

TEŞRİİ - İCRA MÜNASEBETLERİ MESELESİNİN
TARTIŞILMASINDAN ORTAYA ÇIKAN
GERÇEKLER

(Roma'da Milletlerarası Siyasî İlimler Derneği Toplantısında)

Yazan : Prof. Bahri SAVCI

Giriş :

Milletlerarası Siyasî İlimler Derneğinin Dördüncü Kongresi, Roma'da 16 - 20 Eylül 1958 de yapıldı.

Bu kongre, türlü çalışma bölümleri kurarak, türlü konuların tartışılmasına imkân vermiştir.

Kongre, İtalyan Siyasî İlimler Derneğinin teşkilâtçılığı sayesinde hem akademik çalışmalarını rahatlık içinde yapabilmıştır; hem de Roma ve civarını, iyi düzenlenmiş gezi programları ile tanımak imkânına kavuşmuştur. Çalışmalara hâkim olan akademik atmosfer ile 300 kişilik iştirâkçi kitesinin münasebetlerine hâkim olan samimiyet duygusunun kurulmasında İtalyan Siyasî İlimler Derneğinin ve bilûmum İtalyan resmî otoritelerinin büyük rolünü belirtmek bir kadirşinaslık olur.

Kongre, türlü meseleleri inceleme konusu olarak ele almıştı : «Siyasî meselelerde nazariye ve tatbikat münasebeti «Âmme teşebbüslerinin kontrolü», «Menfaat Grupları», «Gelişen ülkelerde mahallî idareler» ve nihayet «Teşrii-icra Münasebetleri»...

Bu beş çeşit konuyu incelemek için toplanmış bulunan kongre üyeleri birbirine oldukça uzak — hattâ bazen çok uzak — ülkelerden gelmişlerdi. Bundan başka, bu ülkelerden bazılarının siyasî rejimleri de, birbirinden çok ayrı idi. Bu itibarla; kongre üyeleri, bu kongreyi, türlü kültürlerin karşılaşması, birbiriyle temas sayarak ona göre, bu karşılaşmadan çok verim elde etmeğe uğraşmıştır. Bu sebeple her meselenin tartışılmasına, o husustaki bütün mütehassıslar katılmışlardır. Ayrıca, türlü memleketlerin mütehassısları, 70 den fazla yazılı doküman ile, tecrübelerini ve görüşlerini bildirmeğe koşmuşlardır. Kongrede Türkiye'yi temsil eden Fakültemiz mensupları da görüşlerini, İngilizce ve Fransızca olarak bir küçük kitap halinde kongreye takdim etmişler.

Kongrede verimli bir sonuca varabilmek için münakaşalara hâkim olacak zihniyeti iyi kavramak gerekirdi. Gerçekten, bu da yapılmıştır. Bütün münakaşalar, bir objektiflik çerçevesi içinde yapılmıştır ve esas endişe de gerçeğin hasbî bir görüşle aranması olmuştur.

Kongreyi böyle bir araştırmaya yönelten âmillerin başında, — biz kendi hesabımıza — Milletlerarası Siyasî İlimler Derneğinin Başkanı olan Siyaset İlimleri Profesörü ve Michigan Üniversitesi Siyasî İlimler Fakültesi Başkanı James Kerr Pollack'ın söylediği Başkanlık söylevinin muhtevasını görüyoruz.

Prof. Pollack, daha Aristo zamanında bile bütün ilimlerin başı olan siyaset ilminin, bugünkü atom çağında daha önemli sorumluluklar taşıdığını işaret etmiştir.

