

HUKUK

PALIMANTER REJİMLİ HÜKÜMETİN UNSURLARI

Yazan: Doçent Bahri SAVCI

I

SEÇİLMİŞ MECLİS

Plân

Giriş: I — Geçirdiği gelişim. II — Bu gelişim sonucu kazandığı karakter. A — Seçilmiş meclis bir milli temsil organıdır. 1) Temsil ve temsili organ meselesi. 2) Parlamen kanalıyla temsil. 3) Milli temsil ve parlamenın iki dalı. B — Seçilmiş meclis teşrii hususlarda müzakere, münakaşa, takdir ve tasvip organıdır. 1) Kanun yapma işinde iktidarların, bilhassa teşrii iktidarın rolü. 2) Müzakerenin iki ayrı mecliste oluşu. C — Seçilmiş meclis icraî iktidarın mürakabe organıdır. 1) Mürakabenin sahası. 2) Mürakabenin müeyyidesi. 3) Mürakabenin vasıtaları. a — Bilgi vermeğe davet. b — Sual. c — İstizah. d — Parlemanter tahkikat. e — Hususi kontrol ve nezaret komisyonları. 4) Mürakabenin geçtiği muhit. a — Doğrudan doğruya halk temsili yapan birinci meclis. b — İkinci meclis. c — Meclis komisyonları. III — Meclisleri bünyelerinde yeni gelişme meyilleri ve bunların ortaya koyduğu meseleler. A — Meclisler partilerin iktidar mücadelesinin geçtiği bir saha olmuştur; (nisbî temsil meselesi). B — Meclislerin, devlet hayatında mesleki ve iktisadî menfaate ve ihtisasa dayanan faaliyetlerin inşa ve kontrol sahası olan bir iktisadî dalı ihtiva etmesi. (Mesleki ve sendikal temsil, istişari meclisler).

GİRİŞ

Bütün hükümetlerin, hükümet tarzlarının müdil bir karakteri vardır. Zira, her hükümet, tek bir organdan değil çeşitli organlardan mürekkeptir. Her organ ise, bir yandan kendi bünyesi içinde karışık bir örgüye sahiptir, diğer yandan da her organın diğer organla olan münasebeti çok yönlü bir değişiklikler demeti teşkil etmektedir. Bu itibarla zatî bünyesi sadelikten uzak olan ve birbiriyle münasebet tarzları çok karışık, daha doğrusu çok yönlü bir nizam teşkil eden bu organların meydana getirdiği hükümet de müdil bir karaktere sahip olur.

Her birinin zatî bünyesinin gösterdiği doku bakımından, sonra da birbirleriyle olan münasebetlerinin arzettiği hususiyet bakımından müddil bir karaktere sahip olan organların muhtelif zaman ve mekân şartları karşısında kazandıkları durumları da düşünürsek bu müdillik derecesi hakkında daha derin bir idrâke varırız.

Bu noktayı, daha baştan açıklamadan maksadımız şudur ki; esas konu olarak ele aldığımız parlamenter rejimli hükümet de önümüzde, çok müddil bir hâdise olarak varolmaktadır. Bu müddil sistem, gerek bütünü bakımından, gerekse, kendisini teşkil eden unsurların her biri bakımından; veya rejimin işleme mekanizması bakımından, ve nihayet, karşılaştığı buhranlar bakımından bu müdillikten hiç bir zaman kurtulmuş değildir. O halde, onun, gerek her parçasının hususiyetlerine inme, gerekse mekanizmanın işleme tarzını idrâk edebilme ve bu suretle bütünü kavrama ve nihayet rejimin karşısına çıkan tehlikeleri müşahede ve tesbit edebilme hâdisesi de kolay bir iş olmayacaktır.

Biz, palimenter rejimli hükümet —veya kısaca palimenter rejim— hakkında sıhhatli bir bilgiye varabilmek için, evvelâ, palimenter rejimli hükümeti meydana getiren unsurları teker teker inceleyeceğiz. (Bunlar; I — Seçilmiş bir meclis, II — Sorumsuz bir devlet başkanı, III — Kabineler denenen müesseselerdir). Bundan sonra da bu unsurların meydana getirdiği bir siyaset organizmi olarak çalışmaya başlayan palimenter rejimli hükümetin —palimenter rejimin— işleme mekanizmasına ve buna hâkim olan kaideleri göstermeye uğraşacağız. (Palimenter rejimin işleme mekanizmasına hâkim olan kaideler ve bu kaidelerin tesiri altında mekanizmanın yaptığı çalışma şu tarzda sematik olarak gösterilebilir: I— Teşriî ve icraî iktidarlar arasında eşitlik, II— Teşriî ve icraî zarar arasında işbirliği. III— Teşriî ve icraî iktidarların bu işbirliği içinde birbirleri olan karşılıklı tesir ve faaliyetleri; A— Parlamenin hükümet üzerindeki faaliyeti, B— Hükümetin parlamen üzerindeki faaliyeti).

Bütün bunlar kavrandıktan sonra rejimin, gerek prensibine doğru yöneltilen hücumları, gerekse pratikteki şekillerine karşı yapılan hücumları, bu hücumların doğurduğu buhranı, geçirilen ve geçirilmekte olan bütün sarsıntılara rağmen parlamenter rejimli hükümet sistemine beslenen imanı ve bunun dayandığı sebepleri de inceleyerek, parlamenter rejimli hükümet sistemini, bir kül halinde kavramaya uğraşacağız.

Bunu yaparken de, hâdisemizi, hem tam hukuk çerçevesi içinde hem de siyaset ve hükümet ilmi deneni çerçeve içinde incelemeğe uğraşacağız. Yani, bir yandan parlamenter rejimli hükümetin kaidelerinin

normatif tabiatını, teknisitesini, metinlerin mantığını mütalâa ederken, öbür yandan da bu sefer parlamanter rejiminin müesseselerinin fonksiyonmanını, temayüllerini, siyasî tesir ve nüfuzlarını göreceğiz.

I

KURULUŞ VE GEÇİRDİĞİ GELİŞME

Parlmanter rejimli hükûmetin ilk unsuru, seçilmiş bir meclistir. Parlmanter rejimin yapısını incelediğimiz zaman, bu yapıyı meydana getiren unsurların başında, seçilmiş bir meclis diye vasıflandırdığımız bir organ görürüz.

İlk zamanlarda, bu organ —yani parlamanter rejime sahip hükûmetin seçilmiş meclisi— çok sınırlı yetkilere sahipti. İlk zamanlarda onun hemen biricik vazifesi, sadece “nezaret” den ibaretti. Yoksa o, bir millî temsil organı olma, bir müzakere edici meclis olma, teşriî vazifesiyle görevli bir heyet olma vasıflarına sahip değildi. O, sadece, monarkın yanında bir “nezaret” vazifesine sahipti. Teşriî iktidara dahi, bizzat kral sahipti. Bakanlar Kral tarafından seçilirdi ve ancak Kralın hoşuna gittiği müddetçe iş başında kalırlardı. Yani Bakanlar, vazifelerini görme tarzı ve nihayet mesuliyetlerinin gerçekleşmesi bakımından; bir millî temsil organı olma, bir müzakere edici, teşriî yapıcı heyet olma vasıflarına sahip olmayan ilk meclislerle ilgili olmadan, sadece Krala tâbi olarak mevcudiyetlerini muhafaza ederlerdi. Öyle ki, meclis istemese bile, Kralın politikası bakımından ve Kralın iktidarların icrasına elverişli bir âlet olma bakımından monarkı tatmin eden bakanlar, yerlerinde kalabilirdi.

Fakat, sonraları bir gelişme oldu. Artık meclislerin selâhiyetleri genişledi ve bu selâhiyetler etrafında bir tecelliye kavuşan meclisin karakteri, bir millî temsil organı olma istikametinde gelişti. Bu itibarla, Prens, Monark, artık, ancak meclisin güvenebileceği kimseleri Bakan seçmeğe mecbur kaldı. Vakıa, icraî iktidar Monark’a, Prese aittir ve bu iktidar, işte bu Bakanlar tarafından icra edilmektedir. Fakat, Bakanlar, artık, Monark’a, Prese değil, bir millî temsil organı olma sıfatı ile, millî hakimiyetin icraî iktidarının mürakabe organı haline giren meclise bağıhdırlar ve ona karşı mesuldürler.

İngiliz parlamantarizminin tarihine bakacak olursak; burada, parlamanter hükûmetin ilk unsuru olan meclisi, parlamani, ilk zamanlarda seçilmiş bir meclis halinde bulmuyoruz; tersine olarak, kuruluş bakımından seçim esasiyle hiç ilgisi olmayan bir aristokratik heyet halinde buluyoruz. Gerçekten; Norman istilâsından sonra, İngiltere’de, Feodalite

zihniyetini ve bu zihniyetin gerektirdiği muntazam ve hiyerarşik bir teşkilâtı kolayca görebiliriz. Mevcut olan federal teşkilât, —yani feodal devlet— en yüksek kademe olarak bir monarşik kuvveti bulunan Kral, teşriî ve icraî kuvvete birlikte sahiptir. Başka bir deyim ile, Norman istilasından sonra tamamiyle feodal bir zihniyet ve teşkilât kadrosuna sahip olan İngiltere’de Kral, teşriî ve icraî iktidarlara, bütün genişlikleri ile ve sınırsız olarak sahiptir. Onun elindeki bu iktidarlar, feodal âdetlere uygun olarak kullanılmaktadır.

İşte, XII nci asırda hâsıl olan bir değişikliğe kadar, Kral memleketin tek hâkimi olarak, teşriî ve icraî iktidarı kullanmıştır. Vakıa, aynı devirde, çok kuvvetli olan Vassallar, Kralın etrafında topluluk teşkil etmektedirler. Fakat bu Vassalların ve kurdukları topluluğun, Kralın iktidarlarına veya bu iktidarların icrası tarzına ortak oluşu vaki değildir. Vassalların meydana getirdiği bu topluluğun bizatihî bir kuvveti yoktur. Vakıa, monarşinin sahibi olan Kral, onlara niyetlerini söylüyor ve bu topluluğun belli başlı şahıslarının fikirlerini alıyordu. Bu topluluk, bilhassa, eski âdetlere göre Krala arzedilen bazı mühim anlaşmazlıkların çözülmesinde işe yarıyordu. O zaman bu topluluk, tam bir konssey hizmetini görüyordu. Fakat şu muhakkak idi ki; Kralın onlara danışması bir millî danışma karakteri göstermez ve onların belirttikleri fikir, bir rey verme mahiyetinde değildir. Onların belirttikleri fikir ve verdikleri rey, hukukça, Kralın teşriî ve icraî iktidarına ortak vasıfta olan ve ona inzımanı mecburî bulunan fikir ve rey halinde değildir. Yani Kral, istişarî mahiyette dahi olsa, bu selâhiyetlerinin icrasına dahil olmak üzere onlara danışmaz. Görülen sadece şudur: Kral, kendi etrafında toplanan bazı kuvvetli Vassallara, kendi niyetlerini söyler, onlardan da fikir alır. Fakat Vassalların bu topluluğu, bir istişare heyeti vasfına sahip değildir.

Fakat XII nci asra gelince, böyle bir istişare heyeti görmeğe başlıyoruz. Gerçekten, belli başlı Baronlar, Asiller, XII nci asırda, Kralın etrafında, lâlettayin bir topluluk halinde değil, fakat, bir meclis, bir konsilyum halinde guruplanmıştır. İşte bu konsilyum, hiç olmazsa teşriî hususlarda istişarî bir heyet karakteri almıştır. Artık âdet olmuştur ki; Kral yeni ve mühim nizamnameler çıkarmak istediği zaman, onu, evvelâ, bu meclise gönderir. Artık bu meclise, Konsilyum dendiği gibi “Assise” veya “Parlement” da denmektedir.

Lâkin, şunu kabul etmek lâzımdır ki: Bu heyetlerde, parlamanter rejimli hükûmetin unsurlarından biri olan meclisi, parlamanı göremeyiz. Zira, yukarıki usulün XIII üncü asırda kazandığı bir vuzuh neticesi bu

heyet, tamamiyle bir teşriî konsey halinê gelmekle beraber, bir taraftan arzettiği karakter, diğer taraftan seçimle ilgisi olmaması bakımından, onda, parlamanter rejimli hükûmetin parlamanı vasfı yoktur. XIII. üncü asırda, belli başlı baronların ve asillerin katıldığı bu parlmana "Magnum Consilium" denmişti ve bu heyet, tamamiyle bir teşriî konsey haline gelmişti. Fakat Kral, buraya sunacağı mühim nizamnameleri, muhakkak sunmağa mecbur değildi ve bilhassa bu heyetin reyî ile bağı değildi. Yani bu heyet, parlamanter rejimli hükûmetin ilk unsuru olan meclise, bu karakteri bakımından henüz uzaktır. Diğer taraftan, ancak baron ve ruhban reislerinden mürekkep olduğu için de, halkın temsili ile ilgili bir meclis halinde değildir. Demek ki, hem bir millî temsil organı olma bakımından, hem de, teşriî hususlarda bir müzakere edici heyet olma bakımından, parlamantarizmin ilk organı ile karşılaşmaktan uzaktayız.

Fakat, gene XIII üncü asrın ortalarından itibaren gözüken gelişmenin getirdiği yeni tekâmül unsurları, bizi aradığımız manada bir meclise doğru götürecektir. Zira, o zamana kadar sadece baron ve ruhban reislerinin teşkil ettiği bir heyet halinde mevcut olan Magnum Consilium'a, yani tamamiyle aristokratik bir karakterde olup halk temsili ile ilgisi olmayan bu heyete, bu devirden itibaren, halk temsili meydana getiren mümessiller de katılacak ve böylece Magnum Consilium bir millî temsil organı olmağa doğru gelişecektir. Bundan başka da, o zamana kadar Kralın istediği zamanlarda ve çok dar bir çerçeve içinde bir teşriî istişare heyeti olan bu meclis, artık, bundan sonra, bütün teşriî iktidarı kendinde toplayan bir parlmana doğru gidecektir. Şöyle ki:

1254 de kadar Magna Consilium'da, sadece baronlar ve ruhban reisleri vardı. Binaenaleyh, bu tarihe kadar, bu meclis, nihayet bir Vassallar meclisidir, bir federal divandır. Fakat bu tarihten sonra, Magnum Consilium'da baron ve ruhban reislerinin yanında yer almak üzere, her kontluktan iki şövalye de çağrılmıştır. 1261 ve 1264 de, Magnum Consilium'un daha geniş bir şekilde bir halk temsiline doğru gittiğini görüyoruz. Bu tarihlerde, her kontluktan gelen şövalyelere, her mümtaz şehirden gelen ikişer mümessil de katılmağa başlamıştır. Bu suretle, yavaş yavaş, muhtelif içtimaî sınıfları ile bütün milletin temsiline doğru gidilmiştir. 1273, 1275, 1283 parlamalarında halk temsili usulü devam etmiştir. 1295 de Edouard I. zamanındaki parlamen ise, bütün milletin temsili ihtiva etmek suretiyle "Model parlamen" adını almıştır.

a) 1295 Model Parlmanı: Magnum Konsilyomu teşkil eden Baron ve Ruhban reislerini ihtiva ediyor, bu ilerde tam gelişmesine varacak ve muhtelif nizamdaki lortları (İrsî lortlar, her teşriî devre için seçilen İskoçya lortları, hayat süresince seçilen İrlânda lortları, Ruhânî lortları, Kanunî lortları) ihtiva eden Lortlar Kamarasına inkılâp edecektir. Şimdilik Magnum Consilium, ferdiyetini ve evvelden sahip olduğu selâhiyetlerini muhafaza etmektedir ve bu sıfatla da, ayrı bir heyet halindedir. Henüz, statüler, sadece ku Magnum Consilium'a arz edilmektedir.

b) Magnum Consilium'u meydana getiren bu unsurların yanında, 1295 model parlmanı, her kontluktan gelen ikişer şövalyeyi ve rahipleri de ihtiva etmektedir.

c) Nihayet, bu iki unsurdan başka, 1295 model parlmanı, şehirlerin de mümessillerini ihtiva ediyordu. Bu son iki çeşit unsurları ile, model parlman halkın temsilini meydana getirmiş oluyordu. Esasen bu son iki çeşit unsur, ilerde Avam Kamarasını meydana getirmiş olacaktır. Hülâsa; 1295 model parlmanı, Krallığın üç zümresini içine almak dolayısıyla, tam bir millî temsil teşkil etmektedir. Yalnız 1295 model parlmanı, teşriî hususta tam teşebbüs' sahip bir müzakere edici meclis olma vasfını; Avam Kamarasını teşkil edecek olan son iki çeşit unsurun yavaş yavaş kazandığı selâhiyetleri elde etme yoluyla kazanmıştır.

