir kararda yargıçlar kurulunun yaptığı hataları ileri sürerek (proposition d'erreur) aynı kurulun konuyu yeniden incelemesini, başka bir deyişle bir nevi "karar düzeltilmesi"ni de sağlayabiliyorlardı.*

*Parlöman birden fazla "chambre (daire)"ye ayrılmıştı. En önemlisi "Grande chambre" adı verileniydi. Birinci daire de denebilecek olan burada en önemli davalara bakılır, kararlar alınır; üyeleri en kıdemliler arasından seçilirdi. Bir çok defa tüm Parlömanın adı ve işlevi bu kimselerle özdeşleşmiştir.*

*La Tournelle adı verilen özel bir ceza dairesi de vardı. Ayrıca "Chambre des enquêtes" denilen ve gerçek davaların ilk hazırlık ve soruşturmalarının yapıldığı daire ile yaz tatillerinde toplanan, günümüz nöbetçi mahkemelerinin benzeri olan "Chambre des vacations" da Parlömanın bütünü içinde yer almaktaydı.*

*Her dairenin başında bir başkan, Parlömanın başında ise Kral tarafından atanan bir Birinci Başkan bulunurdu. Hükümdar veya Krallık Kurulu ile Parlöman arasındaki ilişkilerde temsilci durumunda olan Birinci Başkan oturumlar sırasında başına siyah kadifeden bir "mortier (serpuş)" giyerdi.*

*Krallığın en ayrıcalıklı 12 derebeyliğinin feodal, dinsel veya laik "senyör"leri de Parlöman toplantılarına katılmak hakkına sahiptiler. Fakat sadece büyük törenler sırasında bu haklarını kullanıyorlardı.*

*İşlerin artması ile Parlömanın örgütü de daha karmaşık bir hal aldı ve zamanla Paris Parlömanı yanında daha başkaları da görülmeye başlandı. Ayrıca, işbölümü gerekleri, kamu hesap işleri ve vergiler konularında yetkili ve görevli "Cour des comptes Divanı Muhasebat - Sayıştay)", "Cour des aides (Vergi Divanı" gibi diğer kurulların da ortaya çıkmasına neden oldu. Bunlar arasında en güçlüsü olma niteliğini her zaman koruyan ve çoğu kez*



“Le Senat du Royaume (Krallık Senatosu)”<sup>6</sup> diye de adlandırılan Paris parlömanı olmakla beraber, her dönemde hükûmetler b kurumun önemini yitirmesini kendi çıkarlarına daha uygun bulmuşlardır. Bunun nedenleri ise anlatım sırasında anlaşılacaktır<sup>7</sup>.

- 6) Bir önceki dipnotunda anlatılan I. François, Parlöman çekişmesi sırasında Kralın küplere bindiği ve Krallık Senatosu ününü kastederek “Bunlar kendilerini Roma Senatosu mu sanıyorlar?” diye Parlömana haddini bildirmek gereği duyduğu hikâyeye edilir. Bilindiği gibi SPQR “(Senatus Populusque Romanus (Roma Ulusu ve Senatosu))” olarak anılan bu kurum İmparatorluğun en güçlü ve yetkili kurulu olmuştur.
- 7) Bundan yüzyıllar öncesinin politik bir gerçeği ile ilgili bu gözlem, ülkemizde idarî yargının güncel durumuna ilişkin bir çağrışım yapmaktadır. Bilindiği üzere Anayasa uyarınca ilk derece ve genel yetkili idare mahkemesi durumunda olan Danıştay, özellikle işlerinin çokluğu nedeniyle bir “içtihat mahkemesi” olma niteliğini koruyamamakta ve bu aşırı yük altında tam anlamıyla ezilmekte ve boğulmaktadır. 1961 Anayasası öngörmüş bulunduğu, bilim adamları zorunluğuna parmak bastıkları<sup>8</sup> halde Bölge İdare Mahkemeleri bir türlü gerçekleştirilememekte, siyasal iktidarların hemen hemen tümünün hazırladıklarını açıkladıkları kuruluş kanunu tasarıları da, hiç bir zaman, yasama meclisleri komisyonlarından bir adım ileriye bile gidememektedir. Bunun sosyo - politik olarak nitelenebilecek çok önemli bir nedeni vardır. Kanımca, tıpkı o zamanların Fransız hükümetlerinin Paris Parlömanından çekinmeleri, ona rakip olabilecek başka kurullar yaratmaları gibi, ülkemizde de, son tahlilde sıra ile iktidara gelen iki büyük siyasal partinin Danıştay hakkında düşündükleri bölge idare mahkemelerinin yazgısını çizmektedir. Bu partilerden biri “Yasamanın üstünde Anayasa Mahkemesi, Yürütmenin üstünde Danıştay’ın var olması ülke idaresini olanaksız kılmaktadır” diye açıkça söylemekte ve, idarî yargı denilen, tabir mazur görülsün, bu “baş belâsının” tüm ülkeye yaygın, dolayısıyla çok daha etkin bir hale gelmesini hiç istememektedir. Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve benzerleri gibi çağdaş anayasal yargı kuruluşları üzerinde belli bir etkinliği olan, daha doğrusu bu kuruluşlarda görevli üyelerin belli bir çoğunluğunun kendisine meylettiğini, böylece bu kuruluşlar üzerindeki “sempatisinin” daha fazla olduğunu sanan diğer büyük ve eski siyasal gruplaşma ise, merkezde bu etkiyi koruyabildiğini, fakat aynı nitelikte yargı kuruluşları tüm ülkeye yayılır ise bu etkiyi koruyabilme olanağının kaderinin ne olabileceğini kestiremediğinden, o da, görünüşte bölge idare mah-