Kendilerinin pek güzel işaret ettikleri üzere, zamanımızdaki mesele şudur: Bilimsel buluşların ritmi ile sosyetelerimizin ve hükûmetlerimizin gelişmesini ahenkleştirmek... Çünkü, atomik çağdan önceki telâkkilerin çoğu, artık müteber değildir. Oysaki; zamanımızda, hükûmetler, fizikçilere ve tabii bilimlerin uzmanlarına itibar edip, onların emrine milyarlarca dolarlar ayırmakta; buna karşılık, iktidarlar, — Devlet organları — arasındaki münasebetleri kavramak ve tanıtmak sorumluluğu ve görevi olan siyaset bilimcileri ile uğraşanları ihmal etmektedirler. Oysa ki, Aristo'nun da dediği üzere, siyaset, bilimler arasında en hâkim duruma geçmeli, bi-zatihî hâkim bilim olmalıdır. Siyaset ilmi, bir koordinasyon ve sentez, unsuru olmalıdır. Amma, siyaset ilmi, bu duruma bir türlü gelemiyor, son bilimsel ilerlemeleri bir siyasî kadro içine almakta başarı gösteremiyor. Onun için, siyaset bilimleri ile uğraşanlar, siyaset ve hükûmet hayatının her kademesine bir katkı getirmelidir.

Gerçekten Prof. Pollock'ın bu sözlerinin etkisi altında çalışan kongrede; millî ve milletlerarası münasebetler plânında, teknik alanda, iktisat alanında, memleketler ve sosyal guruplar arasında derin değişimler olduğunu; buna rağmen, bilmek, millî ve milletlerarası münasebetler alanında en uygun davranışları seçmede tam olarak müessir olamadığını müşahede eden bilim adamları yolu ile; herşeye rağmen, bu kongreye bir fonksiyon tanıma gayreti sezilmekte idi. Bu gayret, siyasî hayatı, değişen realitelere uydurmak için — nükleer çağda siyaset ilminin yerini tâyin için — bir tartışmaya girişme gayreti idi.

Bizim katıldığımız bölümde, teşrî - icra münasebetleri incelenirken bu gayret şöylece kendini göstermiştir:

Genel Raporcu M. Vedel'in ortaya koyduğu hususlar ve meseleler :

I — Meselenin Tarihî Gelişimi :

Teşrî ve icranın birbirinden ayırımı, kralî iktidarın sınırlanması hareketinden doğmaktadır. Fakat bu ayırım sonunda, teşriin, icra üzerinde üstünlüğüne yol açmıştır.

Fakat önce, İngiltere'deki parlamenter hükûmet — modern iki parti sistemine dayanma sebebi ile — icranın önünde gelmesi rejimine doğru gelişmeğe başlamıştır. Diğer taraftan icra, XX nci yüzyılda, — âmme hizmetlerinin gelişmesi, topyekûn harp zaruretleri gibi sebepler yüzünden — Devletin merkezî unsuru haline gelmiştir. Hele iki harp arasında Avrupa'da gözüken diktatörlük rejimleri, icranın ifrat derecede mevki kazanmasını ifade eder.

Amerika'da ise, icranın seçimden çıkması sebebiyle, esasen teşrie tabiiyet yoktu. Rusya'ya gelince; orası, zaten iktidarlar ayırımını değil, iktidarın birliğini kabul etmiştir. Hukukça iktidarlar bir piramit teşkil ederler; icra da, seçilmiş bir meclise tâbidir. Fakat pratikte, Rusya'da ve halk demokrasilerinde teşrî ile icra, münasebetlerini, içinde bir muhalefet olmayan bir parti veya partiler cephesi vasıtasıyla kurarlar.

Hülâsa : teşrîler ile icranın ayırımı, teşriin üstünlüğüne yol açmış ise de, modern demokraside, bu icra, esas, ana, motor organ haline gelmiştir.

II — Teşrî - İcra Münasebetleri Hususunda Mevcut Sistemler :

Bundan sonra genel raporcu, hukukî ve siyasî bakımdan, mevcut teşrî - icra münasebetleri sistemlerini göstermiştir. Bunlar :

A — Hukukî bakımdan : Birinci kategoride : İktidarların ayırımı reddeden diktatörlük ile, iktidarları birbiri içinde eriten konvansiyonel rejimler vardır. İkinci kategoride de : İktidarların kesin ayırımını kabul eden başkanlı rejim ile, iktidarların yatkın (souple) ayırımını veya iktidarların teşriki mesaisini kabul eden parlamenter rejim vardır. (Raporcu, bu tasnifin, bütün rejimleri ihtiva etmediğini de işaret etmiştir).