Gerçekten İngiliz Parlamentosu, geçirdiği tekâmüller sonucu, bu tarihlerden itibaren teşriî hususlarda da iktidarı kendinde toplamağa başlamıştır. Bu da, bilhassa halk temsilini meydana getiren kamaranın selâhiyetlerinin gittikçe genişlemesi yoluyla olmuştur. Filhakika, XIV üncü asırdan itibaren, Komün, teşriî sahada iktidarlara kavuşmağa başlamıştır. Bu, evvelâ, Komünün de istidaları tetkik hakkının alması sonucu vaki olmuştur. Komünün incelediği istidaldaki suiistimaller, teşriî faaliyette bir hata teşkil ediyorsa, Kraldan yeni bir kanun yapmasını istemek durumu doğuyordu. Bu da, Komünün teşriî teşebbüs hakkını teşkil etmiştir. Vakıa, Kral, Kamaranın bu teşebbüs hakkını kullanmak suretiyle alınmasını istediği teşriî kararı almayı reddedebilirdi veya Kamaranın istediği şekilde almayabilirdi. Bu suretle Kamaranın teşriî hususlardaki imkânları, fiiliyatta müessiriyetini kaybedebilirdi. Fakat, buna karşı, Kamara da; vergiye rıza göstermeme hakkını kullanarak, Kraldan yazılı cevap isteme hakkını kullanarak Kralı kendi istediği istikamette teşri yapmağa zorlayabilirdi. Şu muhakkak ki, halk temsilini meydana getiren Kamaranın, teşriî hususlarda da yetkileri olan bir meclis

lis haline gelmesi, bu suretle, parlamentonun bir millî temsil organı olma vasfı yanında teşriî hususlarda yetkileri olan bir organ halinde tekevvünü XIV üncü asırda ehemmiyet kazanmıştır. Bunun sonucu olarak bu asırdaki teşriî çalışmaların hemen hepsi bilhassa halk temsilini meydana getiren Karamanın teşebbüsleri ile olmuştur. Fakat durumun hukukî ifadesi şundan ibarettir: Parlman, millî temsili meydana getirmekle beraber, teşri hususunda bir müzakere edici meclis karakterini kazanmamıştır ve hele, hâkimiyetin icraî selâhiyete dahil iktidarlarını kullanan Bakanların murakabesini yapamamaktadır. Teşri, gene Krala aittir. Ancak, parlmanın her iki dalı da, istida yoluyla kanun teşebbüsüne imkânlıdır.

XV inci asırda durum, teşriî selâhiyet bakımından, parlmanın lehine gelmiştir. Zira, Kral artık, sadece kendi nüfuzu ile, statü veya kanun çıkaramaz. Ancak muvakkat bir nizamname mahiyetinde olan emirnameler çıkarabilirdi. Statü çıkarmak, yani her zaman devam eden hakikî bir kanun mahiyetinde sayılan ve Statute Book'a yazılıp ancak diğer bir statü ile fesih veya tadil edilebilen teşriî tasarruflar yapmak hakkı —yani teşriî iktidar— iki meclisli ve bir Krallı parlâmentoya aittir. Başka bir deyim ile, teşriî iktidar, iki meclisle Kral arasında paylaşılmıştır. Bu suretle, kanun teklifi salâhiyeti, Kral ile beraber lortlara ve komüne de ait kılınmıştır. Lortların veya komünün yaptığı bir proje, (bill) diğer meclise de kabul edilince kanun olur. Fakat asıl kanun kuvvetini, Kralın iradesinin de inzımanı ile kazanır.

Hülâsa, bu asırda olan gelişme sonucu, parlman, teşriî hususlarda geniş selâhiyete sahip, tam bir müzakere edici meclis haline gelmiştir. Fakat, diğer taraftan da, Kralın mevcut bazı salâhiyetleri, neticede parlmanın bu teşriî imkânlarını suya düşürmektedir. Zira, Kral, parlmanın kabul ettiği bir statüyü, icraî tedbir şekli altında değiştirebilir, veya, kanunun tatbikini, hâl, hattamazı için, bertaraf edebilir. Kralın bu salâhiyeti XVI ncı asırda kaldırılmıştır.

Bundan sonraki asıralarda millî temsili ifade eden parlman, zaman zaman teşriî selâhiyetler vâdisinde, bazan ileri, bazan geri giderek tarihî istihalesine devam etmiştir. Meselâ, Tudor'lar zamanında, Kralın mutlak iktidarı nazariyesinin gelişmesi sonucu, her iki meclis, teşriî salâhiyetlerinden bazılarını VIII inci Henri'ye vermişlerdir. Stuart'lar zamanında da, Charles I. ilâhî hukuk monarşisi prensibinin tesiri altında kalarak parlman ile bir mücadeleye girmiştir. Fakat bu mücadeleden hem Krallık, hem de Lortlar Kamarası zarar gördü, her ikisi de kaldırıldı, Cumhuriyet kuruldu. Cromwel'den sonra, monarşi tekrar teessüs

etmiştir ve restore olmuştur. Restorasyondan sonraki vakalar, hep Krallık müessesesinin ve onun imtiyazlarının aleyhine bir sonuç vermiştir. 1688 ihtilâli ve aynı tarihi taşıyan Bill of Rights (Haklar Beyannamesi) bu sonuçları yaratmış ve tesbit etmiştir ve artık şu husus iyice belirmiştir ki: Bir millî temsil organı olan parlman, aynı zamanda, tam bir teşriî iktidarına da sahiptir. Kral, icraî iktidarının icrasını teşkil eden fiilleri ile, kanunları ve onların icrası hususunu bertaraf edemez.

Buraya kadar verilen izahattan şu anlaşılıyor ki: Parlmanter rejimli hükümetin ilk nusu olan parlman kuruluş bakımından, başlangıçta basit bir heyet, sonra, gene basit bir istişare heyeti halindedir ve halk temsilini ifade etmekten uzaktır. Aristokratik ve irsî bir müessesedir. Fakat zamanla teşriî iktidarın icrası hususunda kendisinden vaz geçilmez bir müessese haline girmiştir ve teşriî iktidarı tam olarak elde etmiştir. Kuruluş bakımından da, geniş ölçüde halk temsiline doğru gitmiş, tamamiyle aristokratik ve irsî müessese olmaktan uzaklaşmış, iktidarı kendisinde tecelli ettiren Avam Kamarasının şahsında, tamamiyle seçime dayanan bir millî meclis haline girmiştir. İrs esaslarına dayanan ve aristokratik bir karakter arzeden Lordlar Kamarasının, parlmanın ikinci dalı olarak mevcudiyetini muhafaza etmesi, modern parlman tarzının ilk unsuru olan meclislerin "seçilmiş meclisler" olması kaidesine sığmazsa da, parlmanın bu dalının da selâhiyetlerinin çok daralması, öteki dalının selâhiyetlerinin çok genişlemesi ve âdetâ, parlmanı, artık bu meclisin ifade etmesi dolayısıyla meselede fazla bir aykırılık yoktur. Bugün, parlman tarzının unsurları karakteri, işleme mekanizması hakkında beliren kaideler, İngiliz parlman tarzının tarihî seyrinden çıkmakla beraber, şu da muhakkaktır ki; parlman tarzının kıta Avrupaya, daha doğru deyimi ile, modern siyasî teşkilâtı kabul eden memleketlere yayılışı hususunda örneklik vazifesi Fransaya düşmüştür. Meseleye bu zaviyeden bakınca, parlmanter rejimli hükümetin ilk unsuru olan meclisin, modern siyasî teşkilâtlı memleketlerde, Fransa misaline ve örneğine uyarak, tamamiyle seçim esasına dayandığı iddia ve kabul edilebilir. Hele, modern parlman tarzının beşiği olan İngilterede de, tekâmülün, ikinci meclisin hemen hemen sadece bir tarihî teşekkül olmaktan ileri gitmeyen çok dar nüfuzlu ve iktidarlı bir meclis haline getirdiğini ve orada da, halk temsiline dayanan birinci meclisin, âdetâ tek başına millî iradeyi ve millî temsili ifade etmek temayülünü gösterdiğini düşünürsek, hiç bir endişeye uğramadan, parlmanter rejimli hükümetin ilk unsurunun "seçilmiş bir meclis" olduğunu tesbit ve kabul edebiliriz. Millî hüviyetini tamamiyle kazanmış olan ve bir millî temsil organı olma

vasfına sahip olma şansına da kavuşmuş bulunan parlman, diğer taraftan, icraî iktidarı kullanan otoriterler karşısında da geniş imkânlarla sahip olmuştur. Öyleki eskiden Kralın etrafında bir teekküle kavuşan v gerek tayini, gerek tâbi olduğu mesuliyet bakımından sadece monarka bağlanan kabine, bu defa, ekseriyet partisinden çıkmak üzere parlmanın itimadına dayanan bir tayin esasıyla işbaşına gelmekte ve parlmana karşı mesul olmaktadır. Parlmanentarizmin tarihî gelişimi, işte bu merhaleye varmış bulunmaktadır.

II

BU GELİŞME SONUCU KAZANDIĞI KARAKTER

Görülüyor ki parlamenter rejimli hükümetin ilk unsuru olan “seçilmiş meclis”; monarkın yanında mevcut olan basit bir topluluk olarak tarihî rolüne başlamış ve bugün, modern siyasi teşkilât kadrosunda en önemli bir organ halinde taazzi etmiştir. O, bu duruma; İngiliz ve Fransız parlmanentarizminin asırlar boyunca geçirdiği tekâmülden gelen unsurların yardımı ile varabilmiştir. İşte, şimdi, parlamenter rejimli hükümetin ilk unsuru olan “seçilmiş meclis” in; bu uzun tarihi gelişme sonucu kazandığı karakterin ana vasıflarını tavsife sıra gelmiştir.

Gerçekten, kısaca işaret ve tavsif etmek gerekirse, diyebiliriz ki parlamenter rejimli hükümetin ilk unsuru olan seçilmiş meclis; tarih boyunca geçirdiği gelişme sonucu: a— bir millî temsil organı olarak taazzi etmiştir; b — aynı zamanda, teşriî hususta müzakere edici ve kabul edici bir heyet olarak fonksiyon ifa eder hale gelmiştir. c— Bu vasıflarla beraber, kabine tarafından kullanılan icraî iktidarın murakabe organı olmak hususiyetini kazanmış ve bu murakabe fonksiyonunu icra etmeğe muvaffak olmuştur. Yukarıdaki satırların incelenmesinden —yani parlamento dediğimiz devlet organının geçirdiği istihalenin müşahedesinden— bunun böyle olduğunu kolayca anlamak mümkündür. Başka bir deyim ile, şimdiye kadar verilen izahat, parlamentoların, bütün milleti temsil eden; ve bu temsil keyfiyetinin sonucu olarak ta, milletteki hâkimiyet iktidarının teşriî imtiyazını bizzat icra eden; nihayet gene temsil kayfiyetinden sızan bir iktidarla, millet adına, hakimiyetin diğer bir imtiyazını —icraî iktidarı— icra eden kabinenin faaliyetlerini murakabe eden bir kuruluş olduğunu göstermiştir. Varılan bu sonucun, nasıl bir tarihî oluşla meydana geldiğini daha fazla tafsil etmeği bırakarak şimdi, seçilmiş meclislerin karakterindeki bu üç vasfın mana ve mahiyetini aydınlatmağa başlayabiliriz.

A — Seçilmiş meclis, bir millî temsil organıdır: Parlamenter rejimli hükümet kuruluşunun ilk unsuru olan seçilmiş meclisin, tarih boyunca geçirdiği gelişim sonucu, bu meclis, geniş ve umumî bir halk seçimine dayanarak bir millî temsil organı haline girmiştir. Bilindiği üzere, parlamenter rejim, tarih içinde kendi istihale safhalarını tamamlarken, bu hâdiseye muvazi olarak diğer bir vaka daha meydana geliyor ve o da kendi gelişme safhalarını geçiriyordu.

1 — *Temsil ve temsili organ meselesi*: Bu millî hâkimiyet vakıası, millî hâkimiyet prensibinin inkişaf hâdisesi idi. Buna göre, birleşik bir gaye güden her insan cemiyetinde, —mevzuumuza daha uygun olarak söylemek gerekirse, siyasî cemiyetlerde— bir “emretme iktidarı”nın icra edilmesi lâzımdır. İçerde düzen ve saadetin sağlanması ve dış düşmanlar karşısında idame edilmesi için; emirleri istenerek veya cebir yoluyla icra edilecek olan böyle bir emretme iktidarının icrası kaçınılmaz bir zarurettir. Hiç bir rakip otoritenin müdahalesi olmaksızın tecelli edecek ve gerçekleşebilecek olan bu emretme iktidarı, bu siyasî kuvvet; “Hâkimiyet” denen vakıayı teşkil eder. Böyle bir vasfa sahip olan bu siyasî kuvvetin menşei millî hâkimiyet nazariyesine veya hâkimiyet hakkındaki demokratik nazariyeye göre, cemiyetin kollektif iradesidir ve cemiyet içinde bu üstün emretme iktidarının sahibi de millet manevî şahsıdır. Daha açık deyim ile; millet, kendini teşkil edenlerin ferdî şuur ve iradelerinden farklı, hakikî bir şuur ve iradeye sahip bir manevî şahıstır. Buna “Şahıs - Millet” denir. Cemiyette Suprema Potestas ile, yani, hiç bir rakip otoritenin müdahalesi olmaksızın tecelli eden emretme iktidarı ile —Hâkimiyet ile— mücehhez olan, işte bu “şahıs - millet” tir. Şahıs - millet, hâkimiyete, aslî olarak ve menşeinden itibaren sahiptir. Fakat, millet manevî şahsı, bu hâkimiyetini, bizzat icra edemez; onun icrasına, bazı organlarını tevkil eder. Bu organlar, millet manevî şahsının hâkimiyet iktidarlarını, millet manevî şahsını temsilen, millet manevî şahsının mümessili sıfatı ile fiilen icra ederler. Başka bir deyim ile; ülkenin genişliği, nüfusun çokluğu, amme işlerinin müdillliği, geniş bir zaman ve ihtisasa ihtiyaç duyulması gibi çeşitli sebeplerle bizzat hâkimiyeti icra edemeyen serbest halklar, millî hâkimiyetin icrasına, kendi seçtikleri şahısları veya bu şahısların meydana getirdiği organları tevkil eder. Bu organlara mümessiller denir.

İşte, parlamenter rejimli hükümetin ilk unsuru olan “seçilmiş meclis” de, böyle bir mümessildir. Böyle bir temsili organıdır.

Başka bir izah çerçevesi içinde meseleyi hülâsa edersek diyebiliriz ki: Millî hâkimiyet prensibini tatbik etmek isteyen demokratik hükû-

mette, hâkimiyetin, muhtelif selâhiyetleri vardır, veya hâkimiyet iktidarı, çeşitli selâhiyetler şeklinde belirir. Bu selâhiyet çeşitlerine göre hâkimiyetin çeşitli tezahür tarzları vardır. Hâkimiyet iktidarını teşkil eden her selâhiyet, veya hâkimiyetin her tezahür ve tatbik tarzı, devletin belli bir fonksiyonunu teşkil eder. Her fonksiyon da —bizzat millet manevî şahsının, seçim yoluyla— bazan kanun yolu ile gösterdiği bir temsili devlet organı tarafından icra edilir. Daha toplu ve umumî bir ifade kullanalım: Temsil —siyasî temsil— millete ait olan emretmek iktidarının, bu iktidarı milletin yerini alarak kullanan organlara geçmesi vakıasıdır. İşte, parlamenter rejimli hükûmetin seçilmiş meclis unsuru da; seçim yolu ile bizzat millet tarafından irae edilmiş olan ve devlet fonksiyonlarından en başta gelenini —teşriî fonksiyonu— millet adına icra etmek üzere millettten bir vekâlet almış bulunan böyle bir temsili devlet organıdır. Yukarıki toplu ve umumî ifadeye göre söylersek: Seçilmiş meclis, millet topluluğuna ait olan hâkimiyet iktidarını millet topluluğunun yerine geçerek kullanan bir temsili organdır.

2 — *Parlman kanalıyla millî temsil*: Meseleye, sadece devlet fonksiyonlarının temsili devlet organları tarafından icrası zaviyesinden değil de millî hâkimiyetin ifade ve belirme tarzı ve buna imkân veren temsil müessesesi zaviyesinden bakarsak, parlamenter rejimli hükûmetin ilk unsuru olan parlamenin, bu sefer, tamamiyle bir millî temsil organı olduğunu, yani, temsil yoluyla millî iradenin ifade ve tezahür organı olduğunu görürüz. Şöyle ki: Millî hâkimiyet prensibine göre, bir içtimai toplulukta Suprema Potestas, yani hiç bir rakip otoritenin müdahalesi olmaksızın var olan hâkimiyet, bizzat millet manevî şahsına aittir. Hâkimiyet, hiç bir rakip ve nazir otoritenin müdahalesi olmamağı gerektirdiğine göre, ve aslı ve menşei itibariyle de millete ait olduğuna göre, millî hâkimiyet; millete ait olan “müstakil” bir tarzda “istemek” ve “emretmek” iktidarındır. Millî hâkimiyetin icrası demek; hiç bir âmir otoritenin müdahalesiyle karşılaşmadan “müstakil” bir tarzda “isteme”, “emretme” demek ve bu emir ve istekleri gene müstakil bir tarzda “icra etme” demektir. Bu “müstakil” bir tarzda “isteme”, “emretme” ve istek ve emirleri “gene müstakil” bir tarzda “icra etme” de “millet - şahs” a aittir.