Parlömanların bir başka yetkisi daha vardı ki, bu sayede kurumun tarihsel ve hukuksal önemi, kuruluş amacının sınırlarını kat kat aşmış, onu *hukuk Devleti* kavramında günümüzde ulaşılmış bulunan düzeyin en önemli temel taşlarından biri olma durumuna sokmuştur. Bu işlev - görev, Krallık buyruklarının varlığını saptama ve onları tutanaklara geçirme yetkisine ilişkin olanıdır<sup>9</sup>.

Nitekim Hükümdar "lettre patente" adı verilen, mühürlü ve nazırlarından biri tarafından da imzalanmış olan, bir tür yasa niteliğindeki "buyruk"larını, yayınlanmak ve gereğinin yapılmasını sağlamak, başka bir deyişle *yürütülmek* üzere ülkedeki parlömanlara gönderirdi.

Başlangıçta belki bu sadece bir yayın eylemi olmaktan ileri gitmiyordu, ve belki de hükümdarlar böyle olacağını düşünmüşler, sadece bunu istemişlerdi Bazıları bu işlemi yasalar ve diğer düzeydeki kararların resmî gazetelerde yayınlanmalarına benzetmişlerdir. Fakat 14. yüzyıldan başlayarak parlömanlar önlerine gelen buyrukları tutanaklara geçirmeden bunların içeriklerini irdelemeye, onları "icrai" hale getirmeden önce bu "yürütülebilirliğin" yerindeliği (opportunité) konusunda kendi görüşlerini hükümdarlara iletmeye, krallık cevabı gelinceye kadar da buyrukları askıya almaya başladılar.

Bu parlömanların bir ayrıcalığı mı, yoksa Hükümdara her fırsatta sağgörü ve açıkyüreklilikle uyarılarda bulunma konusunda kendi kendilerine üstlendikleri bir zorunluluk muydu? Buna kesin bir cevap verme olanağı bulunmasa bile şurası bir gerçektir ki, Fransa'da krallar daima başkalarına danışmışlardır. Dolayısıyla danışmanlarının, kendi deyimleri ile bu "naçizane ve son derece saygılı" uyarıları olayını ne bir mesele haline getirmeliydiler, ne de getire-

---

kemeleri kurulması gereğini savunuyor gibi ise de, aslında "bilmediğini okumaya" devam edegelmektedir.

- 8) GÜRAN Sait, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme, İstanbul 1977 (doçentlik tezi).
- 9) Sıddık Sami Onar da, kamu bilimlerinin temel kitaplarından biri olan **İdare Hukukunun Umumî Eşasları**, İstanbul 1966<sup>3</sup> isimli eserinin "İdarî rejimin doğuşu ve gelişmesi"ne ilişkin kısımlarında ve özellikle 64 - 66 ncı sayfalarında parlömanların bu yönüne değinmektedir.



bilirdilerdi. Bu uyarılar çok saygılı bir biçimde olduktan başka tam bir gizlilik içinde yapılıyorlardı. Öyle ise Hükümdar, üzerinde yeniden düşünür, buyruğunu değiştirir, hatta geri alabilir, bu yüzden de saygınlığına en ufak bir gölge düşmezdi, sanılabilir. Tabii bütün bunlar hükümet etmek ile sağduyu, politika ile bilgelik aynı şey olsalar<sup>10</sup>.