B — Siyasî Bakımdan :

a) Eğer iktidarda bir parti varsa ve teşrî ile icra, bu partinin faaliyetinin iki dalı ise, teşrî - icra münasebetleri bu partinin bir iç hayatı meselesi halini veya çoğunluk - muhalefet münasebeti halini alır.

b) Nisbî rejimlerde ise, Meclis ile hükûmet arasında bir basit rabıta yoktur. O zaman, teşrî - icra münasebetleri parti sisteminden çıkmaz ve çok çeşitli olur.

1 — Bu birinci münasebet tipinin yâni icra ve teşriin, iktidardaki partinin iki dalı olduğu tipik şartları şunlardır : Parti içinde bir tecanüs ve disiplin vardır. Teşriî mecliste de partinin bir çoğunluğu veya siyasî tekeli vardır. İngiltere'de, Sovyet Rusya'da, halk demokrasilerinde, Türkiye'de ve kısmen de Federal Almanya'da durum budur. Bu münasebet tipinde, bir iktidar birliği tahakkuk etmiştir. Teşri ve icra, parti strüktürü ve mekanizması içinde birleşmiştir... Hükûmet ile Meclis arasında ihtilâf olmaz artık. İhtilâflar ve buhranlar parti içinde olur. Bu sistemde önedrlik icraya aittir. Bu hususta İngiltere ile Sovyet Rusya'nın birbiriyle olan farkı, Rusya'da, anayasaca kabul edilmiş bir muhalefetin olmasıdır. Ama, her ikisinde de, teşri - icra münasebetleri aynıdır. Fark şuradadır : Rusya'da, teşri ile icra arasında yapılan konuşma, diyalog, tamamiyle bir parti kadrosu içinde geçer. İngiltere'de ise, icra organı, kendir partisinin dışında da bir diyaloga angaje kalmıştır. Burada, parlman, hükûmet ile muhalefet arasındaki diyalogun veya savaşın yeri olmuştur. Ama, teşri-icra münasebetlerinin aslî mahiyetinde, ikisi arasında bir ayırım yoktur.

2 — İkinci münasebet tipinde : teşri - icra münasebetleri, bir partinin disiplininin hâkimiyeti altında değildir : Artık, partilerin hiç birisi, parlmanda bir çoğunluk elde etmemiştir. Bir itibarî parlmanter çoğunluk sahibi olan partide, üyelerinin oybirliğini elde etmek için bir disiplin uygulamaz. Burada, teşri - icra münasebetleri çeşitlidir :

a) *Şahsî iktidar veya diktatörlük tipi (veya sözde başkanlı sistem) :* Bunda, teşri, âdeta ortadan silinmiştir. Vaki, bu şahsî iktidara bir demokratik mahiyet vermek için bir seçim yapılır. Meclis muhafaza edilir. Fakat Meclis üyeleri, icranın hizmetindedir. Burada parti, ikinci derecede bir olaydır veya bir adama izafetle ortadadır.

b) *Amerika'daki Başkanlı Hükûmet tipi :* Bunda Devlet Başkanı bir millî seçim ile seçilmiştir. Kongre, Başkanı düşüremez. Bakanlar, kongre önünde sorumlu değildir. Bilmukabele başkanların da fesih hakkı yoktur. Burada teşriî faaliyet ile icraî faaliyet arasında gene de bir koordinasyon vardır. Ve bu koordinasyon, Amerika'ya mahsus âmillerin sayesinde mümkün olmaktadır.

c) *Parlmanter sisteme yaklaşan tip :* Bunun da ilk çeşidinde mütecanis, disiplinli bir çoğunluk partisi yoktur. Ama, onu ikame etmek üzere, bir parlmanter kabine kurmak için partilerin müstakar koalisyonu vardır. (Belçika ve Holanda'da olduğu gibi). İkinci çeşidinde ise : Parlmanter rejim rasyonalize edilmiştir. Yâni icranın istikrarını sağlamak için daha supl yollar bulunmuştur : İtimat meselesi ve güvenlik oyu meselesi düzenlenmiştir, bir yeni hükûmet bulunmadıkça eskisini devirmek imkânsızlığı konmuştur (Federal Almanya).