Fakat; “millet - şahs” a ait olan ve böylece “müstakil” bir tarzda “isteme” ve “emretme” farikaları ile temyiz edilen millî hâkimiyetin, fiiliyata intikali, yani müstakil olarak yapılan bu “istek”, “emir” ve “icra” ların, fiilen yerine gelmesi işi, o kadar basit bir hâdise değildir. Millî hâkimiyetin icrası için, yani fiilen yapılacak olan bu “istek” “emir”

ve "icra" ların fiilen gerçekleşebilmesi için, reel ve müşahhas bir iradeye ihtiyaç vardır. Halbuki, millî hâkimiyet nazariyesi gereğince, hâkimiyetin, aslı ve meşru sahibi sayılan millet manevî şahsı, — adı üstünde— sadece bir manevî şahıstır, nihayet, bir fertler kollektivitesidir, bir reel şahıs değildir. Binaenaleyh, hâkimiyetin fiilen icra edilmesi, belirmesi için gereken reel ve müşahhas iradeye sahip değildir. Millet, kendisini teşkil eden fertlerinkinden ayrı bir iradesi —bir millî irade— mevcut olduğunu söylüyorduk. Fakat, millet manevî şahsının bu iradesi, fizik âlemde beliren, maddî tezahürler dünyasında şekillenebilen bir reel ve müşahhas irade değildir. Binaenaleyh, millî hâkimiyeti dış tezahürler âleminde fiilen gerçekleştirmeye elverişli de değildir. Fakat, bir taraftan, millî hâkimiyetin fiilen gerçekleşmesi lâzımdır. O halde, bir filî tahakkuk değeri taşımayan, fakat hâkimiyete de aslen sahip olan millî iradeyi ifade eden, millî iradeyi tayin eden ve aynı zamanda, hâkimiyetin fiilen icrası için kendisine muhtaç olduğumuz bir reel irade karakteri gösteren diğer bir irade bulmak lâzımdır. Bu irade, reel ve müşahhas bir irade olacaktır ve millet manevî şahsının manevî plânda mevcut olan iradesini - millî iradeyi - dış tezahürler âleminde ifade edecek, tayin edecektir.

İşte, millî iradeyi tayin eden, millî iradeyi dış tezahürler ve tatbikatlar âleminde ifade ve izhar eden bu reel ve müşahhas irade, millet heyeti içinden alınmış belli sayıdaki fertlerin birleşmiş iradeleridir.

Demek, bir tarafta "müstakil" bir tarzda "istemek", "emretmek" ve istek ve emirlerini "icra etmek" iktidarının —yani hâkimiyetin— aslı ve meşru sahibi olan millet manevî şahsı var. Fakat, bu; reel ve müşahhas bir iradeye sahip olmadığından, hâkimiyeti —mîllî hâkimiyeti— fiilen icra edemiyor. O halde, millî hâkimiyetin fiilen icrası için, başka bir irade, fizik ve müşahhas bir irade olma vasfına sahip diğer bir irade bulmamız lâzımdır. Bunun için de, millet kollektivitesini teşkil edenlerin içinden, belli vasıflara sahip siyasî seçmenlik vasıflarına sahip olma dolayısıyla siyasî —seçim hakkında sahip— olanları ayırıyoruz ve diyoruz ki, bunların birleşmiş iradeleri, millî iradeyi ifade ve izhar eden müşahhas bir iradedir. Millet kollektivitesini teşkil edenlerin içinden, belli vasıflara —siyasî seçmenlik vasıflarına— sahip olma dolayısıyla ayrılan bu kimseler, siyasî seçim heyetini, başka tâbiriyle "kanunî millet" i teşkil ederler.

İşte, kanunî milleti teşkil edenlerin birleşmiş iradesi, millet manevî şahsının iradesini, yani millî iradeyi tayin eder onu ifade ve izhar eder.

Kendisi de reel bir irade olduğundan hâkimiyetin fiilen icrasını da temin eder. Yani müstakil bir tarzda ister, emreder, icra eder.

Fakat acele etmeyelim. Bu; ancak doğrudan doğruya hükümet sistemini kabul ettiğimiz zaman mümkün olabilir. Kanunî millet'in, yani siyasî seçim hakkında sahip olanların teşkil ettiği kitlenin, millî iradeyi ifade ve izhar eden birleşmiş iradesi ile, millî hâkimiyeti icra etmesi, yani müstakil bir tarzda istemesi, emretmesi, icra etmesi, ancak doğrudan doğruya hükümet sisteminde mümkün olabilir. Halbuki, nüfusun çokluğu, ülkenin genişliği, amme işlerinin mûdillîği gibi sebeplerle doğrudan doğruya hükümet sistemini tatbik edemeyince başka bir usule baş vurmamız gerekir. Bu da, parlman kanaliyle "siyasî temsil" yoludur.

Yukarıdaki izahattan anlaşılacağı üzere, ortada, millî hâkimiyete sahip bir millet vardı. Bir de birleşmiş iradesiyle bunun iradesini —millî iradeyi— ifade, izhar ve tayin eden kanunî millet vardı. Demek ki, kanunî millet'in iradesi, millî iradeyi tezahürler ve tatbikatlar âleminde izhar ve ifade eden, bu suretle millî iradenin muadili olan bir iradedir. Fakat bazı sebepler dolayısıyla millî iradenin ifadesi, izharcısı, muadili olan bu irade de, hâkimiyetin icrasına taallük eden fiilleri yapamamakta, yani isteyememekte, emredememekte, icra edememektedir. O halde doğrudan doğruya hükümet mümkün olmadığına göre millî iradenin muadili olmak karakterine sahip olan bir irade ile mücehhez olan kanunî millete izafetle —ve onun zımnında millet bütününe izafetle— millî hâkimiyetin icrasına müteallik icraları yapacak mümessil veya mümessiller parlman âzâlarıdır. Bu temsil organı parlmandır. Ve yukarıdaki gelişmesi ile varılan son merhalede, modern devletlerde, bu mümessiller parlman azalarıdır. Bu temsil organı parlmandır. Ve yukarıdaki izahattan da anlaşılacağı üzere, bu temsil, tamamiyle millî karakterde bir temsildir. Yani millî iradenin gerçekleşmesini sağlayan bir temsildir. O halde, kanunî millet'in birleşmiş iradesi millî iradeyi fiilen ancak belli devrelerde, seçim sandığı başında ifade ve izhar edebiliyor, millî hâkimiyeti, ancak o zaman fiilen icra edebiliyor. Bundan sonraki safhada, millî hâkimiyeti, kanunî, millî iradeyi ifade ve izhar eden, fakat ancak belli devrelerde seçim sandığı başında tecelli edebilen iradesini temsilen, parlman ifade ve icra eder.

O halde, meseleyi, basite irca ederek ve aradaki bu nazari hadleri kaldırarak şöyle diyebiliriz: Hâkim millet, kendi namına hâkimiyet selâhiyetlerini kullanmak üzere seçim yoluyla, bir takım şahısları gösterir. Bunlar bir temsil organı teşkil ederler. Hâkimiyet selâhiyetlerinin böyle icrası, millî hâkimiyetin fiilen fakat temsil yoluyla icrasını teş-

kil eder. Bunu yapan organ parlıman olduğuna göre, bu hal, aynı zamanda, parlıman kanaliyle millî temsili teşkil eder.

Fakat burada, ilhamını ve formülünü Rousseau'dan alan şöyle bir itiraz ile karşılaşmaktayız: Parlıman kanaliyle yapılan ve milletteki hâkimiyet iktidarını, milletin mümessillerine geçiren bu siyasî temsil, "Hâkimiyet" vakiasının bazı vasıfları ile telif edilemez. Yukarıda izah edilen mekanizma ile vâki olan siyasî temsil sonucu ortaya çıkan parlıman, —temsili organ— hâkimiyetinin aslî sahibi olan vatandaşlar heyeti, —Millet manevî şahsı— kadar hâkimdir. Yani, evvelce vatandaşlar heyetine ait olan hâkimiyet, şimdi, temsil vakiası tahakkuk etmekle, milletin mümessillerinin eline geçmiştir. Bu; hâkimiyetin ferağ edilmesi, hiç olmazsa, muvakkat bir zaman için, asıl sahibinden ayrılp mümessillere geçişi demektir. Halbuki, teşahhus etmiş milletin iradesi olan hâkimiyet ferağ kabul etmez. Onun temsil edildiğini söylemek, ferağ edildiğini söylemektir ki, bu da, hâkimiyetin ortadan kalkması, ve halkın hâkim olmaktan çıkması demektir. Binaenaleyh, parlıman kanaliyle dahi yapılmış olsa, bir siyasî temsil; neticede teşahhus etmiş milletin iradesi olan ve böyle bir umumî irade olduğu için de esasında aslâ temsil edilmemesi ve aslî sahibi olan millettten ayrılmaması gereken hâkimiyetin, ondan ayrılarak, milletin mümessilleri olduğu iddia edilen kimselere geçmesine yol açmaktadır. Bu ise, hâkimiyetin yok olması ve halkın hâkim olmaktan çıkması demektir.

Delillerini, Rousseau'nun içtimaî mukavelesinden —toplum anlaşması— alan bu mantıkî itiraza rağmen, hâkimiyetin doğrudan doğruya halk tarafından icra edilmemesi onun, zarurî olarak temsil yoluyla parlıman tarafından icrası sistemini kabul ettirmiştir. Bu sistemde, hâkimiyet, iktidarının her cemiyette mevcut olduğu, onun aslî ve menşinden itibaren meşru sahibinin millet manevî şahsı olduğu, fakat, hâkimiyetin temsilinin de aynı zamanda mümkün bulunduğu kabul edilmektedir.

3 — *Millî temsil ve parlımanın iki dalı*: Görülüyor ki, devlet fonksiyonlarının temsil yoluyla icrasını araştırırken, parlımanın bir temsil organı olduğu meydana çıkıyor. Bu hâdiseyi, millî hâkimiyet iktidarının fiilen icrası bakımından incelediğimiz zaman da, parlıman kanaliyle yapılan temsilin tamamiyle millî karakterde bir temsil olduğu meydana çıkmaktadır. Hülâsa, parlımanter rejimli hükümetin ilk unsuru olan meclis, bir millî temsil organı olarak taazzi etmiş ve bir hüviyete kavuşmuştur. Parlıman kanaliyle yapılan bu temsile rağmen, hâkimiyet vakiası da devam etmektedir.

Fakat burada, karşımıza bir başka meselenin çıktığını görüyoruz:

Bilindiği üzere modern demokrasinin büyük tatbikatçıları olan memleketlerde, parlman, ekseriya çifte meclisten mürekkeptir. Parlmanın iki dalını teşkil eden bu iki meclis, gerek kuruluşları, kuruluşlarına hâkim olan zihniyet ve hayatî menfaat zaruretleri bakımından, gerekse, bünyeleri bakımından ve nihayet bazı selâhiyetleri bakımından birbirinden farklılık gösteren teşekküllerdir. O halde, parlmana attığımız siyasî temsil vakıası karşısında, parlmanın bu iki dalının durumu, mevkii neden ibarettir? Acaba, parlmanın iki meclisten mürekkep olması vakıası, bizatihî hem temsil, hem de millî temsil vakıasına sığan bir hâdisedir.

Bu bizi evvelâ iki meclis sistemi meselesine götürür, filhakika, modern parlamenların ekserisi, iki meclisten mürekkeptir. Parlmanın iki meclisten mürekkep olması, bazı tarihî ve fiilî zaruretlere sızan sosyal sebepler üzerine dayanmaktadır. Bazı tarihî zaruretlere ve şeniyetlerin siyasî müesseselerin gelişme vetiresine yaptığı tazyik ve tesirler, parlamnın iki daldan mürekkep olmasını gerektirmiştir. Bundan sonra, anayasa nizamına giren ve siyasî mülâhazalar rengini alan bazı sebepler, parlmanın iki meclisten mürekkep olması temayülünü kuvvetlendirmiş ve gelişmenin o istikamete doğru yönelmesine yol açmıştır.

a) *Parlmanın iki meclisten mürekkep oluşunun tarihî ve fiilî zaruretlere sızan sosyal sebepleri:* Gerçekten, parlamanterizmin gelişme sahası olan memleketlerde, —daha doğru ve yanlıştan daha salim bir deyişle— parlâmento usulünün yerleştiği memleketlerin gösterdiği tarihî ve fiilî zaruretlere bazıları, parlâmentoların iki daldan mürekkep bir kuruluş olmasına yol açmıştır; bazıları da, parlâmentoların iki daldan mürekkep olmasını mantık bakımından zarurî kılmıştır. Bu tarihî ve fiilî zaruretlere sosyal sebepleri şöyle göstermek mümkündür:

aa) Millet topluluğu içinde mevcut aristokrasiyi temsil: Tarihî oluşları ve binaenaleyh, bu oluşun doğurduğu, beraberinde getirdiği müesseseleri eski olan memleketlerde, millet topluluğu içinde bir aristokrasi de var olmuştur; binaenaleyh, bu aristokrasiye ait bazı müesseseler de ortaya çıkmıştır. İşte böyle memleketlerde parlâmentonun meclislerinden birisi, millet içinde var olan, fakat, sosyal tekevvünün hususiyeti dolayısıyla, farklı bir sınıf ve menfaat kategorisi teşkil eden aristokrasiyi temsil eder. Nitekim ilk İngiliz Lortlar Kamarası, memlekette var olan feodaliteyi temsil etmiştir. Sonradan da toprak ve irs aristokrasiğini temsil etmiştir. Bir kelime ile, İngiliz parlamnının dallarından birisi, İngiliz sosyetesinin geçirdiği tarihî oluşun ortaya koyduğu fiilî zarurete cevap vermek üzere, bir aristokrasinin temsilini meydana getirmiştir.

Macaristandaki Magnat'lar meclisi, Prusyadaki Senyorlar meclisi, Fransadaki 1814 Asiller meclisi ve nihayet İtalyan Senası, memleketin tarihî akışında yer alan bir aristokrasinin temsili sosyal zarureti üzerine dayanmıştır. Zaten Montesquieu'ye göre de, parlâmentoda bir ikinci meclis yaratmanın en esash sebebi ve bu meclisin mevzuu, aristokrasiyi, böyle bir hususî temsile kavuşturmaktır

bb) *Federal devlette, hususî küçük devletleri veya hususî devlet halinde ayrılmış halkı temsil:* Bilindiği üzere, federal devlet kendisine mahsus bir siyasî teşkilâta dayanan bir içtimaî kuruluştur. Burada, evvelâ, bütün halkı ihtiva eden bir topluluk vardır —millet topluluğu—; ondan sonra da, ayrı ayrı siyasî ve sosyal bünyelere ve bu bünyeden sıran teşkilâtlara sahip hususî halklar, halk toplulukları vardır. Bu hususî halklar, küçük ve hususî devletler halinde birbirlerinden ayrılmışlardır. Bu hususî halk toplulukları, o memleketteki tarihî oluşa tesir eden bazı sosyal sebeplerle, ayrı hususî devletler halinde teşkilâtlanmışlardır. Bununla beraber, hepsi gene bir bütün teşkil eder.

O halde, burada, bir siyasî temsile varabilmek için, iki seçilmiş meclis lâzımdır. Parlmanın meclislerinden birisi, bütün milleti, tek ve mütecanis bir heyet halinde — millet topluluğu halinde — ifade ve temsil eden bir meclis olur. Bu meclis; bölgelerindeki halk nisbetine göre, bütün milletçe seçilerek, bütün milletten, bütün milleti temsil etmek üzere bir vekâlet almıştır. Parlmanın diğer meclisi ise; hususî devlet halinde ayrılmış bulunan o küçük halk topluluklarını ifade ve temsil eden bir meclis olur. Bu ikinci meclis, bütün milletçe değil, fakat sadece, küçük devletlerin halkları veya kanun koyucuları tarafından, her küçük devletin veya halk topluluğunun diğerleri ile eşitliği prensibi üzerine dayandırılarak, müsavi sayıda seçilen mümessillerden mürekkeptir. Yani her devlet, oraya, eşit sayıda mümessil gönderir.

cc) *"İş", "İş gücü" nü temsil:* Esmein'in ifadesiyle, yeni ve çok demokratik bazı memleketlerde, iktisadî meselelerin siyasî meseleler üzerinde hâkim olduğu memleketlerde, tamamiyle sosyal tekâmül nizamından gelen bir tesirle, ikinci meclis, "İş"i, "İş gücü" nü temsil etme sebebine dayanır. Profesör Jenks, - Esmein'in bildirdiğine göre - Victorya Hükümetinde meclislerden birinde sermayenin, diğerinde işin temsiliğini görmüştür.

dd) *Memleketin bütün kurucu unsurlarını ihtiva eden bir temsil elde etmek:* Sosyal ve tarihî oluşlar bakımından bir cemiyet, sadece fertlerden mürekkep değildir; aynı zamanda, fertlerden müstakil olan sosyal

guruplardan da mürekkeptir; bu sosyal guruplar, beledi, ailevi guruplardan, yukarıda gösterilen iş gücünü de içine almak üzere, amele, zürra, sanayici, ticaret, ilim, sanat ve din cemiyetlerinden mürekkeptir. O halde, parlamento, memleketin sahih bir temsilini ihtiva etmek istiyorsa, bu sosyal gurupları da içine alan ve temsil eden ikinci bir dala da sahip olmalıdır. Buna göre: tamamiyle fertleri temsil eden, ikinci meclis de, siyaset sanatının bulacağı bir sisteme göre, memleketin bütün bu kurucu unsurların teşkil ettiği gurupları temsil eder.