Olguda Kral ve nazırları çok ender ve her zaman ikinci derecede önemi olan konularda bu gizli ve "boynu bükük" uyarıları kabul etmişlerdir. Çoğu kez ise dikleşmişler, parlöman veya diğer kurulları kendilerinden istenmiş olanı yapmaya, buyruğu tutanaklara geçirerek yürürlüğe girmesini sağlamaya çağırmışlardı. Bu çağrı "lettre de jussion" adı verilen bir belge ile olurdu.

"Lettre de jussion"un da yetmediği, çağrılarının yinelenmesi zorunda kalındığı çok görülmüştür. "Moulins buyruğu" denilen 1566 tarihli bir emre karşın parlömanlar direnmeğe de cesaret edebiliyorlardı. Bu yüzden, IV. Henri, parlöman üyelerinin salt hukuk-

---

10) Başka ülkelerde de olsa eskilerde yaşanmış olayların ülkemizdeki güncel sorun ve tartışmaları anımsatması kaçınılmaz gibi görünmektedir. Bilindiği gibi, geçen yıllarda Danıştay'ın bazı yürütmenin durdurulması ve iptal kararları ile bağlantılı olarak, Cumhurbaşkanının hükümet kararlamelerini imza konusunda davranış ve yetkilerinin tartışması yapılmış idi. Daha sonra, bir kararnamenin kaç kez "Köşk"e gidip geri döndüğü basında en ilgi çeken haberler arasında yer aldı. Cumhurbaşkanının imza yetkisinin **hukuka uygunluk** ve **yerindelik** denetimini kapsayıp kapsamadığı sorunu ortaya atıldı. İtalya'da da, bizdeki ile eşit yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanının yetkisinin sınırı konusu bir vakitler tartışılmış ve bunun, "Hükümet başkanı" ile "Devlet başkanı" arasındaki ilişkilere değgin, hukuksallıktan çok bir "siyasal adap" konusu olduğu ortak kanısına varılmıştı. Örnek olarak, yüksek memurların atanması yetkisi bakanlar kurulunda olduğu halde Başbakanın, imza konusunda Devlet başkanına önceden danışıp, "kol kırılır yen içinde" misali imzalanmıyacağı önceden bilinen bir kararnamenin, eğer özel bir **amaç** güdülmüyor ise, hiç hazırlanmaması verilmiş ve bu, parlömanter rejimin yerleşmiş bir "nezaket kuralı" olarak kabul edilmiştir.

Kanımca da, bu gibi "etik" konularının çıkarılacak yasalarla düzenlenebilmesi olanağı yoktur.



sal sorun ve eylemleri boşlayarak burunlarını politik işlere soktuklarını, bilgiçlik tasladıklarını (faire les entendu en matiéres d'Etat) söyleyerek onları azarladığında pek de haksız sayılmazdı.

Bununla beraber bu direnişi kırabilecek panzehir Kralın elinin altındaydı. Parlöman Birinci Başkanı ile görüşmesi yetmezse Kralın oraya gitmesi gerekirdi. 'Grande chambre' da duran, yüksek, tavanlıkl, soyunun simgesi zambak çiçekleri işlenmiş en zengin kumaşlarla kaplı bir taht bulunurdu. Kral, peşine tüm prenslerini, soyluları, sarayın dinsel ve laik ileri gelenlerini takarak bir kortej halinde Parlömana gider, tahtına kurulur, tartışma konusu işlemini yüksek sesle okutarak tutanaklara geçirilmesini sağlardı. "Lit de justice" adı verilen bu tören çok önemsiz bir olay, araba ile ufak bir gezinti gibi gözükebilir. Kralın otoritesinin öyle bir kanıtı ki, hangi düzeyde olursa olsun hiç bir uyuğun bunun karşısında boyun eğmekten başka birşey yapabileceği sözkonusu olamaz sanılır. Fakat bir de mada'yonun öbür yüzüne bakalım. "Lit de justice" Kralın vermiş olduğu emrin yargıçlarca hukuk düzenine aykırı, adaletsiz ve yasaların öngörmediği nitelikte olduğu anlamını taşırdı ki, bu da Kralın saygınlığının azalmasına yol açardı.