Bir de Meclis Hükûmeti sistemi var. Bunun bir şeklinde de, mütecanis bir parti veya bir lig vardır ve teşrî - icra arasında bir gerçek hakemdir. Bu parti veya lig.. (Yugoslavya, Polonya). Siyasî faaliyetin türlü dallarını bu parti veya lig kontrol eder. Bu sistemin öteki şeklinde de, tecanüssüzlük ve disiplinsizlik giderilmişse, siyasî önderlik, bir koalisyondan ibaret olan icradadır. Bu yapılamamışsa, teşrî-icra münasebetleri, bir konvansiyonel hükûmet şekline girer. Yâni, teşriin üstünlüğü esasına döner. (Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet).

Bundan sonra, genel raporcu M. Vedel, teşri - icra münasebetleri üzerine yaptığı bu tasnifte, bahis konusu ettiği türlü tipler arasındaki birleşik ve ayrı noktaları göstermiştir ve meselenin sentetik karakterini işaret etmiştir.

Genel raporcu M. Vedel, sözlü izahatında da, teşrî-icra münasebetlerine kaç cepheden bakılabileceğini özetlemiştir. Bu arada, genel raporcu, görüşlerini vuzuhlandırıcı beyanı ile meseleyi şöyle koymuştur :

1 — Teşrî - icra münasebetleri meselesi müstakil bir problem değildir, siyasî partilerin bir bölümüdür. Bu meseleyi incelemek, iktidar partisinin faaliyetini incelemek olur. Bu bakımdan bakınca, hem Rusya'da, hem de majoriter sistem güden memleketlerde teşrî - icra münasebeti, bir partinin iç faaliyeti halini almıştır. Aradaki fark, Rusya'da, Anayasaca kurulmuş bir muhalefetin olmayışından ibarettir.

2 — Bununla beraber, teşrî-icra münasebetlerini parti açısından çözecek isek, Anayasa reçeteleri ile çözebilir miyiz ?

Burada artık, bu mesele, parti mefhumundan müstakil bir problemdir.

Amerika, teşrî-icra münasebetlerini, parti alanı dışında düzenlemiştir. Orada, teşrî-icra münasebetlerine, siyasî partiler müessir olmazlar, Anayasa'da yapılacak değişiklikler müessir olur. Fiiliyatta, teşrî-icra münasebetleri nasıl bu halde olabiliyor ? Bu bir sır gibidir, bir şans gibidir.

Parlmanarizmi rasyonalize etmiş olan Avrupa'da da, teşrî - icra münasebetleri, parti münasebetleri dışında, müstakil bir iştir. Çünkü, orada da, — parti münasebetleri dışında olmak üzere — icranın teşrî karşısındaki zayıflığını gidermeğe uğraşıyorlar.

3 — Üçüncü bir bakış açısına göre, icra ve teşrî, birer sosyolojik mûta teşkil ederler. Amma, bu sıfatla, ikisi arasında bir fonksiyon ayrılması vâki olmuştur. Bunlar artık, birer ayrı organdırılar. Bu ayrı organlar arasında fonksiyon ayrılması nasıl oluyor ? İşte bunun incelenmesi gerekir.

4 — Nihayet, son bir açıya göre : teşrî - icra münasebetleri önemli değildir. Bu mesele, siyaset ilminde bir iç meseledir; esaslı ve fenomenal bir mesele değildir. Bunun karşısında bir kamu oyu meselesi daha önemlidir.

Bir İngiliz delegeşi (Mr. Panter Brick) teşrî ile icra arasında, parti dolayısıyla bir ünyon görmedi. Vakiya, ona göre, teşrî ile icra arasında bir ünyon vardır. Fakat, onu, parti vermez, parti yapmaz. Çünkü, bazan, çoğunlukta, tek bir parti değil, birden fazla partiler mevcuttur. O halde hem Rusya'da, hem İngiltere'de hükûmet - teşrî ünyonunu yapan başka âmiller vardır. Bu, siyasî Compact'a bağlı bir iştir.