b) *Parlmanın iki meclisten mürekkep oluşunun, anayasa nizamına giren ve bir politik renk kazanan sebepleri:* Yukarıda gösterilen sebepler var olmadığı zaman dahi - veya, başka bir deyimle, yuakrıkı sebeplere ilâveolarak siyasi bir mülâhaza şeklinde gözüken ve anayasa hukukunun teşkil ettiği çerçeve içinde kalan bazı sebepler de, parlmanın iki daldan mürekkep olması cereyanını geliştirmiş ve gerçekleştirmiştir. Bu sebepleri şöyle hülâsa etmek mümkündür:

aa) *Seçilmiş bir heyetin zulmüne karşı gelmek ve onun, hürriyete getireceği tehlikeyi önlemek:* Aynı parlâmentonun bünyesi içinde iki meclisin beraberce bulundurulmasının veya başka deyimle, parlâmentonun iki meclise bölünerek çalışmaya sevk edilmesinin sebebi; seçim esasına dayanmak ve hürriyetlerin kuruculuğu vazifesini üzerine almakla beraber bir zulüm ve taziyk unsuru olması ihtimali bulunan bu heyetin zulmüne karşı gelmek, onun hürriyetlere getireceği ihlalleri önlemek isteğidir. Parlâmento, iki ayrı meclis halinde çalışır ve hürriyetleri düzenleme işine girişirse, her iki meclis, bu faaliyette, birbirlerini karşılıklı olarak sınırlar, her iki meclisin birbirini sınırlayışı ise, her ikisini, neticede parlâmentoyu, kendi tabii hudutları içinde bırakır, onların sadece meşru olarak yapabileceği faaliyetin yapılmasına imkân verir, bu suretle parlâmentoyu, maddî ve moral plânda bir salâhiyet tecavüzüne girişemez. Parlâmentonun salhiyet tecavüzlerine karşı ve binaenaleyh, bu heyetin zulmüne karşı en ciddi bir garanti teşkil eder. Parlâmentonun da kendisine göre bir salâhiyet sahası vardır. Eğer o da, sadece kendi sahasında kalırsa ve memleketteki diğer kuvvetlerin sahasına tecavüz etmezse, hürriyetler bir muvazene rejimi içinde daha iyi sağlanır. Halbuki diğer taraftan, teşriî kuvvetin, diğer kuvvetlere hâkim olmak temayülü de vardır. İşte, o, ikiye ayrılırsa, diğer kuvvetler üzerinde hâkim olmak imkânını kaybeder ve binaenaleyh, diğer kuvvetler de, kendi sahalarında serbest kalarak hürriyetlerin muvazene rejimini kurabilirler. Böyle yapılmazsa, neticede, parlman, seçilmiş bir heyet olmasına rağmen, zulüm yoluna gidebilir. Seçilmiş bir heyetin zulmü ise, bir monark ve diktatörün zulmünden daha az

korkunç ve felâketli değildir. Meclisin bu zulmü ise, Bryce'ın gösterdiği üzere, otorite kendisine eşit diğer bir meclis dolayısıyla, yani parlmanın iki meclisi ayrılmasıyla kaldırılabilir.

Montesquieu'de, İngiliz Parlâmentosundan bahsederken parlmanın iki meclisten mürekkep oluşunun, onun salâhiyet tecavüzlerine karşı bir teminat olacağı hususunda aynı fikre sahip olmuştur. Monarşist espriye sahip anayasa nizamında faaliyette bulunan parlman, hürriyetleri kolayca ihlâl edivi bir unsur olabilir. Onun iki daldan mürekkep oluşu ise, hürriyetin parlman yoluyla maruz kalacağı tehlikeleri önleyecek en iyi vâsıta olur.

bb) *Kuvvetler arasında çıkacak ihtilâfların hallini kolaylaştırmak* Bilindiği üzere, parlamenter rejimli hükümet sisteminde icra ve teşrî kuvvetleri birbirinden ayırılırlar. Bunlar, karşılıklı olarak fonksiyonlarını icra ederlerken, aralarında ihtilâflar da çıkabilir. Bu ihtilâfların çözülmesi bazan imkânsız hale gelebilir. O zaman hükümet darbesine kadar gidildiği de vâkidir. Halbuki, parlman iki meclisli olursa, o zaman, ihtilâf bu meclislerden biri ile icra kuvveti arasında çıkacaktır. Bu takdirde de, diğer meclis, ihtilâfın taraflarını tadil ve teskin edici bir hakem olacaktır. Eğer ihtilâf, meclislerden birisi ile değil de, her iki meclisi içine alan parlman ile icra kuvveti arasında olursa, o zaman akıl ve adaletin, parlman tarafında olduğu hemen, hemen katidir. Binaenaleyh icra kuvvetinin eğilmesi gerekir.

Bu ihtilâflardan başka, teşrî meclisin iki kısmı arasında ihtilâf çıkarsa, o zaman da icra kuvveti hakem vazifesi görür ve onları tadil eder

cc) *İkinci meclis, daha müessir bir mukavemet merkezi olur:* Memleketin siyasî hayatının akışında öyle safhalar olabilir ki; halk mecl'si, diğer kuvvetlerden, seçim heyetlerinden, parti, meslek, din, menfaat guruplarından gelen maddî ve moral baskının önünde eğilmek, hattâ kırılmak mecburiyetinde kalabilir. Siyasî hayat içinde, parti, meslek, din kanallarından, diğer bir menfaat gurubu kanalından, parlmana doğru öyle ihtiraslar harekete geçebilir ki, parlman, tek bir meclisten - bir halk meclisinden - ibaret olursa, bu ihtirasların tazyiki altında ezilebilir ve kırılabilir. Halbuki ikinci meclis, kuruluşundaki, bünyesindeki farklılıktan gelen bir salâbetle, halk meclisini ezen, kıran bu ihtiraslar karşısında da ayakta durabilir. Bu gibi maddî ve moral baskılara karşı parlmanı koruyan daha müessir bir mukavemet merkezi olabilir.

dd) *Teşrî hakkı kullanırken hata ve suiistimallerden korunmak:* Millî hâkimiyet, hâkim millet'in müstakil bir tarzda istemek, emretmek, icra

etmek iktidarı idi. Hâkim millet, bu millî hâkimiyetini, bilhassa teşrî yapmak suretiyle ifa ve icra edebilir. Zira, millî hâkimiyet en belirli bir şekilde tecelli ettiği saha, kanun yapmaktır ve kanun, milletin umumî iradesinin - ki bu umumî irade, hâkimiyet iradesidir - ifadesidir. Fakat hâkim millet, millî hâkimiyetin en belirli bir şekilde tecelli ettiği kanun yapma işini bizzat başaramaz; yani teşrî yapmak hakkını bizzat icra edemez. Onun için, hâkim millet, teşrî yapmak hakkını, kendi seçtiği mümessillere, vekâlet yoluyla bırakır.

Fakat, milletin bu mühim teşrî yapmak hakkı, onun mümessilleri tarafından - parlman tarafından - kullanılırken birtakım hatalara düşülebilir, bir takım suiistimallere gidilebilir. Hele bu parlman tek meclisten ibaret olursa hata ve suiistimallere daha kolay gidilebilir. Tek meclis teşrî hususunda fazla düşünmeden, yanlış kararlar verebilir ve bu karar, hemen kanun şekline girebilir ve kötü neticelerini hemen doğurur. Artık onları yeni bir kanunla tamir, hiç olmazsa belli bir zaman için, mümkün olmaz. Halbuki milletin teşrî hakkını kullanan parlman iki meclisten mürekkep olursa, gerek milletvekilleri, gerek hükümet kanaliyle çabuk fakat ilmî esaslardan uzak olarak yapılan ve acele yüzünden, fazla düşünmeme yüzünden hatalı noktalar ihtiva eden projeler, daha kanuniyet kazanmadan ikinci meclis tarafından önlenir. O halde, her müzakere edici meclisin düşebileceği hatalardan kaçınmak, iyi niyetten uzaklaşmış heyetlerin suiistimaller ihtiva eden teşrî fiillerinden korunmak için, parlmanın iki meclisten mürekkep olması ve teşrî hakkının iki meclis eliyle kullanılması gerekir. İkinci meclis, sahip olduğu düşünme vakti ve acelesiz müzakere tarzı ile, kanun projelerini daha ziyade olgunlaştırır.

İşte, parlmanın iki meclisten mürekkep olmasını gerektiren sebepler, başlıca iki zümre altında yukarıdaki şekilde hülâsa edilebilirler. İki meclis sistemi veya parlmanın iki meclisten mürekkep olması sistemi lehindeki bu sebepleri, sadece nazarı değerleri bakımından değil, muhtelif zamanların gösterdiği hususiyetlere, cemiyetlerin bünyelerine, bu bünyenin siyasî ve bilhassa sosyal ve iktisadî dokusuna göre değerlendirmek lâzımdır. İleri sürülen bütün bu esbabın mutlak bir değer taşımadığını anlamak için meseleye, şöyle tenkidî bir mülâhaza ile bakmak yeter.

C — Parlmanın iki meclisten mürekkep oluşunun tarihi ve fi'li zaruretlerden sızan sosyal sebepleri hakkındaki mülâhazalar : Filhakika, bütün bu sosyal sebepler, ya belli tarihî ve fiilî zaruretlerden sızmaktadır veya bir mantık zarureti şeklinde gözükmemektedir. Lâkin her biri bizi şöyle bir izaha ve zihnî endişeye sürüklemekten uzak da değildir.

aa) Modern demokratik dünya; artık, içinde toprak veya irs esasına veya herhangi bir feodal zihniyet kırıntısına dayanan bir aristokrasiden gittikçe uzaklaşmaktadır. Cemiyetlerin sosyal yapıları, bu gibi farklılaşmaları süratle tasfiye etmiştir ve etmektedir. Binaenaleyh, bunları temsil edecek bir ikinci meclise lüzum da yoktur.

bb) Federal devlet çok hususî şeraitten doğmuş istisnâî bir devlet tipidir, modern demokratik devletin umumî tipi değildir. Federal devlette ikinci meclis, birincinin karşısında bir muvazene unsuru olarak yer almakta ziyade, o cemiyetin tarihî kuruluşuna ve hali hazırdaki siyasî taazzi tarzına cevap vermektedir.

cc) İş ve iş gücünün parlamannın ikinci bir dalı marifeti ile temsili, esasen tarihî bir zaruret halinde fiilen kendini siyasî teşkilâta sokmuş değildir. Mevcut siyasî ve hukukî teşkilâtı, asla Marksist olmayan, fakat cemiyet içinde insanın müstahsil olarak, müstehlik olarak ve nihayet alelûmum vatandaş olarak işgal ettiği durumu, onun bu sıfatlarından sı-zan sosyal hukuk idraki içinde tanzim meylini gösteren hukuk anlayışına göre tesis etmeden, hiç olmazsa ayarlamadan, iş ve iş gücünün bu tarzda temsili, filhakıka mümkün olamaz ve belki de iki meclisin birbiriyle mütemadiyen tezada düşmelerine yol açar.

dd) Memleketin bütün kurucu unsurlarını teşkil eden gurupların temsiline gelince; bu, fikir olarak caziptir ve hatta temsil nazariyesi bakımından mantıkî gözükmetedir. Fakat işe derinden bakınca şunu görürüz: Bir defa, birinci meclis sadece memleketteki fertlerin temsili değildir ki, onun yanında cemiyette sosyal ve siyasî kuvvet unsurları sayılan gurupların da temsili düşünelim. Filhakıka millî hâkimiyet sistemi içinde bulunduğumuza göre bahis konusu olan temsil; siyasî seçime katılan fertlerin temsili değildir; belli vasıflara sahip - siyasî seçmenlik vasıflarına sahip - kimselerin meydana getirdiği seçim heyetinin - kanunî milletin-birleşmiş iradesi vasıtasıyla ifade ve izhar edilen millî iradenin temsili-dir. Bu millî irade, millet bütününe, millet manevî şahsına aittir. Millet manevî şahsı içinde ise, sadece bu siyasî seçmenler değil ve onların meydana getirdiği kitle değil, bütün sosyal ve siyasî teşekküller mevcuttur. Memleketin sahih temsili elde etmek için; milleti böyle guruplara bölerek ayrı ayrı temsil yoluna gitmemeli, millet manevî şahsının millî iradesini, zamanın icaplarına göre değişik temsil tekniğine başvurarak meydana çıkarma yoluna gitmelidir.

d) *Parlmanın iki meclisten mürekkep oluşunun; anayasa nizamına giren ve politik bir renk altında ifade edilen sebepleri hakkındaki mülâ-*

hazalar : Burada gösterilen sebepler de, parلمانın iki daldan mürekkep oluşunu makul göstermiş ve bu husustaki cereyanın gelişerek gerçekleşmesine yol açmıştır. Fakat gerek parlmantarizmin mantıkına, gerek millî hâkimiyet nazariyesinin mantıkına ve gerekse siyasî şe'niyetin fiilen gösterdiği çehreye bakacak olursak, bu sebepler hakkında da şu mülâhazalara varmak imkânı mevcut olduğunu sanıyoruz:

aa) Parلمانı iki dala bölmek ile, seçilmiş bir heyetin zulmüne karşı gelineceği ve onun hürriyete getireceği tehlikenin önleneyeceği ileri sürülmektedir.

Seçilmiş bir heyetin zulmüne karşı gelmenin en iyi yolu, bizzat parلمانı ikiye bölmekten ziyade, teşriî, icraî ve kazaî kuvvetlerin birbiri karşısında bir müvazene kuracak yolda, yani kuvvetler bölümü prensibinin gerektirdiği tarzla tessüs etmesi ve taazziye kavuşmasını sağlamaktır. Muhtelif iktidarlar, kuvvetler bölümünün istilzam ettiği şekilde teşkilâtlandırılır, ona göre anayasa müesseseleri kurulur ve işlemeğe sevkedilirse, ayrıca, teşriî iktidarı da kendi içinde bölmeğe lüzum kalmadan parlâmento, kendi meşruiyet sahasına sokulmuş olur. Bu suretle de, parlâmentonun faaliyeti de zaman ve masraf bakımından, işkâl edici unsurlarla kösteklenmiş olmaz.

bb) Parلمانın iki daldan ibaret oluşu, muhtelif iktidarlar arasında çıkacak ihtilâfların, bir kuvvet darbesine varmadan hallini kolaylaştıracak bir vasıta olarak gösterilir.

Kuvvetler birliği sistemini kabul eden ve teşriî kuvvetin üstünlüğünü kabul eden memleketlerde, iktidarlar arasındaki ihtilâf, böyle bir hâsin âkıbete varamaz, icra kuvveti eğilir ve mesele kapanır. Kuvvetler ayrımını kabul eden ve muhtelif iktidarların, birbirleri karşısında bir müvazene unsuru teşkil ederek çalıştıkları parلمانter sistemde ise, ihtilâfların çözümlenmesinde, parلمانın diğer dalını hakem yapmaktan ziyade başka vasıtalar düşünmek daha uygundur. Zannımızca, muhtelif iktidarlar arasında çıkacak ihtilâfların çözümlenmesinde müessir olacak âmiller; siyasî teşkilâtın işlemesine hâkim olan idareciler sınıfında ve bütün memlekette bir siyasî basiret hissinin var olması, bu hissi olgunlaştıran bir siyasî terbiyenin mevcut olması ile, devlet başkanının böyle bir rol oynamasına imkân verecek anayasa vasıta ve müesseselerinin var olmasıdır.

cc) Parلمان tek bir meclisten — sadece halk meclisinden — ibaret olursa, onun, muhtelif kanallardan gelecek maddî ve moral nizamda bazı baskılar önünde eğilmesi mümkündür, ve hatta vakidir. Bu halk meclisinin yanında, parlmana diğer bir uzuv daha kazandırılırsa, yani halk mec-

lisinin yanında, diğerk bir meclis daha — yüksek meclis — kurulursa, bunun da, bu gibi tazyiklere karşı, daha dayanıklı bir mukavemet teşkil etmesi de mümkün ve hatta, gene, vakidir. Fakat, bunun mümkün ve vaki olabilmesi için, ikinci meclisin — yüksek meclisin — iş başına gelme — kurulma — hususunda ve sonra da yerini kaybetmeme — mensuplarının sandalyalarını kaybetmeme — hususunda garantili usuller koymak lâzımdır. Bu ise, ikinci meclisi, demokratik zihniyete sığmayacak istisnai ve aristokratik bir hüviyete sahip kılar. Değerk mi?

dd) İkinci meclisin, teşri hakkı kullanırken düşülmesi mümkün olan hatalardan, gidilmesi ihtimali olan suistimallerden parlâmentoyu koruyacağı ileri sürülmektedir.