Üstelik "lit de justice" dananın kuyruğunu koparıyor da denemezdi. Çünkü bu görkemli ziyareti izleyen ilk oturumda üyelerden biri çıkıp da, bir önceki oturumda yapılan, söylenen ve yazdırılanları duyamadığını açıkladı mı belgenin yeniden okunması gerekirdi. Yeniden okunma sırasında da bir çok eleştiri, çekingenlik veya koşul ortaya atılabilir, bütün bunlar da tutanaklara geçerdi. Hatta eşref saate göre. "lit de justice"i hak ve yetkilerine bir saldırı gibi görürse, Parlöman o buyruğa ilişkin belgeyi yokmuş farzedebilir, hiç yayınlanmamış gibi davranabilirdi. Durumu protesto etmeye kalkışan avukatların da vay haline. En azından Parlömanın hışmını üzerlerine çekme tehlikesi ile karşı karşıya kalırlardı. Bu da hiç işlerine gelmezdi tabii.

Fakat bütün bunların Hükümdarın yetkilerine hanel getirdiği pek söylenemez. Kendisi de Parlöman eski üyesi olan Şansölye Henri François d'Aguesseau (1668 - 1751) yetkiler konusunda ve XIV. Louis'nin despot krallığı döneminde<sup>11</sup> diyordu ki: "Parlö-

11) "Güneş Kral" parlömanların soyuna reva gördüğü aşağılamaları hiç unutmamış ve bunların acısını büyük ölçüde çıkarmıştır.



manın tepkisi ne kadar güçlü olursa olsun Kral bunlara uyup uymamakta her zaman başına buyruktur. Her iyi idarede, aşımına göz yumulmayan bir üst yetki olmalıdır.”

Bu sözleri, parlömanları *kralın yetkileri karşısında en etkin fren* olarak görenler bile yalanlamamaktadır.

Parlömanların otoritesi XVIII. yüzyılda oldukça büyüdü ve hatta halk arasında ünlendi bile. Kralın ulusun temsilcilerinden oluşan kurulları yeniden canlandırmak için kılıplarını bile kıpırdatmadıkları bir zamanda Parlömanlar bir bakıma toplulukların onların göstergesi gibiydiler. Öte yandan Parlömanların politika ile uğraşmalarını çoğu kez yasaklamış bulduklarını unutan hükümetler bir çok kritik durumda daha beterine de razı olmak zorunda kaldılar.

Bu durumlardan ender raslanacak ve o derecede de gürültü koparan biri Paris Parlömanının Başbakan ünlü Kardinal Jules Mazarin'i (1602 - 1661) kamu düşmanı ilân edip ülkeden kovmaya kalkışmasıdır. Daha sonra XIV. Louis adıyla tahta çıkacak olan veliaht prens henüz ergin değilken ana kraliçe Anne d'Autriche (1601 - 1666) naip olarak tahtta bulunuyordu. Hatta Kraliçenin Mazarin ile gizlice evlenmiş olduğu da söylenmektedir. Tüm naiplik dönemi sokağın baskısı altında geçen ana kraliçe Avusturyalı Anne gözdesi Mazarin'i taşraya sürgün göndererek Paris'ten uzaklaşmasına razı olmak zorunda kaldı. Ama genç XIV. Louis, 22 Ekim 1653 te “lit de justice” de, Parlömanların her ne suretle olursa olsun Devlet işleri ve maliye konularıyla uğraşmalarını yasaklayan bir buyruk yayınlıyordu. Bundan bir kaç yıl sonra da Şansö'yesine verdiği başka bir buyrukla “la Fronde” denilen 1648 - 1652 başkaldırmaları döneminde<sup>12</sup> yayınlanmış politik içerik ve nitelikli bütün kararların Parlöman tutanaklarından silinmelerini istiyordu.

12) La fronde Fransızca sapan demektir. Paris'te başlayıp taşraya da yayılan eylemler dönemine bu adın verilmesi olaylar sırasında askerlere sapanlarla taş atarak karşı konulmasındandır. Kardinal Armand - Jean du Plessis de Richelieu'nün (1585-1642) görevlileri aracılığıyla sağlamış olduğu otoritenin taşrayı rahatsız etmesi ve XIV. Louis'in küçüklüğünde yararlanıp Mazarin'e karşı çıkan merkez ve illerdeki yüksek memurların 1648 de başlattığı olaylar 1652 ye dek sürmüştür.