Bu nokta üzerinde geçen bir tartışmada, M. Vedl, Mr. Panter Brick ve bir Alman Profesörü şu noktayı tesbitte birleştiler : Bugün hükûmeti teşrî organdan ayırmak mümkün değildir. Böyle bir ayırım nazari kalır. Ama, siyasî kuvvetler arasında gene de bir ayırım vardır : İktidar - muhalefet, icra - muhalefet ayırımı...

Fransız Profesörü Godemet, bu fikri şöyle geliştirmiştir : İcra ile teşrî arasındaki ayrılık, zıdlık, muhalefet, modern siyasî realiteye uymaz. Bu ayırımı, daha önce Aristo yapmıştı. Bu ayırım vuzuhtan mahrumdur. Teşrî ve icradan bahsediliyor. Ama, bunların ne olduğu vazih değildir. İcra terimi altında, hükûmet, idare görülüyor. Teşrî terimi arkasında da parlman Böyle bir ayırım realiteyi kavramaz. Gerçekten, teşriî fonksiyon, karmaşıklığı, teknik mahiyeti dolayısıyla, bizzat teşriî organdan başkaları tarafından yapılıyor. Parlman, bunların tasvip organı haline giriyor. Teşriî organlar, kendi tabii fonksiyonları sayılan kanun yapma fonksiyonundan uzaklaşıyorlar. Parlmanların hükûmeti ve idareyi, türlü yollarla kontrol fonksiyonu da zayıflıyor. Hülâsa, teşrî - icra arasında bir opposition kalmamıştır. Teşriî icra üstünde bir üstünlüğü var. Fakat pratikte durum tersinedir. Teşrî ile icra arasındaki ayrılık, zıdlık eskimştir. Artık, «faaliyet iktidarı» ile «kontrol iktidarı» ayırımını kabul etmelidir. Her iki iktidarın kuruluşları, yetkileri, menşelerindeki istiklâllerini inceler isek, türlü rejimlere varırız. O zaman görülür ki, Sovyet ve İngiliz sistemleri ayrıdır. Artık, atomik çağın siyasî ilimleri için Aristo'dan gelen fikirlerden hareket etmemeli. Hülâsa Sovyet ve İngiliz sistemini aynı görmek mümkün değildir. Bu, mantikî gibi gözükür, fakat paradoksal bir hükümdür. Sovyet ve İngiliz rejimini aynı serlevha altında görmek mümkün değildir.

Bir İtalyan delegeşi de, bu fikirleri şöyle teyit etmiştir : Parlmanlar, hükûmetlerin üstünde sayılmıştır. Halbuki zamanımızda, durum tersine dönmüştür. İktidar birliği fikri karşısında, iktidarlar ayırımı ortadan kalkmıştır. Siyasî iktidarın taallük ettiği organlar arasında bir ayırım yoktur, işbirliği vardır.

Diğer bir Fransız Profesörü, hükûmetin üstünlüğü vakıasına müncecer olan müşahedelerini şöyle ifade etti : Ortada, önce, daimî bir otorite görülüyor. Bu, az kişiden mürekkeptir. Fonksiyonerlere hükmeder. Bu, hükûmettir. Sonra, bir diğer otorite daha var oluyor. Bu, kalabalıktır, temsilcidir. Halka göre hareket eder. Bu da parlmandır. İşte bu iki otorite; karar, icra, kontrol faaliyetlerini paylaşıyor.

Önceleri, parlmanı, hükûmete karşı kuvvetlendirmek âdeti yerleşmiştir.

Bugün ise, teknik bir gelişme, münasebetleri değiştirmiştir. Hükûmete daha büyük bir mevki vermiştir. Nasıl ve hangi mekanizma ile hükûmet bu ilâve müessiriyeti alıyor ve siyasî pratik nasıl ters dönüyor? İşte bunu düşünmek lâzımdır. M. Vedel, bu hususta hukukî, tatbikî yollardan bahsetti, İngiliz bunu, Political Compact ile, izah etti. Biz, hangi düşünmeliyiz? Bu hususta, mademki XIX uncu Yüzyılın düşünüşü yetmiyor; hukukî ve siyasî vasıtaları birleştirerek bir çözüm yoluna varmalıyız.