Filhakika, kanunların ikmali işinde hatâ ve suiistimallere gidilebilir. Bunlardan mümkün olduğu kadar kaçınmak için: Kanun yapılmasını isteyecek olanlarda ve kanunların ikmali işinde rolü olanlarda; siyaset sanatına dahil olan “politik takdir” hissini olgun bulunması; ayrıca, hukuk tekniğine göre hareket etme ihtisasının bulunması lâzımdır. Birincisi, memleketin umumî siyasi terbiyesi; siyasi, iktisadi ve sosyal kültürü meselesiyle ilgilidir. İkincisi de, kanunu hazırlayan ihtisas işidir. Modern parlmentarizmde, kanunları ekseriya hükümet hazırlar. Hükümet ise, böyle ihtisas unsurlarına geniş ölçüde sahiptir. Sonra, onun hazırladığı projeler, geniş ölçüde, meclis komisyonlarında elenir. Yani nev’ima meclis komisyonları, kanunun hem hazırlanma, hem de ikmal edilme işinde bir lâboratuvar vazifesi görür. Komisyonlar ise; kuruluşları bakımından ihtisas unsuruna dayanabildikleri gibi, müzakere usullerine, ihtisas unsurundan istifade yollarını da katabilirler. Bunlara rağmen hatâ ve suiistimallere gidilirse, demek ki gerek kanunların takdiri işinde, gerekse, ihtisas üzerine imali işinde memleketin seviyesi bundan ibarettir. O zaman, ikinci meclisin rolü bu seviyeyi yükseltebilir mi? Zaten kanunların imali işinde ikinci meclislere düşen müzakere salâhiyeti de gittikçe daralmaktadır. İkinci meclislerin, kanunların müzakeresi hususundaki rollerinin neden ibrat olduğu ve nasıl sınırlarla çevrildiği aşağıda gösterilecektir. Şimdilik, sadece şunu söyleyebiliriz ki: Birinci Dünya Harbinden önce başlayıp, bilhassa bu harpten sonra gelişen bir cereyana göre, yüksek meclislerin — ikinci meclislerin — rol ve salâhiyetleri azaltılmaktadır. Devleti, hukuk vasıtasıyla, hukuk yolu ile itham etmek ve onu hukuka yabancı unsurlardan temizlemek mânasını ifade eden bu cereyan, iktidar mevkiinde hukuk devleti mahiyetini daha fazla belirtmek için, iktidar mevkiini “halk hâkimiyeti” esasına göre, rasyonalize etmek yoluna girmiştir. O halde, iktidar mevkiinde halk hâkimiyetini daha fazla tecelli

ettirebilmek için; yüksek meclislerin iktidara ortak olmaması gerekir. İşte bu cereyan sonucu, bilhassa birinci dünya harbinden sonra, ikinci meclislerin salâhiyetleri gittikçe azaltılmıştır. Meselâ, Bakanlar yalnız halk meclisleri önünde mesul olmakta, tesriî salâhiyetleri de adetâ, bir veto hakkına inhisar etmekte ve devlet hayatında çok mühim bir hâdise olan bütçe hususundaki salâhiyetleri de kaldırılmaktadır.

Bütün bu mülâhazaları, şöyle bir sonuç ile bağlamak en insaflı görüş olur sanıyoruz: Millî hâkimiyet rejimini kabul etmiş isek, artık dâvamız, milletin umumî iradesinin mümessiller kanaliyle en iyi ifadesini gerçekleştirmek dâvası şekline girer. Mümessillerin, milletin umumî iradesini en iyi, ne zaman ve hangi şekil içinde ifade ederler meselesine gelince; bu, artık bir siyaset sanatı meselesidir. Milletin iradesinin, mümessillerin bir mecliste mi, iki mecliste mi toplanarak daha iyi ifade edileceği meselesine verilecek cevap; yukarıda gördüğümüz mülâhazalar gözden uzak tutulmamak şartıyla, zamana, şartlara ve siyasî muhitler üzerinde devamlı tesir yapan siyasî âmillere göre değişir. Meselâ, bu zaman ve mekân şartları inkılâpçı bir zihniyet ile hareketi gerektiriyorsa, milletin iradesini tek meclisli parlamenlar daha iyi ifade eder. Burada maksat, en fazla kalabalığın iradesini yakalayabilmektir. Bunu da integral ve doğrudan doğruya bir sistem olan tek meclisli parlamen yapar. Meclislerin ikiliği, maksadı elde etmeğe engeldir, hiç olmazsa onu geciktirir.

İki meclisli parlamen hakkındaki bu mütalâaların açıklanmasından sonra, şimdi, asıl meselemize; parlamen iki daldan mürekkep olduğu zaman millî temsilin arzedeceği durumun incelenmesine gelelim:

Parlamen milletin umumî iradesini ifade ederek millî hâkimiyeti icra etmek üzere irae edilmiş olan ve bu hususta milletten bir temsili vekâlet almış bulunan bir temsil uzvudur. Bazı memleketlerde parlamen iki daldan mürekkep olduğuna göre, parlamenin her iki dalı da temsilci vasıflarına ve salâhiyetlerine sahip midir? Parlamenin millî hâkimiyeti, iki meclisin faaliyeti şekli altında icra etmesi, esasında, cevherinde tek olan hâkimiyeti parçalamaz mı?

Parlamenin iki daldan mürekkep olması hususunda yukarıda açıklanan bütün mülâhazalar, nihayet şu noktayı kabul etmeğe mecburdur ki: parlamenin ikinci dalı olan meclis de, tamamiyle temsilci vasfına ve salâhiyetine sahiptir. O da tamamiyle bir temsili karakterdir. Zira, temsil nazariyesine göre, hâkimiyeti icra eden bir iktidar, kendisine mahsus kuvveti, bir hakkı değil de, millete mahsus olan bir hakkı, bir kuvveti icra ediyorsa, mümessil vasfına sahiptir. İşte parlamento da, kendisine mahsus bir salâhiyeti değil, millete mahsus hâkimiyet iktidarlarını, millete

vekâleten icra etmektedir. Binaenaleyh, bir mümessil karakterine sahiptir. Parlman, seçim esasına dayanan tek meclisten ibaret olursa, seçim yoluyla milletten aldığı bir vekâlete müsteniden mümessillik rolünü oynayan bir müessese olduğu açıkça gözükür. Fakat parlman iki meclisten ibaret olduğu ve hattâ, meclislerden birisi, tamamiyle seçim esasına dayanmadığı halde bile — İngiltere parlamentosunun Lortlar Kamarasında olduğu gibi — gene temsili karakteri haizdir. Zira, bu takdirde, ikinci meclis, kendine mahsus bir hakkı, bir kuvveti değil, millete mahsus olan bir hakkı, bir iktidarı, millete vekâleten icra etmektedir; milletin kendisine izafe ettiği bir iktidarı icra etmektedir. İkinci meclis de seçim esasına dayanıyorsa, bu nokta, gene açıktır. İkinci meclis İngiltere'de olduğu gibi, seçim esasına dayanmasa bile, onun, kendine mahsus bir iktidarı değil de, millete mahsus olan bir iktidarı icra etmesi keyfiyeti, onun, gene bir temsili karakteri olduğunu gösterir. Yalnız, bu sefer, denir ki, onun temsili karakteri ve vasfı, nihayet kanunidir. Seçimden değil, kanundan gelmektedir, fakat muhakkaktır. Zira, ikinci meclis de, aristokratik bir heyet bile teşkil etse, sırf kendisine ait imtiyaz ve salâhiyetleri değil, milletin kendisine isnat ettiği, millete ait olan imtiyaz ve salâhiyetleri icra etmektedir. Fakat bu sefer, şöyle bir itiraz ile karşılaşırız: Bu hâl; yani hâkimiyet imtiyaz ve salâhiyetlerinin temsilci vasfa sahip olduğu ileri sürülen iki meclis tarafından icrası, esasında ve cevherinde tek olan hâkimiyeti parçalamak ve dolayısıyla temsil vakıasına bir tēzat getirmek olmaz mı? Hâkimiyet, millî iradedir, millî irade ise, tek ve taksim kabul etmez. O halde, millî irade (hâkimiyet) temsilinde dahi tek olmalıdır.

Bu itirazı da karşılamak mümkündür. İki meclisin yaratılması hâkimiyet temsilinden parçalamayı gerektirmez. Zira meclislerin ikiliğine rağmen, parlamento gene tektir. Parlamento strüktüründe mudildir, fakat cevherinde, o da, temsil ettiği hâkimiyet gibi, tektir. Parlâmentonun her iki meclisi de temsilci sıfata sahiptir, fakat, bunlar, müstakil olarak hareket eden ayrı organlar da değildir. Bunların ikisi birleşerek tek bir temsil organı meydana getirirler. Binaenaleyh, hâkimiyetin temsili, millet tarafından bu tek temsil organına verilmiştir. Parlâmento, her iki meclisi de, her iki meclisin âzalarını içine alan tek bir müessesedir. Esasen, ikinci meclisin temsilci vasfa sahip oluşu da, onun, birinci meclisten tamamiyle ayrılan müstakil bir müessese olmayıp, umumî olarak milletten temsil salâhiyetini almış olan parlmanın bir uzvu oluşundan gelmektedir. Onun temsili karakteri, parlmanın mümessillik sıfatından gelmektedir. Bir temsili meclisin âzalarının mümessillik vasıflarının o meclisin temsilci sıfatından gelişi gibi. Binaenaleyh şu kadar mümessil-

den — âzadan — mürekkep bir mecliste şu kadar temsil vardır denemeyeceği gibi parlamanda da iki meclis vardır diye, iki ayrı temsil vardır, bu da temsiline dahi tek olması gereken hâkimiyeti parçalar, denemez. Parlamana iki meclise bölmek suretiyle, halkta, iki hâkimiyet iradesi tefrik edilmiyor, sadece, tek bir temsil organına — parlamana — fonksiyonunu görme hususunda dahilî bir strüktür veriliyor.

B — Seçilmiş meclis, teşriî hususlarda müzakere, münakaşa, takdir ve tasvip edici bir organdır:

Parlmanter rejimli hükümetin ilk unsuru olan seçilmiş meclisin modern parlamento usulünün gösterdiği hususiyetlere göre ikinci karakteri, onun teşri hususunda bir müzakere ve tasvip organı oluşudur. Bu meseleyi şöyle bir ayırım yaparak göstermek mümkündür:

1) *Kanun yapma işinde, iktidarların, bilhassa teşri iktidarının rolü:* Parlmanter sistem, yanlış olarak sanıldığı gibi, teşriin sadece teşriî organa, icranın da, gene, yalnızca, icraî organa ait olduğu bir sistem değildir. Tersine olarak, her iki organın, kendi bünyelerinin hususiyetine göre, her iki fonksiyonun ifasına hususî tarzlarda katıldıkları bir sistemdir. Parlmanter sistem, teşriî ve icraî organların birbiri üzerinde karşılıklı olarak bir nüfuz icra etmesi, birbiriyle iş birliği — teşriki mesai, kollaborasyon — yapması usulüdür. Binaenaleyh, kanunların yapılması işinde de her iki organ birlikte çalışacak, böyle bir iş birliği halinde bulunacaktır. Greçekten de öyledir. Parlmanter sisteme göre, her iki organ, kendi bünyelerinin hususiyetlerine göre, kanun yapma işinde beraberce çalışırlar. Kanunun müzakere, münakaşa ve kabulü de kanunların yapılması işinde mühim bir safhadır. Bu safhada da, her iki organın işbirliği mevcuttur. Fakat, bu hususta icraî iktidarların rolünün bulunmasına rağmen, kanunların müzakeresi işinde bilhassa meclisler salâhiyetlidir. İşte bu sebepledir ki, meclisler, teşriî hususlarda müzakere edici bir organ karakterini kazanmıştır. Denebilir ki, kanun yapılması işinde en mühim bir safha olan, müzakere ve kabul hadleri arasındaki safhada, rol ve salâhiyet mecliste toplanmıştır. Vakiya, burada da hükümetin rolü vardır. Hükümet de — parlmanter rejime sahip hükümetin icra organı da — kanunların müzakeresi işinde, oldukça önemli tesirleri olan bir role sahiptir. İcraî iktidarda, kabine âzaları yoluyla müzakerede yer alır ve müzakerelerin kendi istediği istikamette gelişmesi için bir faaliyet gösterir. Fakat o kadar. Müzakereyi fiilen yapmak rolü ve salâhiyeti, münhasıran meclisindir.

Bu söylediklerimizi, başka bir tabirle söylemek gerekirse diyebil-

riz ki : Kuvvetlerin ayrımı denen husus, bugün, daha ziyade, millî hâkimiyet, halkın iradesini temsil eden muhtelif organların iş birliği — teşriki mesaisi — manzarasını göstermektedir. Hâkimiyetin, hele parlamenter rejimli hükümetin muhtelif organları tarafından icra tarzı, tamamiyle bu iş birliği esasına dayanır. Yani muhtelif organlar, hâkimiyetin icra tarzlarından birincisi olan teşri yapma hususunda da bir iş birliğine sahiptir. Böyle olunca, kanunların yapılması işinde her iki iktidarın da rolü olacaktır. Nitekim, icra iktidarı da, kanunları teklif ederek, müzakeresinde söz hakkını kullanarak, yeniden müzakeresini isteyerek, ve nihayet kanunu ilân ederek, teşri hususundaki rolünü oynar. Bilhassa, kanun projesini hazırlamakta icra kuvveti, — modern parlâmento usullerinin tabii ve zarurî bir neticesi olarak — fiilen birinci plândadır. Modern parlâmento usulleri, seçimi kazanan bir parlâmento ekseriyetine dayanan modern icra kuvvetlerini, yalnız basit bir icra vasıtası değil aynı zamanda kuvvetli bir teşri vasıtası haline de getirmiştir. İcra kuvvetinin teşriî çalışmadaki rolü de, bilhassa kanun projelerini hazırlamakta kendini gösterir. Bu da modern dünyanın sosyal münasebetlerinin tekevvün ediş tarzındaki hususiyetten gelmektedir. Gerçekten de, bugünkü sosyal yaşayış, bir sürü sosyal meseleler, bilhassa iktisadî, malî meseleler karşısında kalarak girift bir hal almıştır. Siyasî partiler, işte sosyal yaşayışın arzettiği bu girift hali meydana getiren sosyal, iktisadî, malî meseleleri, kendilerine mahsus dünya görüşleri çerçevesinden mütalâa ederek hal suretlerinin esaslarını, kendi programlarına alırlar. Seçimler de, o zaman bir şe'nî vakıta haline gelen bu programlar etrafında cereyan eder. Ve seçimi kazanan parti, kendi programını — yani karşılaşılan sosyal, siyasî, iktisadî, malî meselelerin çözümlenme anahtarlarını ve yollarını gösteren esasları — tatbik edecek bir kabine kurar. Kabine de, parlâmentoda dayandığı ekseriyetin dünya görüşünden sızan bu esasların fiilen gerçekleşmesi hususunda bir çalışma programı yapar. İşte, şimdi, kabinenin faaliyetinin de bütün şe'nî mânâsı, bu faaliyet programını gerçekleştirmektir. Buna da, kabine, ancak, kanun koyuculuk fonksiyonunun icrasına geniş ölçüde katılmakla muvaffak olabilir. Kabinenin teşriî fonksiyonunun icrasına iştirâki ise, bilhassa kanun projelerini hazırlamakla tezahür eder. Zira, bu hususta kabine, en elverişli durumdadır. Kanun projelerini parti programlarının dayandığı görüşün ışığı altında bütün vuzuhiyle daha iyi beliren realitenin ifadesi halinde ikmâl edebilmek için, derin bir etüd, tetkik, araştırma faaliyetine ihtiyaç vardır. Kabine ise, bütün hükümet mekanizmasını harekete geçirme, bütün ihtisas kademelerini tahrik etme imkânı

nına sahiptir. Binaenaleyh, projeleri o hazırlar. Böylece icra kuvveti fiiliyat sahasında "vakıa halinde teşriin ruhunu teşkil eder". Bir kanun ile tanzimi gereken hususları, sırasına ve zamanına göre, tatbik eden ve onları, proje halinde teşriif meclislere sunan kabinedir. Kanun, bütün tafsilâtı ile bilgili, düşünceli, serbestçe ve sükûn içinde çalışan müte-hassıs dimağlar tarafından hazırlanmalıdır ki, böyle bir çalışmayı tan-zim imkânına da ancak kabine sahiptir. İşte bu faaliyetin bu safhasıyla ve bu ölçü içindedir ki, kabine, aynı zamanda, bir teşri vasıtası, veya başka tâbirle, teşriin ruhu haline girmiştir.

Lâkin, kanunların müzakeresi ve müzakere safhasından başlayarak kabulüne kadar süren bütün safhaları hususundaki salâhiyet, tama-miyle meclislere aittir. Bir cümle içinde bu keyfiyeti ifade etmek gerekirse, denebilir ki: Kanunların yapılması işinde meclislerin rolü, hükü-metin geniş ihtisas kademelerinden geçerek gelen ve aşağıda gösterile-ceği üzere, komisyon lâboratuvarlarında olgunlaştırılan projeleri müza-kere ve münakaşa etmek, onları umumî politik mülâhazalar çerçevesi içinde, bir siyaset hîssinin ihata imkânları içinde "takdir" etmek, bu hu-susta müsbet bir inanca varılırsa "tasvip" etmek, aksi halde "tasvip et-memek"tir. Hele o memleketteki parlâmento usulü, tam parlamanter sis-temin icaplarına göre cereyan etmekte ise ve kabine, büyük bir ekseriyete dayanıyorsa, meclisin rolü, bilhassa tasvip ve tasdik hususlarına inhisar eder. Zira bu gibi memleketlerde sayıları az, fakat teşkilâtları kuvvetli büyük partiler vardır ve parlantarizmin siyasi veçesi bu gibi memle-ketlerde, işte bu partilerin iktidar mücadelesi mahiyetini alır. Seçim, parti programları etrafında cereyan eder ve kabine, seçimi kazanan par-tinin icra organı programının tatbikatçısı vaziyetine girer. Binanealeyh, kabine, bu parti icra organlığı vazifesini, parti programının bu tatbikat-çılığı görevini iyi yapabilmek için, dayandığı ekseriyetin zaferini temin eden parti programının gerçekleşmesi için gereken kanunları hazırlar. Meclise de, bu projeleri tasvip ve tasdik vazifesinden, başka bir şey kal-maz.