Kralın amacı bozgunun izlerini ortadan kaldırmak ve anılmasını önlemektir<sup>13</sup>. “Güneş Kral” hep buyurdu, Parlömanlar da sustular. Fakat XV. Louis devrinde ve özellikle 1750 den başlayarak yeniden hücumla geçtiler. İnce bir “saygısızlık” taktiği ile vicdan özgürlüğü, genellikle dinsel özgürlükler, maliye, vergiler ve idarenin yeniden düzenlenmesi konularında Hükûmetten gelen bütün belgeleri sonsuza dek “salladılar”. Şimdi artık açıkça “etats généraux (Ulusal Meclis)”lerin mirasçıları ve ulusun temsilcileri, doğal haklarının, özgürlüklerinin savunucuları olduklarını söylüyorlardı. İş bu raddeye gelmeden de, “isyancı” ve Hükümdarın idaresini tanımaz olduklarının sanılması tehlikesi pahasına Kral ve ülkenin iyiliği için çaba harcadıklarını yineleyerek vurguluyorlardı.

Ulusun desteğinden yoksun, buna karşın kendini beğenmiş “Eski Düzen”in en acıklı oyunlarından biri de 1700 lerin sonuna doğru sergilendi.

André Hercule de Fleury'nin (1653 - 1743) ölümünden sonra, hükûmet başkanlığının boş olmasından yararlanan bakanlardan her biri kendi bildiğini okuyordu. Bir o yana bir bu yana rüzgâr nereden eserse ona göre yön değiştiren XV. Louis, 1749 da Jean Baptiste de Machault d'Arnouville (1701 - 1794) tarafından hazırlanan malî reform tasarısını onaylamış, fakat sonradan din adamları, “sadık parti” ve Parlömanın ortaklaşa karşı çıkmaları üzerine bunu savunma içgücünü gösterememişti. 5 Ocak 1757 de Robert François Damiens (1715 - 1757) isimli birinin XV. Louis'ye suikast girişiminde bulunması gerek Machault, gerekse Argenson kontu Marc Pierre de Voyer'nin (1686 - 1734) yıldızlarının sönmesine neden oldu. Bir yıl kadar sonra nazırlar arasındaki birinci sıra Dışişleri ve daha sonra Savaş ve Donanma Bakanı Choiseul dükü Etienne François'ya (1719 - 1785) geçiyordu.

Akıllı, çelebi ve “philosophes”larla çok iyi ilişkiler içinde olan Dük, suya sabuna dokunmaya karar verdi, Parlömanları Saray ve Kiliseye karşı Hükûmetin bir yandaşı, aracı olarak kullanmayı kalkıştı. Başka bir deyişle Jezüit papazlarını ortak düşman seçerek

13) Günümüzde de bazı ülkelerde durum bundan değişik değildir. Sözkonusu ülkelerde “tarih” iktidar kimde ise onun kullanım ve tüketimine uygun biçimde yazılır veya yeniden yazdırılır.



Sarayda kümelenmiş büyük soylular güruhu ile huysuz Parlömanı karşı karşıya getirmek, ayrıca "philosophes"ların bir çok eserinin yakıtmasına karar vermiş olan Parlöman ile onların da arasını bulmaya girişti. Dük özellikle geçmiş yıllarda Devlet için gerekli akçalı işlemleri durdurarak bir çok nazırın başına çorap ören Parlömanın dostluğunu kazanma uğraşı içindeydi. Gerçi Parlöman bu işlemleri durdururken kamu yararına saygı gibi çok soyut bir ilke ile maskeleye çalışmıştı ama asıl güdüsünün kendi ayrıcalıklarını koruma olduğu da gözlerden kaçmıyordu.

Dük çabalarında ufak çapta başarılı olmadı da denemez. Ama aslında bu durumdan burnu biraz daha büyümüş olarak çıkan "Yüksek Kurul" özellikle diğer kent Parlömanlarının da gelişmesi sonucu artık Krallık işlemlerini sistemli bir biçimde eleştirmeyi kendine iş edindi. Üstelik bundan vazgeçmeye hiç de niyetli gözük-müyordu.