Bir Hollanda'lı delege de, hükûmetin durumunu tahkim etmek için metodlar arandığını müşahede ederek, bir modern demokrasiden bahsedecek isek, bunda hükûmetin bu tahkim edilmiş durumu karşısında bir kontrolün mevcut olması zaruretine gelmiş ve kontrolü de muhalefetin yaptığını işaret etmiştir.

Hülâsa : Teşrî ile icranın, ünyonunun nasıl vâki olduğu ve buna rağmen bugün, iktidar - muhalefet, icra - muhalefet şeklinde bir ayırımın, gene de var olduğu, esasen, bir demokraside, bu ayırım böyle bir kontrolün sağlanmasının zarurî bulunduğu hususundaki bu müşahedelerden olarak, bazı delegeler, kendi ülkelerindeki durumdan bahsetmişlerdir : Bu arada, Yugoslav delege, Yugoslavya'da : halk hâkimiyetinin bulunduğunu, parlmanın, bu hâkimiyetin temsilcisi olduğunu, bu sıfatla kanunlar yapıp icrayı kontrol ettiğini, bütün siyasî organların, sosyal kuvvetler altında çalıştığını belirtti.

Bir Lübnan'lı delege de şundan bahsetmiştir : İslâmda iktidar birliği, irade birliği vardır. Bu itibarla, ayrıca bir kontrol organı yoktur. İşte bu sbepledir ki despotizme gidilmiştir. Birçok Arap memleketlerinde icraya bir üstünlük tanınmıştır : Parlâmentoyu dâvet, fesih gibi. Bu, icrada tam bir yetki teşkil etmiştir. Ama, şimdi, icra ve teşrî arasında bir denge kurmağa uğraşılmaktadır. Amerika sistemi de, bu hususta, büyük ölçüde bir rehber olmaktadır.

Bir Rus delege de şu izahatta bulunmuştur : Rusya, kuvvet ayırımını kabul etmez. Kuvvet ayırımı, metafizik ve idealistiktir. Rusya ise

diyalektik ve materyalist görüşe sahiptir. Rusya, Devleti, sınıf menşeinde görür. Rusya Devlet ve hürriyetleri; mülkiyet sınıf ve sınıflar arasındaki mücadelede görür. İktidarlar ayırımı, Burjuva Devleti ayakta tutmanın vasıtasıdır. Şimdi, Burjuva memleketlerinde, bir tarafta demokratik kuvvetlerin, öte tarafta diğer kuvvetlerin mücadelesi vardır.

Prof. Vedel, bu izahatın Marxist'lerde nazari cephely ifade ettiğini, fakat teşri - icra arasındaki münasebetin, vakıada nasıl olduğunu belirtmediğini işaret etmiştir ve bir Türk delegesi de (Prof. Balta) Türkiye'deki durumu tavsif ederken; nazariyede, parlâmentonun üstün olduğunu, fakat pratikte, majoriter seçim sisteminin ve parti disiplininin, icrayı teşri hâkim kıldığını belirtmiştir.

Bir İsveç delegesi (Heckscher) Prof. Balta'yı kendi memleketinde de teyit ederek durumu, her iki memleket için şöyle vuzuhlandırmıştır: Türkiye'de ve İsveç'te, Parlâmento, hükûmet faaliyetlerine çok mukavemet edemez. Bu memleketlerde, teşri - icra münasebetlerinin böyle bir yönü vardır. Fakat teşri ve icra fonksiyonlarına gelince: bu noktada, her iki memlekette, Parlâmento, teşriin teferruatlarına ve bütçeye oldukça müdahale edebilir. Teşriin üyeleri de, teşrii fonksiyonun görülüşünde oldukça müessir olabilirler.

Genel raporcu, tartışmaları kapayan son konuşmasında, maksadın, bir tartışma açmak olduğunu, bu maksada da ulaşıldığını, bu itibarla, Milletlerarası Siyasî İlimler Derneği'nin Roma'daki Dördüncü Kongresinin (1958 Eylûlü) bilânçosunun müsbet olduğunu ifade etmiştir.