Görülüyor ki, parlamanter rejimli hükümetlerin ilk unsuru olan parlman, modern parlâmento usulünün zaruretleri dolayısıyla, teşriif hususta, bu tarzda bir müzakere edici, münakaşa edici, nihayet takdir, tasvip ve tasdik edici organ olmuştur.

Fakat burada, şunu işaret etmeğe mecburuz ki, parlâmentonun bu müzakerecilik ve münakaşa edicilik rolü, umumî seanslardan ziyade meclis komisyonlarında cereyan etmektedir. Kanunların proje halinde hazırlanması işi, nasıl hükümetin gösterdiği, mütehasıs fakat nisbeten

az sayıda dimağlar tarafından yapılıyorsa, kanunun, ciddi politik hasasiyet ve anlayışlı bir ilmî ihata plânı içinde müzakere ve bilhassa münakaşası da, daha ziyade, gene nisbeten küçük bir heyet teşkil eden meclis komisyonlarında yapılır. Komisyonlar, az sayıda parlamento âzasından — parlamenterlerden — mürekkeptir. Bu âzalarda ihtisas aranır. Yani parlamento âzaları, ihtisas dallarına göre gereken komisyonlarda çalışırlar. Bundan başka, komisyon âzaları, o komisyonun uğraşacağı meselelerle, ihtisas çerçevesi içinde mütalâa edilmese bile, daha başka bir alâka ile bağlıdırlar. İşte bu sebeplerle, komisyonlar, kanun projesinin hazırlanması işinde ihtisasa dayanılması gibi, müzakere ve münakaşa işinde de bir ihtisas unsuru teşkil ederler. Müzakere ve münakaşanın en çetin safhası, komisyonlarda geçtiğinden umumî seanslara, hemen, sadece tasvip ve tasdik rolü veya aksi rol düşer.

Bu durum kötümsemektedir. Komisyonların, o komisyonun uğraşacağı işlerde mütehassıs olan kimselerden meydana gelmesinden ziyade o komisyon faaliyeti ile menfaati olan kimselerden meydana geleceği söylenmektedir. Keza, komisyonların siyasî entrikalara daha elverişli birer muhit teşkil edeceği ileri sürülmektedir.

Bu tamamıyla bir gerçeği ifade etmemekle beraber, içinde, az çok bir hakikat payı da taşımaktadır. Bununla beraber; komisyonların da geniş ölçüde ihtisasa dayanan birer eleme, inceleme, künhüne varma muhiti teşkil ettiği muhakkaktır. O halde, komisyonların da kanunların yapılması işinde, projeleri olgunlaştırma rolü olduğunu kabul etmek lâzımdır.

2) *Müzakerenin iki ayrı mecliste oluşu*: Bütün bu söylenenleri özetlemek gerekirse denebilir ki: Kabine kanun projelerini hazırlamak ve meclise sunmak rolüne sahiptir. Öyle ise, parlman iki meclisten ibaret olursa, müzakere de zarurî olarak iki mecliste, iki ayrı müzakere şeklinde cereyan edecektir.

Gerçekten, nazari bakımdan, alelâde teşriî hususlarda, meclisin iki dalının salâhiyetleri birdir. Ancak, malî kanunlarda — bütçe kanununun da — ikinci meclisin salâhiyetleri sınırlı bir haldedir.

Fakat, kanunların iki mecliste müzakeresi, bilhassa ikinci meclisin, halk meclisini frenlemesi meselesinin daha derin bir tezekküre mevzu teşkil etmesine vesile vermesi gibi faydalarına rağmen teşriî işi uzatır, sürüncemede bırakır, bazan bir çıkmaza sokar. Halbuki, modern devletlerde, kuvvetli ihtisas kademelerinden geçmek esas şartına uyulmakla beraber, kanunların, bilhassa gecikmeden çşkmaları, hele sosyal ilerleme mevzuunu ihtiva edenlerin, birer çıkmaza girmeden şe'niyet âlemine do-

ğabilmeleri lâzımdır. Zaten, parlamter hükümet, esas itibariyle, parti hükümetidir. Kanunlar, bütün hareket noktalarını, siyasî ve sosyal hüviyetlerinin ana çizgilerini, ihtiyaçlara uyma meselesindeki bünye hususiyetlerini, iktidardaki partinin programlarından alacaktır. Şimdi yapılacak iş, iktidara gelen partinin programındaki bu esasları, gerek parti kanaliyle yapılan araştırmaların, gerekse, hükümet kanaliyle yapılmış ve yapılacak araştırmaların verdiği sonuçlara uyacak birer kanun hükmü haline getirmektedir. Bunu yapacak olan kabine, geniş bir ihtisaslar kademesinden istifade edeceği için, başarı gösterebilir. O halde; siyasî ve sosyal zaruretlere tekabül eden menşelerini parti programlarından almaları dolayısıyla, bu parti programının da seçimde zaferi kazanması dolayısıyla, esasları memleket ekseriyetinin tasvibine kavuşmuş olan, şimdi de, hükümet ihtisas kademelerinden geçerek siyasî ve sosyal şeniyete uygunluğu temin edilmiş olan, son olarak, meclis organlarının — komisyonlarının — hukuk ihtisasına dayanan kademelerinden geçmek suretiyle de hukuk tekniğine uygunluğu sağlanmış olan bu kanunların, kuruluşundaki farklı usul, dayandığı temel zihniyetlerdeki farklı idrakler dolayısıyla ayrı bir espiriye sahip olan ikinci mecliste de, uzun, uzun müzakereye konması, bu meclisin, birincinin kabul ettiği metinler üzerinde değişiklikler yapmağa kalkması, işleri sürüncemede bırakacaktır. İkinci meclisin zihniyet tecellileri, çok defa, sosyal gelişmeye yarayan kanunları çıkmazlara sürüklemek istidadını da gösterecektir.

Modern parlamento usulü, kendisini çeviren mevzuat bakımından rasyonalize olmaktadır. Ayrıca, mekanizmasının dayandığı işleme kaideleri bakımından da rasyonalize olmaktadır. Bu şerait içinde, kanunlar, bir çoğunluğa dayanan, memleket ekseriyetinin tasvibinden geçen bir parti programının, hâdiselerin veçhelerine göre kazandığı tatbikat formülleridir. Şimdi, onların, bu parti ekseriyetinin teşkil ettiği bir organın — birinci halk meclisinden — gayri olan yukarı şeraite yabancı bir unsur teşkil eden bir heyet önünde — ikinci meclis — müzakere ve münakaşaya konması, modern parlamento usullerinin kazandığı rasyonalizasyona da aykırıdır.

C — Seçilmiş meclis, icrai iktidarın murakabe organıdır : Parlamter rejimin tarih boyunca geçirdiği büyük gelişme sonucu beliren karakterinin diğer bir çizgisi de; onun, icraî iktidarın murakabe organı oluşu şeklinde gösterilebilir.

Gerçekten, parlamter sistemde bir kuvvetler ayırımı vardır. Buna göre teşriî iktidar kendi sahasında, icraî iktidar da, kendi sahasında, birer müstakil organ olarak çalışmaktadır. Fakat, bu; her iki iktidar ara-

sında kat'î bir ayırım bulunduğu, rolleri arasında hiç bir tedahül bulunmadığı mânasını ifade etmez. Tersine olarak, her iki iktidarın kendi bünyelerinin hususiyetlerinden gelen bir farklı tarzla, hem teşriî, hem de icra işlerinde rol sahibi olduğunu gördük. Fakat, bunların, birbirinden ayrı iki müessese olduğu da muhakkaktır. İşte parlamenter sistemde, icraî iktidarla, — hükümetle, kabine ile — parlâmentoyu birbirinden ayıran hususiyet, bilhassa şöyle gösterilebilir: Hükümetin rolü, bir kelime ile, idare etme — Direksiyon — dur. Parlmanın da rolü, gene bir kelime ile, kontrol etmedir. Bu sebeptendir ki, seçilmiş meclisin karakterindeki en esaslı çizgilerden birisi de, onun, icraî iktidarın murakabe organı oluşudur, diyoruz.

1 — *Murakabenin sahası*: Parlmanın, yaptığı bu kontrolün bir sahası olmak lâzımgelir. Her zaman, verdiği kararlar, yaptığı icralar hakkında — yani direksiyon tarzı dolayısıyla — hesap vermeğe mecbur olan icraî iktidarın, hangi fiilleri hakkında parlmanın hesap sormak salâhiyeti işleyecektir? Bu soruya verilecek cevabı da parlmanın murakabe sahasını teşkil edecektir.

Bu hususta, umumî bir kaide halinde, şöyle diyebiliriz: Meclislerin, kabineleri kontrol sahası içine, bir taraftan, hükümetin umumî politikasına taallûk eden işler, diğer taraftan da, her Bakanın, Bakanlığına ait şahsî politikasına taallûk eden işler ve fiiller girer.

Binaenaleyh, parlman, evvelâ hükümetin umumî politikasını kontrol eder. Vakiâ, bu umumî politika denen şeyi tayin güçtür. Bununla gerek iç, gerek dış meselelerde, hükümet makamlarının heyeti umumiyetine ilham kaynağı olan umumî temayüllerden sızan fiiller, işler anlaşılır. Binaenaleyh, bütün kabine tarafından bu mahiyette alınan kararlar, yapılan icralar, hükümetin umumî politikası içine girdiği gibi, bazan bir Bakan tarafından yapılan ferdî bir fiil de, yukarıda bahsedilen temayülden sızdığı için, umumî politikaya girebilir, Meselâ bir elçinin veya valinin tayin ve azli, yabancı bir memlekete ile girilen müzakere tamamiyle bir Bakanlığı ilgilendiren ferdî bir fiil olmakla beraber, hükümetin bütün muamelelerine ilham kaynağı olan bir umumî temayülü meydana çıkarıldığından, hükümetin umumî palitikasına dahil sayılır.

Bundan başka, parlman, her Bakanın, kendi Bakanlığı sahasına ait şahsî politikasını da kontrol eder. Bu sahaya giren fiiller, tamamiyle o Bakanlığa ait, ferdî mahiyette fiillerdir. Parlman, bunları da kendi kontrol sahasına alır. Burada, şu husus akla gelebilir: Kabine, dayandığı ekseriyet partisinin programının tatbikatçısı olacağına göre, kabine âzala-

rından her birinin ayrıca şahsî politikası olabilir mi? Olabilir. Zira, kabinede, her Bakan, kendi Bakanlığı sahasına giren âmme hizmetlerinin şefidir. Her Bakan, kendisine bağlı âmme hizmetlerinin iyi işlemesi için gereken emir ve talimatı şahsî takdirlerine göre de alacak ve bu âmme hizmetlerine, umumî istikamet verecektir. İşte bunu yaparken, hükümet muamelelerinin bütününe ilham kaynağı olan umumî temayüllere göre hareket edeceği gibi, kendi şahsî takdir ve idrakinin temayüllerine göre de hareket edecektir. İşte bu da, kendi Bakanlığına ait şahsî politikasını teşkil eder. Böyle şeyler olmasa bile, sırf kendi Bakanlığını ilgilendiren hususlar o Bakanlığın faaliyet sahasını teşkil eder, ve binnetice, o Bakanlık hakkında bir kontrolü ve aşağıda anlatılacağı şekilde bir mesuliyeti gerektirir.

2 — *Murakabenin müeyyidesi*: Parlamenter rejimli hükümetin siyasî gayesi, siyasî hürriyetleri sağlamaktır. Siyasî hürriyetin esaslı şartı ise, icra kuvvetinin mesuliyetinin gerçekleşmiş olmasıdır. Kanunun icrasını temin edecek olan bizzat icra kuvvetidir. Fakat icra kuvveti, kanunu icra ederken, kanunu ihlâl edebilir, aşabilir. Keza, icra kuvveti, kanunun daha evveldin tanzim etmediği fiillere, keyfî olarak karar verebilir, suiistimalci olabilir. Onun için icra kuvveti, sahip olduğu iktidarın, otoritenin keyfî icrasından ve suiistimalinden dolayı mesul olmalıdır. İşte onun böyle bir mesuliyet prensibi ile karşılaşması kendisi hakkında yapılan murakabenin müeyyidesini teşkil eder.

Parlmanın, icraî iktidar hakkında yaptığı kontrolün bu müeyyidesi esas itibariyle, bütün kabinenin veya teker, teker ilgili Bakanların siyasî, cezaî, medenî mesuliyetleri şeklinde ifade edilebilir.

Parlmanın hükümeti murakabesi, hükümetin umumî politikası üzerinde icra ediliyorsa, bunun müeyyidesi de, bütün kabinenin siyasî ve müşterek mesuliyetidir. — toptan icraî iktidarı kaybetmeleri —.

Mesuliyet vakiasına yol açacak murakabe, bir Bakanın kendi Bakanlığına ait şahsî politikası ve şahsî fiili üzerinde cereyan ediyorsa, bunun müeyyidesi de, sırf o Bakanın şahsı üzerinde toplanır. Bu müeyyide, sadece o Bakanın çekilmesini gerektiren ferî mesuliyet veya, devlete veya hususî şahsa zarar gelmişse, aynı zamanda, cezaî ve medenî mesuliyet şeklinde tecelli eder.

3 — *Murakabenin vasıtaları*: Parlman, icraî iktidarı, bu iktidarı fiilen kullanan Bakanların toptan veya ferdan bahis konusu olan siyasî, medenî, cezaî mesuliyetleri müeyyidesi altında yaptığı kontrolün bazı vasıtaları vardır. Parlman, bu vasıtaları harekete geçirerek bu vasıtaları,

icraî iktidara karşı yönelterek kontrolünü yapar ve bu kontrolün yapacağı müeyyidelerin de gerçekleşmesine yol açar. Bu vasıtaları da şöyle sıralamak mümkündür :

a — Bilgi vermeğe davet — bildirme isteme — : Hükümetin istediği her an, faydalı saydığı hususlarda meclise malûmat vermek hakkı vardır. Bilmukabele meclisin de, her meselede, hükümeti kendisine bilgi vermeğe davet hakkı olmalıdır. Netekim vardır. Fakat hükümet, o mesele hakkında meclise bilgi vermeden veya vermeyen doğacak mesuliyeti üzerine alarak, bu daveti kabul veya reddedebilir. Bu, nihayet, meclisin bilmesinde fayda görülen bazı hususlar hakkında, meclisin, hükümeti bilgi verme hususunda, bir nevi ikaz tahrikidir. Bu itibarla, onda aşağıda gösterilecek sual — soru — ve istizah — gensoru — müesseselerindeki katiyet ve müeyyide yoktur. Fakat, meclis, böyle bilgi elde etme talebini yapma hakkını kullanarak, hükümeti yaptığı ve yapacağı fiiller hakkında daha uyanık durmağa sevkeder. Bu itibarla, bunu; bir kontrol vasıtası saymak da mümkündür. Mamafih parlamento usulü güden memleketlerde, bu husus, bir müessese halinde anayasalarca tesis edilmiş değildir.

b — Sual — soru — : Bu, bir meclis âzasının — parlamenterin — belli bir hususta, icraî iktidardan izahat istemesidir. Bu vasıta ile, meclis âzası, hükümeti belli bir mesele hakkında veya bir Bakanı, kendi salâhiyeti içine giren bir fiil hakkında bilgi vermeğe kat'î olarak sevk etmesidir. Zira, hükümet veya Bakan, suale cevap vermeği reddetme veya cevap verme müddetini uzatma yoluna girince, sual sahibinin de, sorusunu, istizaha — gensoruya — çevirmek imkânı vardır.

Sual sonunda, umumî münakâsa acılmaz ve hükümet veya Bakana itimat edilip edilmeyeceği, bahis konusu değildir. Bu vasıta, iki şahsın bir pives halinde, sadece sual sahibi ile, muhatabını konuşmağa imkânlı kılar. Bu sebeplerle de, daha zivade, ikinci derecede önemli idarî tafsilât hakkında yapılmak mutad olmuştur. Parlamento usullerinin tekniği bakımından, sual iki tarzda sorulabilir: Sözlü veya yazılı olarak yazılı suallere, münakâsa tehlikeli olduğu zaman veya zamandan tasarruf etmek için müracaat edilir.

Parlamento usulü güden memleketlerde sual müessesesi çok kullanılır. Hattâ denebilir ki, meclisin bu kontrol vasıtası, varatılma sebebinin asan bir şekilde kullanılmaktadır. Doğurduğu tehlikeye iki türlüdür. Evvelâ, sual sahibinin bir âmme hizmetini ihlâl etmesi ihtimali vardır. Bu tehlikeyi önlemek için, Bakanın suali kabul etmesi şart koşulmuştur. Bakan, umumî menfaat namına, bahis konusu olan âmme hizmetinin menfaati

namına isterse suale cevap vermeyebilir. Fakat o zaman da, sual sahibi, sualini istizaha çevirmektedir.