Kızılca kıyamet Bretagne eyaletinde yerinden yönetim idaresi ile dayanışma halinde bulunan Rennes Parlömanının yeni bir takım malî yükümler ve hizmetler konulmasına karşı çıkması ile koptu. Kanı beynine sıçrayan Vali Aiguillon dükü Emmanuel Armand de Vignerot Du Plessis De Richelieu (1720 - 1788) Parlöman üyelerin-dan birçoğları, bu arada ünlü ve cerbezeli Başsavcı Louis René De Caradeucde la Chalotais'yi (1701 - 1785) tutuklattı.

Paris Parlömanı bu ağır sövgü ve davranışa *kardeşlik adına* başkaldırdı. Kral ve hükûmeti bu çok tehlikeli bunalımın kamu oyunu çalkalandırmasını bertaraf etmeye özen göstererek her iki durumu da yadsıldılar. Kral protestoların yatavatsız tonunu resmen kınadığı gibi, 3 Mart 1766 da Parlömana giderek, kendisince hak-sız bir halk ayaklanmasından söz eden, hatta Tanrıya karşı andı-na uymamış olduğunu üstü kapalı biçimde söyleyenleri açıkça "azarladı". Andı konusunda Kral olsa olsa ülkeye karşı bir üstlen-me altında olduğunu ileri sürüyordu. Bütün bunlara karşın Parlö-man, tutuklamaların yasal olmadığını, kendi ve diğer kurulların görevlerinin "Curia regis (Krallık Kurulu)"na verilmesine karşı olduklarını, üyelerin görevlerine geri dönmelerinin sağlanması ve Valinin de görevinden alınarak hüküm giymesini istedi. Sonunda Hükûmet tutuklananların serbest bırakılmasını emretti, fakat Kra- lın özel bir buyruğu sayesinde Vali tutuklanmaktan kurtuldu.



1770 sonlarına doğru Choiseul dükü görevinden alınıyor, yerine Parlömanlara karşı olmasıyla ünlü René Nicholas Charles Augustin De Maupeou (1714 - 1792) Şansölye olarak atanıyordu. 7 Ocak 1771 de ise, zayıf bir çoğunlukla da olsa Paris Parlömanı bir Krallık buyruğu karşısında yeniden isyan bayrağını açıyor, yasaların adalet düzeni ile ters düşen buyrukların yürürlüğe konulmasını yasakladığını, sözkonusu buyrukta olduğu gibi adalet düzeni, ülke yararı, yerleşmiş ilkeler ve yasalara aykırı bir buyruğu kabul edemeyeceğini açıklıyordu.

Hükümdar Parlömanı kapattı, diğer kurulları dağıttı ve asileri de sürgün etti.

Aradan çok geçmeden Cour des aides Başkanı Chrétien Guillaume Lamoignon de Malesherbes (1721 - 1794) XV. Louis'ye yazdığı bir dilekçede son derece yürekli sözlerle Kralı bozulmuş olan düzeni yeniden kurmağa davet ediyordu. Dilekçede aşağı yukarı şunlar yazılıydı : "Yargı yerleri tüm ezilmiş ve mutsuzların tek koruyanlarıdır. Etats generaux (Ulusal Meclis) ler uzun süredir toplanmamaktadır. Ülkenin büyük bir bölümünde yerinden yönetim kurulları da toplanmamaktadır. Mahkemeler dışındaki bütün kurullar sessiz ve tepkisiz bir boyun eğme havasına bürünmüşlerdir. Hükümdarlar güçlü de zayıf da olabilirler, ama hepsinin görevleri aynıdır. Eğer bir ülkede köklü ve saygıyla uyulan yasalar varsa, eğer ulus o yasaları hak ve özgürlüklerinin bir sığınağı gibi görmekte ise ve eğer bu yasalar yetkilerin kötüye kullanılmasını gerçekten önleyebiliyorlarsa, bunların Hükümdar buyrukları ile kaldırılacakları bir ülkenin bulunup bulunmadığını tartışmaktan bizi kurtarın. Adalete dost olan bir Hükümdarın bunu yapmaması gerektiğini söylemeniz bize yeter. Devletli kişiliğiniz Tanrısal hukuk uyarınca Kraldır. Fakat kuşkusuz ki, uyruklarınızın kendi istekleri ile emrinizde olmaları, görkemli soyunuza bağlılıkları da bu gücünüzün unsurlarındandır. Gücünüzü aynı zamanda bu bağlılığa borçlusunuz. Başka yerlerde olduğu gibi Fransa'da da ulusun dokunulmaz bazı hakları vardır. Bunların boyutlarını tartışmayacağız. Fakat bunlar vardır ve yasalara dayanmaktadır."