İkinci tehlike; suallerin çoğalması dolayısıyla, bizzat meclisin ve Bakanın çalışmalarının bozulmasıdır. Bilhassa sözlü sualler bu istidattadır. Onun için, sualler, hem zaman bakımından sınırlanmıştır; hem de haftanın ancak belli günlerinde belli sayıda sual sormak yoluna gidilmiştir.

c — İstizah — gensoru — : Bu vasıta ile de gene, bir parlamter, hükümeti umumî politikaya taallük eden bir hususta, veya bir Bakanı kendi salâhiyeti içine giren bir fiil hakkında bilgi vermeye sevkeder. Demek ki, sual ile aynı karakterdedir. Fakat genişliğinde, inkişaf tarzında, neticesinde daha önemlidir. Zira, sual sahibi, daha geniş bir zamana sahiptir, umumî münakaşaya yol açar, hükümet veya Bakan hakkında itimat meselesinin bah's konusu edilmesi sonucunu verir. İstizahtan, onun muhatabı sıyrılamaz, anayasa nizamı içinde kalan her mesele hakkında istizah vasıtası kullanılabilir. Zira, meclislerin, hükümetin her fiili hakkında kontrol salâhiyeti ve hakkı vardır.

İstizah, meclisin kontrol salâhiyetinin müessir ve enerjik bir vasıtasıdır. Çünkü sonunda, dediğimiz gibi, muhakkak, kontrolün muhatabının mesul olup olmamasını gerektiren bir itimat meselesi ortaya çıkar.

d — Parlamter tahkikat — Meclis soruşturması — : Bu da, meclisin icraî iktidarı kontrolünün çok müessir bir vasıtasıdır. Bu; parlamento içinden çıkan bir komisyon — parlamento tahkikat komisyonu — marifetiyle yapılan bir tahkikattır. Hükümetin mesuliyetini mucip olacak tarzda bir siyasî ehemmiyeti olan vakia ve fiiller ile âmme hizmetlerinin işlemesine müessir olan bazı şahıslar hakkında meclisi malûmattar kılmak ve binaenaleyh, meclis kanalıyla onları adalet rolüne çıkarmak gayesini güder. Böyle bir tahkikat çenberi içine giren Bakanlar, hem siyasî bakımdan, hem de medenî ve cezaî mesuliyet ile karşılaşır. Tahkikatı yapacak olan komisyon — parlamento tahkikat komisyonu — bir adliye organı olmakla beraber, hükümetin, ilgili bakanın ve hâdise ile ilgili diğer şahısların mesuliyetlerini gerektiren noktaların gerçekten bulunup bulunmadığını tesbit edebilmek için, mahdut bazı adli salâhiyetlere de sahiptir. Bir kelime ile, onlar, hükümetin mesuliyetini gerektirecek vakialara ait dokümanları ve bu vâkıalarla ilgili şahısları aramak, tesbit etmek hususunda bazı salâhiyetlere sahiptirler. Yeni gerekli evrakı ve malûmatı, hükümetten ve hususî eşhastan isteyebilirler.

Komisyon yaptığı parlamter tahkikatın sonucunu, belli usullerle meclise bildirir. Meclis de, mesuliyeti gerektiren noktalar görülürse, hem

siyasî mesuliyet mekanizmasını işletir, hem de ilgililerin medenî ve cezaî mesuliyetlerini gerçekleştirecek adalet mekanizmasını tahrik eder.

e — Hususî Kontrol ve Nezaret Komisyonları: Parlâmento, bir de herhangi bir hizmetin işlemlerini kendi adına kontrol etmek veya ona nezaret etmek için hususî şekilde vazifeli komisyonlar da kurabilir. Bunlar da, onu icraî iktidar ve kontrol vasıtası olurlar. Parlâmentonun mademki bir kontrol hakkı vardır, parlâmento mademki icraî iktidarın murakabe organıdır, o halde, parlâmento, bu salâhiyetini, bazan böyle bir hususî komisyon yoluyla yapabilir. Binaenaleyh, bu komisyon da, onun bir kontrol vasıtası olur. Bilhassa harp zamanlarında, parlâmentolar, hükümetin birçok hizmetlerini bu yol ile murakabe eder, bir nezaret altında bulundurur.

4 — *Murakabenin geçtiği muhit*: Hükümetin rolü, idare etme — Direksiyon — idi; parlmanın da rolü, bu idareyi — direksiyonu — kontrol idi. Parlmanter rejimli hükümet sistemini kabul eden memleketlerde, parlman iki daldan ibaret olduğuna göre, ve ayrıca, halk temsilini yapan birinci meclisin faaliyetleri, bilhassa komisyonlarda geçtiğine göre, parlmanın bu kontrol faaliyeti de hangi muhitte cereyan edecektir?

Parlmanın kontrol vasıtalarının işleyişini, bu vasıtalarının sadece hukukî fonksiyonları bakımından ele alırsak demek gerekir ki parlmanter kontrol ve murakabenin geçtiği muhit olsa, olsa, ancak parlmanın her iki dalıdır. Bu noktayı münakaşa edeceğiz. Fakat şimdilik şunu da ilâve edelim ki: parlmanın hükümet üzerindeki faaliyet ve nüfuzunun cereyan tarzının siyasî veçhesine bakarsak, kontrol vasıtalarından bilhassa hukukî olan sual, istizah ve parlmanter tahkikat yollarına baş vurma salâhiyeti hiç olmamasına rağmen meclis komisyonları da, hükümeti kontrol muhiti teşkil etmektedir. O halde, meseleyi bu üç çeşit müessesede inceleyelim:

a — Doğrudan doğruya halk temsilini yapan birinci mecliste; parlmanın, icraî iktidar üzerinde yaptığı murakabenin — yukarıda gösterilen murakabe vasıtalarını kullanmak suretiyle — her şeyden önce birinci meclislerde yapıldığı şüphesizdir. Bu noktayı, bütün anayasaların, açıkça belirttiği muhakkaktır. Bundan başka, parlmanter hükümetli hükümet sisteminin mantığı da bunu gerektirir. Tekrar, tekrar söylediğimiz gibi, parlmanter rejimde, hükümet, seçimi kazanan partinin programının tatbikatçısıdır. Bu rolünü oynayabilmek için de parlmanda — daha doğrusu birinci mecliste — o parti ekseriyetine dayanmaktadır. Hükümet o parti programı çerçevesi içinde karar vermek, idare etmekten iba-

ret vazifesini o parti ekseriyetine dayanarak yapacaktır. O halde, bu vazifeyi iyi görüp görmediği hususunda da, programının tatbikatçılığı işini üzerine aldığı bizzat o parti tarafından murakabe edilmesi lâzımdır.

b — Gene temsili karakterde olmasına rağmen, kuruluşu ve bünye hususiyetleri bakımından halk temsilini yapan meclisten farklı bir hüviyeti olan ikinci mecliste: Modern parlantarizmin ilk modeli olan İngiltere parlamentosunda ve modern parlantarizmin bilhassa yayılmasına vesile olan Fransız parlamentosunda yüksek meclisi teşkil eden ikinci meclislerin, icraî iktidarı kontrol ve bilhassa mesul edemeyeceği hususunda bir anane yerleşmişti. Zira İngiliz Lortlar Kamarası ve ondan gelen Fransız yüksek meclisleri — senaları — temsili karakterde sayılmıyordu. Bu sebeple, millet adına Bakanları kontrol ve mesul edemezdi. Ayrıca, bu müesseseler, birer muhafazacılık -conservation - organizmi idiler. Bakanları ve hükümeti mesul etmek ise, onları devirmektir, muhafaza etmek değildi.

Fakat, bugün, ikinci meclislerin, ya seçimden gelen bir esasla veya kanundan gelen bir esasla temsili karakteri haiz oldukları muhakkaktır. Sonra, bugün muhafazacılık, millet menfaatleri ve devlet hayatı için tehlikeli olan kabineleri atıp, bu menfaatleri muhafaza etmek mânasını kazanmıştır. Binaenaleyh, ikinci meclislerin de, icraî iktidarları kontrol eden ve binnetice mesul eden birer muhit olmasına mâni sebepler ortadan kalkmıştır. Bu sebeplerle birlikte, onlara bu imkânı vermeyen an'ane de kalkmalıdır, netekim kalkmıştır. Ve bugün, birçok anayasaların hukuk mantığı içinde anlaşılması gereken sarahati de bunu icap ettirmektedir. Geçmiş bazı tatbikat da bu yolda cereyan etmiştir. Fransa'da bazı hükümetler, Sena önünde itimat meselesini bahis konusu etmiştir.

Bununla beraber, parlantarizmi çeviren rasyonalizasyon cereyanı, yüksek meclislerin rolünü gittikçe küçültmek sonucunu vermiştir. Buna göre, icraî iktidarın kontrolünün, murakabesinin ve bu kontrol sonucu mesuliyetinin cereyan ettiği muhit, doğrudan doğruya halk temsilini yapan ve seçimi kazanan parti ekseriyetine dayanan birinci meselelerdir. Esasen, bunun böyle olması, yukarıda işaret ettiğimiz üzere, parlantarizmin mantıkına uygundur. Bilmukabele yüksek meclislerin — ikinci meclislerin — böyle bir kontrol yapmamaları da, gene bu mantık icabıdır. Zira bu sistemde hükümetin vazifesi, seçimi kazanan parti ekseriyetine dayanarak, o partinin programının tatbikatçısı olmak, o partinin görüşlerine göre formüle edilmiş bulunan kanunlara uygun olarak karar vermek, icra etmektir. O halde, kuruluş ve bünye hususiyetleri bakımın-

dan, seçimi kazanan parti ile, o partinin programı ve görüşleri ile organik bir alâkası olmayan bir heyetin; geniş ve siyasî mânasiyle o partinin tatbikatçısı olan hükümeti kontrolü ve hele mesul etmesi pek mantıkî olmasa gerektir. Burada, belki şöyle bir mülâhaza ileri sürülebilir: Parlmanter rejimde dahi olsa, hükümetin vazifesi, sadece bir parti programını gerçekleştirmek değildir; o parti programından evvel de var olan ve devlet hayatının umumî esaslarını teşkil eden anlayışa göre, partiler üstünde ve menfaat ölçülerine göre karar vermek, icra etmektir. İşte, ikinci yüksek meclis, hükümeti, bu çeşit faaliyetlerinde kontrol ve mesul eder.

Cevap şu olabilir: Bir kere, devlet hayatındaki bütün anlayışları ve ne kadar umumî plânda mevcut olursa olsun, bütün menfaatleri, partiler etrafında billûrlaşan anlayışlardan, partilerin ifade ettiği menfaatlerden pek ayrı sayamayız. Böyle bile olsa, onları, partiler etrafında billûrlaşan anlayışlardan, partilerin ifade ettiği menfaatlerden fiilen ayırmak zordur. Yüksek meclis, hükümeti, devlet hayatının umumî esaslarından olan bu anlayışa ve umumî menfaat idrakine göre kontrol ve mesul ederken, hükümet faaliyetindeki parti payı sahasına girmekten kendini nasıl alakoyacaktır? Sonra, yüksek meclisin; böyle bir kontrol vesilesiyle, seçimi kazanmak dolayısıyla sosyal ıslâhat hususundaki görüş ve kanaatlerini gerçekleştirmek hakkını ve imkânını elde etmiş olan partinin ve ona dayanan birinci meclisin böyle sosyal ıslâhat hamlelerini önlemesi ihtimali yok mudur?

c — Meclis komisyonlarında: Kontrol vasıtalarını fiilen ve resen harekete geçirmek salâhiyetine sahip olmadığı halde, meclis komisyonlarının da, hükümeti kontrol etme sahası teşkil ettiği vakidir. Yalnız, hemen şu noktayı belirtmek lâzımdır: Meclis komisyonları, hükümetin açık ve anayasa hukuku çerçevesi içinde yapılan kontrolünün sahası değildir. Belki, siyasî kombinezonlar içinde geçen endirekt ve hattâ gizli bir kontrol muhitidir.

Gerçekten, komisyonlar, hükümete, Bakanlara, anayasa hukukunun derpiş ettiği sualleri soramazsa da, hükümeti, bakanları kendi önünde izah vermeğe davet edebilir, ve onları inceden inceye sıgaya çekebilir. Keza, komisyonlar, istizah mekanizmasıyla hükümeti veya Bakanı bir münakaşaya çekip, sonunda düşüremezlerse de, kendi içlerinde, Bakanla bir münakaşa açabilirler, ve vardıkları aleyhte fikri, meclis umumî heyetine ve umumî toplantı münakaşalarına sirayet ettirebilirler. Nihayet, komisyonlar, parlamanter tahkikat mekanizmasını bizzat harekete geçiremezler ve bir parlamanter tahkikat komisyonunun raporu üzerine hükü-

metin, bakamın, diğer ilgili şahısların mesuliyetlerini gerçekleştiremezlerse de, kendi içlerinde yaptıkları araştırmaları, ve ittilâ kesbettikleri vakıaları, bir parlamter tahkikat mevzuu halinde umumî heyete intikal ettirebilirler. Bu sebeple, komisyonlarda filiyatta, icraî iktidarın kontrolü muhitini teşkil ederler. Bu muhitte cereyan eden kontrol, anayasa hukukunun derpiş ettiği ve etmesi gereken hukukî yollarla bir nizam altına da alınmamış olduğundan, bazan, gizli politik kombinezonların zoru altında kalabilir ve hattâ tereddide uğrayabilir.

III

MECLİSLERİN BÜNYELERİNDE BELİREN YENİ GELİŞME MEYİLLERİ VE BUNLARIN ORTAYA KOYDUĞU MESELELER :

Parlmanter rejimli hükümetin ilk unsuru olan seçilmiş meclis, şimdiye kadar gördüklerimizden anlaşıldığına göre, kralın etrafında basit, salâhiyetsiz, siyasi ve hukukî vasıflarla teçhiz edilmiş bir hüviyetten mahrum bir heyet halinde kurulmağa başlamış, nihayet, millî temsili ifade eden teşriî hususlarda geniş ölçüde müzakere, münakaşa ve takdirlerde bulunan, icraî iktidarı murakabe eden bir organ haline girmiştir.

Parlmanter rejimli hükümet sisteminin, başta bu ilk unsuru olmak üzere, geçirdiği gelişim, rejimi; aynı zamanda seçimi kazanan partiler kanaliyle icra edilen bir sistem haline getirmiştir. Diğer taraftan, parlamnların ikinci dalları olan yüksek meclislerin, temsili karakterine bir hâlel gelmemekle beraber, gerek teşri hususunda, gerek icraî iktidarın kontrolü hususundaki salâhiyetlerinin daralmaları bu meclisleri de ikinci plâna atmıştır. Fakat, cereyan, bunların yerine parlamnların, devlet hayatında ihtisasa dayanan faaliyetlerinin inşa ve kontrolü hususunda salâhiyetli bir ihtisas meclisini de ihtiva etmesini veya hiç olmazsa böyle meclislerden geniş ölçüde faydalanmasını gerektirecek tarzda istikametlenmektedir. O halde, bu iki hususu ifade etmek için, diyebiliriz ki, meclislerin bünyelerinde beliren yeni gelişme meyilleri; meclisleri, bir taraftan partilerin iktidar mücadelesinin geçtiği resmî saha haline sokarken, diğer taraftan da, meclislerin devlet hayatında meslekî ve hayatî ihtisasa dayanan faaliyetlerin inşa ve kontrol sahası olan bir ihtisas dalını ihtiva etmesi istikametine yönelmektedir.

A — Mecl'sler, partilerin iktidar mücadelesini geçtiği bir saha olmuştur: (Nisbî temsil meselesi)

Partilerin umumî işlerin sevk ve idaresinin vazettiği meselelerin en mühimlerini tanzim etme hususunda ekseriya salâhiyetli olmadıklarını

bile söyleyenler vardır. Fakat bilhassa partilerin, memleketteki efkârı çok taksime uğrattığı, efkârın farklılığının bazı dereceleri aşınca, demokrasinin işlemlerini önlediği ve onun zevaline yol açtığı; memlekette bir karışıklık unsuru teşkil ettiği; partiler arasındaki efkâr ayrılığının, onları, gittikçe birbirine düşman ettiği; bunun ise, çeşitli meyiller arasında dahi bir dereceye kadar bir görüş birliği isteyen demokrasiyi baltalayacağı gibi iddialar ileri sürülmektedir.