Aşağı yukarı aynı yıllarda Parlömanların ulusun ve yasaların savunucusu, hukuka uygunluğun koruyucusu olma görev ve işlevlerini reddeden ünlü rahip Gabriel Bonnot De Mably (1709 -



1785) onları nihayet iyi ve somut bir tavır takınmağa coşkunlukla çağırıyor, Hükümdar Ulusal Meclisi yeniden toplayıncaya kadar tüm etkinliklerini durdurmaya davet ediyordu. Ulusal Meclisin toplanmasını istemekle Parlömanların otoritesi ve ulus katında sahip oldukları genel onay artacak, ulusal ruh yeniden canlılık kazancak ve baskı son bulacaktı.

Dediği bir anlamda doğru çıktı da, çünkü "Etats généraux (Ulusal Meclis)" in ondan sonraki ilk toplantısı (1789) Fransız Krallığının "Eski Düzen"inin de sonu oldu.

"Eski Düzen" in son yıllarına doğru artık Parlömanların, direnişin tek resmî organı olduğu gerçeği herkesçe bilinmekteydi. Nitekim 1787 de "Ayan Meclisi" tarafından önerilen vergileri reddeden Paris Parlömanı, daha önce kardeş Rouen Parlömanı ve Cour des aides tarafından açıklanmış olan görüşü yineleyip, soğuk ve aşağılayıcı bir biçimde: "Hükümdara akçalı yardım sağlama hak ve yetkisi sadece Etats généraux (Ulusal Meclis) olarak toplanan halka aittir" diyordu.

Görülüyor ki "Hükümdar - Devlet" yetkilerinin salt - mürşiz olması daha çok kuramda kalmaktaydı. Kral belki tüm istediklerini elde edebilir veya yapabilirdi. Fakat çok, pek çok arzu etmeli, direnme, kırgınlık ve kızgınlık, eleştiriler ve rahatsız edilmeyi hiç umursamaz olmalıydı. Buna bir de büyük ölçüde sabırlı olmak zorununu eklemek gerek. Bu arada ulaşım ve iletişim araçlarının ilkelliği, yöresel idarelerin karmaşık çeşitliliği ve çoğu kez merkez idaresinin taşra örgütü hakkında coğrafî bilgisinin eksikliğinden doğan olanaksızlıkları da unutmamak koşuluyla.

---

(\*\*) Notlar Antonio Marongiu'nun 1972/73 akademik yılında Roma Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi'nde yapmış olduğu son doktora derslerinde anlattıklarının bir bölümüdür. Öğrenci olayları, üniversitelerin dönüşmüş olduğu yeni "ortam" nedeniyle, kendi arzusu ile emekliye ayrılıp Vatikan kitaplığındaki sessiz köşesine çekilen Bilim Adamı, ilgili gördüğü belgeleri de, derleyerek "Lo Stato moderno, Documenti e testimonianze del sec. XVI" adı altında 1973 yılında yayınlamıştır.

Burada yayınlanan bölüme ait özel isimlerin çoğu, doğum ve ölüm tarihlerinin hemen hemen tümü tutulan notlarda olmadığından, okuyucunun kişilerin zaman içindeki yerlerini daha



Eğer XIV. Louis "Devlet benim" dedi ise aynı soydan ve adının onbeşincisi, 1723 te bir "Krallık Anayasası"ndan söz eden XV. Louis, 1771 yılında yayınlamış bulunduğu bir buyrukta :

*"Bazı kurumlar vardır ki onları değiştirmeye Bizim gücümüz bile yetmez ve Biz onlar karşısındaki bu güçsüzlüğümüzden kwanç duyarız (ces institution que nous sommes dans l'heureuse impuissance de changer)"*

demek zorunda kalıyordu.

---

kolaylıkla değerlendirebilmesini sağlamak amacıyla buna ilişkin bilgiler "Grand Larousse Encyclopédique, Paris 1960" isimli yayından ve Caccia J. - Ferrari C., "Grand dictionnaire Français - Italien et Italien - Français", Paris 1874, yayını sözlükten alınmıştır.

Yararlanılan diğer eserler Armando Saitta'nın "Avviamento allo studio della storia, Firenze 1974" ve "Il cammino umano, vol. II, Firenze 1961".

Yazının bütününe oldukça dağınık bir haldeki notlar oluşturduğundan dipnotu koyabilmek olanağı bulunamamıştır.