Bütün bunlar karşısında, siyasî partilerin zaruret ve lüzumunu anlatacak değiliz. Yalnız şunu işaret edeceğiz: modern demokratik hükümet — hattâ tam olarak parlamenter rejime sahip olmasa da — partili hükümettir. Hele parlamenter rejimli hükümet, tamamiyle bir parti hükümetidir. Parlamenter demokrasiyi karakterize eden husus, hükümetin partiler tarafından idare edilen ve partilerin görüş ve kanaatlerini temsil eden siyasetçiler arasından seçilmiş olmasıdır. O halde, çok partili demokrasi, bilhassa parlamenter rejimli demokrasi; hükümeti teşkil edecek siyasetçileri irae etmek ve hükümet teşkiline hak kazanmak için parlamento ekseriyetini kazanma uğrunda partiler arasında cereyan edecek bir mücadele rejimi olacaktır. Bu mücadele ise; her yerden önce ve her şeyden kuvvetli olarak, “millî temsil”in tecelli ettiği, “teşri”in yapıldığı, “icranın kontrolü”nün hukukî ve siyasî vasıtalarla fiilen icra edildiği bir muhit olan meclislerde yapılmaktadır. Parlamenter rejim seçim ekseriyetini kazanmış olan iktidardaki partinin ve ona dayanan hükümetin yerlerini muhafaza etme, diğer partilerin de, onları sandalyalarından kaldırıp, oraya kendilerinin geçme cehdini gösterdikleri bir rejimdir. Bunun için de iktidar partisi esasen seçimi kazanmış programını ve bu programın en iyi tatbikatçıları olarak irae etmek suretiyle hükümeti teşkile gönderdikleri siyasetlerini, daima siyasî, hukukî, iktisadî, malî şerhiyetlerle âhenkli bir inkişafa ve faaliyete sevketmeğe mecburdur. Bu da meclisin teşriî çalışmalarını, hükümetin icraî faaliyetlerini ona göre yapmakla mümkündür. Bu iki çeşit faaliyet de, meclis sinesinde yapılmakta veya murakabe edilmektedir. Muhalefet partilerine gelince; bunların da iktidar partisi kanalıyla yapılan bu teşri ve icra da, memleketin siyasî, hukukî, iktisadî, malî şerhiyetlerine uymayan noktaları, gerek fikir ve zihniyet cephesindeki isabetsizlikleri, gerek tatbikat cephesindeki isabetsizlikleri, gerek tatbikat cephesindeki aksaklıkları ile açıklamaları ve kendi anlayışlarına göre işin doğrusunu belirtmeleri lâzımdır. Bu da, iktidar partisi tarafından sevk ve idare edilen teşri ve icranın tenkidi, nazarî bakımdan tahribi ve onun yerine gelmesi gerekenin gösterilmesi suretiyle olur. O halde, tablomuz şöyle bir manzara gösteriyor: Bir tarafta, iktidar partisi, yeri-

ni muhafaza edebilmek ve üzerine aldığı rolü ifa edebilmek için teşri yapmakta, icra yapmakta, ve bu icranın hesabını meclis önünde vermektedir. Yani meclis sinesinde cereyan eden veya sonuçları meclis sinesinde bir akis bulan bir faaliyette bulunmaktadır. Diğer taraftan, muhalefet partileri de, bu teşri ve icraya hücum etmektedir. Bu da tamamiyle meclis sinesinde cereyan etmektedir. Her iki tarafın bu faaliyetleri, her iki tarafın iktidar mücadelesini teşkil eder.

Burada şu mesele ile karşılaşılıyor: Şimdiye kadar verdiğimiz izahat, parlamenter rejimli demokrasinin veya daha geniş olarak partilerden mürekkep parlamenli demokrasinin işleminde, esas olarak az sayıda büyük partilerin mevcudiyetini kabul ettiğimiz hissini veriyor. Filhakika parlamantarizmin başarı kazanmasının en önde gelen sebeplerinden birisi de, bir tanesi iktidara tam olarak tesahüp eden az sayıda — iki tane partinin var olmasıdır. Böyle olmayıp da, ortada birçok partiler gözükyorsa, bunların mevcudiyetleri ile meydana çıkan fikir ayrılıkları ve farklılıkları, karışıklıklar doğurur, hükümetlerin, kuvvetli bir ekseriyete dayanmama yüzünden hafifliği ve istikrarsızlığı sonucunu verir. Bunun için, partilerin çoğalmasından sakınmak lâzımdır. Bu da mümkündür. Aralarında farklılık bir fikir nüansından ileri gitmiyen çeşitli temayüller, bir büyük partinin sinesinde barınabilir. Siyasetçiler, gerek ferden, gerek grup halinde, kendilerini neticesiz ve iddialı bir tecerrüt içine sokan bir yalnızlığa atılmamalı, komşu büyük partilerin efkârı ile iştirak noktaları olan bir anlayışla birleşmelidirler.

Bu mülâhazalara rağmen, her türlü efkârın, birer müstakil hüviyet halinde teşkilâtlanıp ayrı bir parti haline geldiği görülmektedir. Böyle olunca, bütün partilere, iktidar mücadelesinin geçtiği mecliste, sesini işittirebilmek ve meclisin teşriî faaliyetleri ile, murakabe faaliyetleri sırasında, yıkıcı ve yapıcı tenkitleri ile, ileride ekseriyete kalbolma imkânını temin etmek lâzımdır. Esasen parlamento, milletin temsil organı olduğuna göre milletteki her kanaati ifade eden her partiye, bu zaviyeden de, mecliste yer vermek lâzımdır. Bu, nisbî temsil usulüyle mümkündür.

Nisbî temsil; her bölgede, belli sayıda âzası olan teşkilâtlı siyasî partilere, nüfuzlarına, adedî kuvvetlerine göre mümessillik sandalyası sağlayan seçim usulüdür. Neticede, parlamanda, her parti, hemen hemen adedî kuvvetine tekabül edecek sayıda mümessillere sahip olur. Bu mümessiller vasıtasıyla, iktidar mücadelesinin mecliste cereyan eden teşri ve kontrol safhalarında sesini işittirebilir.

Nisbî temsil meselesi, lehindeki ve aleyhindeki delillerin münakaşası şeklinde, daima üzerinde konuşulan bir meseledir. Lehinde bulunanlar,

bilhassa, memleketin sadık bir temsili elde edilmek isteniyorsa, bu usule baş vurmanın zarurî olduğunu ileri sürerler ve bu usulün, azlık partilerine de mümessillik sağladığı için, bu partilerin, çoğunluk partisi önünde ezilmemesini temin ettiğini iddia ederler. Diğer taraftan, bazıları da; nisbî temsil usulünün, her türlü efkârı ve temayülü doğru ve tam olarak mecliste aksettirdiğini kabul etmekle beraber bu sistemin, parlamenter rejimin işlemesinin en esash şartı olan “mecliste bir çoğunluk temin etmek,, ve “meclis çoğunluğuna dayanan bir istikrarlı hükümet kurabilmek” imkânını baltaladığını ileri sürerler. Onlara göre; bir tarafta azlık partilerini de koruma, muhafaza etme, onların seslerini de dinleme zarureti varsa, diğer taraftan da, istikrarlı bir hükümete imkân veren bir çoğunluğu mecliste toplama zarureti vardır. Bu ise, diğerinden daha mühimdir.

Gerçekten bir parlamannın vazifelerini yapması için, onun ekseriyet sistemine göre taazzi etmesi lâzımdır. Parlamannın vazifesi; teşriî hususlarda dayandığı bir partinin görüşlerini gerçekleştirmek, icra hususlarında müessir bir kontrol müeyyidesi şartı altında hükümeti destekliyerek istikrarlı bir icra organının iş görmesine imkân vermek, bu ise; çeşitli efkâr ve manfaatlerin temsiliini sağlayan nisbî temsil usulüyle değil, büyük partilerden birisinin iktidarı teşkil etmesine yol açan ekseriyet sistemi ile mümkün olur.

B — Meclislerin ; devlet hayatında meslekî ve iktisadî menfaat ve ihtisasa dayanan faaliyetlerin inşa ve kontrol sahası olan bir ihtisas dalını ihtiva etmesi : Modern parlamantarizmin rasyonalizasyonuna ait bir cereyan parlamannın ikinci dalı olan yüksek meclisleri; hem teşriî salâhiyetlerini kısmak, hem de icraî iktidar üzerinde yapılan kontrol imkânlarını sınırlamak suretiyle, ikinci plâna atmıştır.

Bu durum karşısında, bir kısım müellifler, ortaya başka esaslardan çıkan ve binaenaleyh, karakteri başka mahiyette olan tesisler koymağı ileri sürerler. Biz bu husustaki fikirleri; devlet hayatındaki meslekî ve iktisadî esasa dayanan faaliyetleri, gene bir temsil kadrosu içinde inşa ve kontrol edecek bir plâsman dalı meydana getirme temayülü olarak görüyoruz. Bu temayül etrafındaki münakaşayı, şöyle özetlemek mümkündür:

Bilindiğı üzere nisbî temsil usulüne göre seçilmiş bir meclis, fertleri, ve siyasî ve sosyal parti halinde toplanmış fertler gurubunu temsil eder. Halbuki, sosyal binanın alt temelinde meslekî ve iktisadî menfaat esasına, meslekî ve iktisadî ihtisas ve iş birliği esasına dayanan guruplar da vardır. Pralman bir millî temsil organı olduğuna göre, millî hayatın bi-

rer unsuru olan bu grupları da temsil etmek zorundadır. Bu grupların da temsilini meydana getirecek meclis dalı, meslekî ve iktisadî menfaatleri koruyacak ve devlet hayatında iktisadî ve meslekî ihtisasa dayanacak faaliyetlerin inşa ve kontrolünü yapacaktır.

Fakat bu takdirde, meslekî ve iktisadî menfaat ve işbirliği guruplarından çıkan bu temsil organı, millî hâkimiyet ve siyasî temsil nazariyesiyle bir tezat teşkil etmez mi? Bu hal bir "hususî menfaatların temsili" keyfiyetini teşkil etmek, dolayısıyla, umumî menfaat mihveri üzerine kurulan temsili ve serbest hükümetin gayesine aykırılık teşkil etmez mi? Esmein; bu tarzın millî hâkimiyet prensibi ile uyuşamayacağını söyler. Ona göre, menfaatların temsilini meydana getirecek olan bu organı, bazı meslekî menfaat gurupları seçeceğine göre, demek ki, bu guruplara, sırf kendilerine mahsus bir temsil hakkı tanıyoruz. O zaman da, kendilerine mahsus bir temsil hakkına sahip olan bu gurupların her birisinin, hâkimiyetin bir kısmına da sahip olduğunu kabul etmek gerekecektir. Bu da, millî hâkimiyetin bölünmezliği ile tezat teşkil eder.

Duguit ise, bu usulün millî hâkimiyeti nefi etmeyeceğini ileri sürer. Ona göre; hâkim olan millî iradenin mevzuu, milletin bütün esas unsurlarını meydana çıkarmak ve idame etmektir. Milletın esas unsurları ise, sadece fertler değil, aynı zamanda bu guruplardır da.. O halde, millî iradenin organı olan parlâmento, bu kollektif unsurları da ihtiva etmelidir ve eder.

Kanaatımızca durum şundan ibarettir: Millî hâkimiyet, millete ait olan müstakil bir tarzda istemek, emretmek idi. Siyasî temsil nazariyesi mucibince bu imkânlar da, temsil yoluyla parlâmento, milletten, milleti temsil etmek üzere, yani, kendi namına ve kendi hak ve salâhiyeti olarak değil, milletteki bir hak ve salâhiyeti, millet namına, milleti temsilen kullanmak üzere bir vekâlet almıştı. Binaenaleyh, milleti temsilen müstakil bir tarzda isteyecek ve emredecek olan parlâmentoyu irae etmek üzere seçim, seçmenlerin veya seçim bölgelerinin ve guruplarının fert veya gurup halinde haiz oldukları bir iktidarları, parlâmentoya geçirmek için değil, millet bütünündeki iktidarları, millet adına icraya salâhiyet vermek içindir. O halde, bir seçim bölgesi gibi, bir meslekî veya sendikal gurup da seçim yaparken, hususî bir temsil hakkına sahip olmuyor, binaenaleyh, hâkimiyetin bir kısmına sahip olmuyor, ancak, millet adına hâkimiyet salâhiyetlerini kullanacak olan bir organı irae işine giriyor, demektir. Demek ki, işin bu cephesinde millî hâkimiyet ve siyasî temsil fikriyle uyuşamayan bir cihet yoktur. Esasen Esmein de, bu gurupların da, diğer seçim heyetleri gibi bir heyet halini alabileceğini ve

binaenaleyh, onların seçtikleri mümessillerin de, artık bütün milleti temsil ettiğinin kabul edilebileceğini söylüyor. Fakat, yapılan bu telif amelîyesinin millî hâkimiyet faraziyesini de suiistimal teşkil edeceğini ilâve ediyor.

Meslekî veya sendikal temsilin, "Hususî menfaatların temsili" keyfiyetini teşkil etmesi dolayısıyla, umumî menfaat mülâhazaları mihveri üzerine kurulan temsilî ve serbest hükümetin gayesine aykırılık teşkil etmesine gelince; burada, Esmein'in mülâhazalarını bertaraf etmek güçtür. Ona göre: temsilî ve serbest hükümette vatandaşların ve mümessillerinin reyleri, umumî menfaati meydana çıkarır ve mevzuata intikal ettirir. Gaye, bu umumî menfaati meydana çıkarmaktır. Fakat bunun için de, vatandaşların ve mümessillerinin, kendi hususî menfaatlarından sıyrılmaları, kendilerini akıl ve adalet tarafından idare edilmeğe terketmeleri lâzımdır. Halbuki, meslekî veya sendikal temsil esasıyla kurulan meclis, tamamiyle "Hususî menfaatların merkezi" olacaktır. Bu hal ise, yukarıda gösterilen, temsilî ve serbest hükümetin gayesine aykırılık teşkil eder.

Duguit bu aykırılığı, herhalde görmemezlik edemiyor ve meslekî temsil yoluyla, hususî menfaatların umumî menfaat üzerinde hâkim olması tehlikesinin de mevcut olmadığını ileri süremiyor. Söylediği şey, nihayet, bu hususta halk temsilinde daha fazla bir tehlike olduğundan ibarettir. Kanaatımızca, burada da durum şundan ibarettir: Temsilî hükümetin belirmiş kaidelerinin en önemlilerinden birisi, mümessillerin, kendilerini seçen bölgeyi veya heyeti değil - binaenaleyh bu bölge veya heyetin menfaatlarını değil - bütün milleti - binaenaleyh bütün milletin menfaatını - temsil ettiğidir. O halde, meslekî ve iktisadî ihtisas ve işbirliği esasına dayanan gurupların meslekî ve iktisadî menfaatlarının temsilini yapacak olan bu meclis, meslekî ve iktisadî menfaatlara dayanan faaliyetlerin inşa ve kontrol merkezi olabilse de bütün milletin menfaatını temsil esasıyla aykırı düşmektedir.

Sandığımızı göre, meclisin ikinci dalını meslekî ve iktisadî ihtisas temeline dayatmakta bir nazarı cazibe varsa da ve bu ikinci dalda gene nazarı olarak, millî temsil organlığı vasfını görmek mümkün olsa da, bu müesseseyi temsilî hükümetin "umumî menfaati temsil ve ifade" vasfı karşısında ayakta tutmak pek mümkün olamamaktadır.

Ayrıca, şunu da müşahede ediyoruz ki: Hangi esasa dayanırsak dayanalım, parlamanda böyle bir ikinci dalın varlığı, parlamana düşen teşri ve kontrol vazifelerinin görülmesinde ikilik, daha umumî söyleyelim, güçlük doğurmaktan uzak değildir.

Fakat beri taraftan, devlet hayatında meslekî ve iktisadî ihtisasa dayanan faaliyetlerin, rasyonel esaslara göre inşa edilmeleri, ve bu esasa göre icra edilip edilmediklerinin kontrolünün temin edilmesi de bir zaruret halindedir ve hâdiseler, sadece siyasî vasfa sahip olan meclisleri, bu zarureti de karşılamağa zorlamaktadır. Fakat dediğimiz gibi, meclislerle, bu zarureti karşılamak üzere, bir dahilî strüktür vermede güçlükler vardır. O halde, yapılacak iş, gene birçok müelliflerin tavsiye ettiği üzere: meslekî ve iktisadî ihtisasa ve menfaat unsurları üzerine dayanan, fakat istişarî mahiyette olan meclisler yaratmaktır. Bu meclisler, âmme iktidarını kullananları - meclis ve hükümeti - taallük ettiği mevzularda aydınlatacak, onlaşra gitmeleri gereken yolu ihtisas ışığı altında gösterecek, bu yolda yaptıkları yalpaları önlemeğe uğraşacaktır. Fakat, bir temsilî vasfa dayanarak, hâkimiyetin icrasına karışmayacaktır. Bizi alıp götüreren inkişafın bu son merhalesinde, artık, siyasî temsil organlarıyla coexistetmesine rağmen, parlâmenter rejimli hükümetin meclisinin bir dahilî uzvu ile karşılaşmıyoruz, sadece, devlet hayatında meslekî ve iktisadî ihtisasa dayanan faaliyetlerin iyi kurulup, iki kontrol edilmesinde rehber olan bir organ ile karşılaşmıyoruz.

BİBLİYOGRAFYA

- A. Esmein : Eléments de Droit Constitutionnel, Français et Compré. 2 cilt.
- M. Sibert : Répétitions Ecrites de Droit Constitutionnel Première Année, 1938 - 1939.
- Duguit : Leçons de Droit Public Général.
- Duguit : Manuel de Droit Constitutionnel.
- Mirkine - Guetzévitch : Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller, çeviren: Ali Rıza Türel.
- Emil Giraud : La Crise de la Démocratie et le Renforcement du Pouvoir Exécutif.
- J. J. Rousseau : Toplum Anlaşması, çeviren: Vedat Günyol.
- Fadıl H. Sur : İngiltere'de Lordlar Kamarası'nın yetkileri, Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi, Cilt III, Sayı 1 - 2.
- Mirkine Guetzévitch : Le Parlementarisme sous la IV République, Revue Politique et Parlementaire, No. 575, Février 1948; No. 578, Mai 1948.

- Bülent Nuri Esen : Anayasa Hukuku.
- Charles Edward Merriam
and Harold Foote : The American Party system, XIX. fasıl.
- M. Gidel : Répétitions Ecrites de Droit Constitutionnel
Comparé; Doctorat, 1938 - 1939.
Répétitions Ecrites sur l'Histoire parlementaire, 1938 - 1939. (La
Révolution française" bahsi.
- Maurice Duverger : Cours de Droit Constitutionnel, Troisième
Edition, 1946. "La Démocratie Repésentative" ve "Les Assemblées" bahisleri.
- Bertrand Nogaro : Vues sur la Réforme constitutionnelle. 1946