

Y

Bay André Hauriou'nun Fransanın Yeni Anayasası Hakkında İki Konferansı

Çeviren Doçent Dr. Muvaffak AKBAY

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinin daveti üzerine şehrimize gelen Toulouse Hukuk Fakültesi Profesörlerinden ve Fransa «Cumhuriyet Şurası» üyelerinden Bay André Hauriou memleketinin 27 Ekim 1946 da kabul eilmiş olduğu son anayasa hakkında, büyük bir alâka ile takip olunan iki konferans vermiştir.

İkinci Cihan savaşının çok derin ve onarılması güç izlerini taşıyan Fransa'nın esas teşkilât sahasında başardığı bu hamle esasen aydınlarımızın dikkatinden kaçmamış ve muhtelif gazete ve dergilerde bu hususa dair değerli bir çok tetkikler neşredilmiştir. Bu defa selâhiyettar bir ağızdan 27 Ekim anayasasını vücade getiren âmiller ve bu kanunun belli başlı hükümleri hakkında dinlediğimiz izahat bize bilmediğimiz bir çok noktaları da öğrenmek fırsatını vermiştir.

Konferansının, uzun seneler anayasa hukuku Profesörlüğü etmiş olmakla beraber son yılların siyasî hayatına da Gaulle'ün önderlik ettiği mukavemet hareketine katılmak ve birinci ve ikinci istişarî meclislerde ve nihayet «Cumhuriyet Şurâsı»n da üye olmak suretile katılmış bulunması, sözlerine ayrı bir değer vermiştir.

Profesör Haurio ilk konuşmasında 27 Ekim 1946 tarihli anayasayı vücade getiren amiller üzerinde durmuştur. Profesör, herhangi bir anayasa hakkında kıymet hükmü verebilmek için behemahal o anayasanın tatbik olunacağı memleketin coğrafi ve iktisadî şartlarını, o memlekette yaşayan halkın millî mizacını o memleketin siyasî tarihini nazarı itibara almanın lüzumunu işaret ettikten sonra, kendisinin mücerret bir şekilde «en iyi anayasa nasıl olmalıdır?» sualini cevaplandırmaktan ziyade sadece 27 Ekim 1946 anaya-

masını izah etmek istediğini belirtmiştir. Ancak, Profesöre nazaran böyle bir izahı yapabilmek için de herşeyden önce 1946 anayasasını hazırlayan amiller üzerinde durmak icabeder. Profesör Hauriou'ya göre bugünkü anayasanın menşei hakkında bu araştırma lüzumludur. Çünkü :

Evvelâ Fransa 160 senelik zengin ve hareketli bir anayasa hukuku tarihçesine sahiptir ve bu müddet zarfında oniki veya onüç (birinci yıl anayasasının tatbik edilip edilmediği münakaşalıdır) anayasa tatbik mevkiine konulmuştur.

Saniyen, 1946 anayasası kendisine tekaddüm eden ve Fransa için çok vahim ve çok müessif olan hadiselerle geniş mikyasta izah olunabilir. Filhalka, 1940 ta ikinci cihan harbinin Fransa tarafından kaybedilmesi neticesinde memleketin Almanlar taarfından işgal olunması, işgal esnasında Vichy de teessüs eden hükûmetin icraatı, Fransız milletinde işgal kuvvetlerine karşı başlayan ve beliren mukavemet hareketi, bu hareketin ifade ettiği yenilik arzusu, bütün bunların 1946 anayasasına tesirleri olmuştur.

Profesörün fikrince, bu tesiri izah edebilmek için şu iki suali cevaplandırmak lâzımdır :

1 — Niçin, kurtuluş senesi olan 1944 te 1875 tarihli anayasa yeniden yürürlüğe konulmadı?

2 — Buna rağmen, niçin kurucu (müessesan) meclisler, iki yıl süren münakaşalardan sonra tamamen aynı olmasa bile bir çok noktalardan 1875 tarihli anayasada mevcut müesseselere çok benzeyen müesseseler kabul ettiler.

1 — Kurtuluştan sonra 1875 anayasasının yeniden yürürlüğe konulmuş olması hayrete değer. Çünkü Fransa'dan başka, Belçika, Hollanda, Danmiarka, Norveç gibi işgale maruz kalan diğer batı Avrupa devletleri işgal kuvvetleri çekilince eski anayasalarına avdet etmişlerdir.

Bundan başka 1875 tarihli anayasa Fransa'nın 1789 denberi en uzun ömürlü anayasasıdır. Üçüncü cumhuriyetin esaslarını ihtiva eden bu anayasa ikinci dünya harbi patlamadan önce hiç şüphesiz bir takım tenkitlere maruzdu. Böyle olmakla beraber, 1940 da hiç kimse 65 senedir devam eden bu anayasadan büsbütün vazgeçmeği düşünmüyordu.

Bütün bunlara rağmen «kurtuluş» tahakkuk edince gerek muvakkat hükûmet gerekse bütün memleket 1875 anayasasının tekrar yürürlüğe konulmasını istememiştir.

Profesör Hauriou bu hadisenin sebebinin hukuk sahasında aranmaması lâzımgeldiği mütalâasında. Vaki 1940 ile 1944 yılı arasında cereyan eden hadiselerle bakılacak olursa ilk nazarda 1875 anayasasının yürürlükten kalktığına dair hukukî deliller mevcut zannedilebilir. Filhakika, 1940 yılında mebusan meclisi ile «senato» nun Vichy de «millî meclis» halinde toplanması ve Mareşal Pétain tarafından vaki olan talebe uyarak 10 Temmuz 1940 kanunile mumaileyhe kuruculuk hakkını yani anayasayı tadil etmek salâhiyetini bağışlamaları ve bunun üzerine Mareşal Pétain hükûmetinin anayasaya müteallik aldığı bir takım kararlar böyle bir zehap uyandırabilir. Zira bu kararın ihtiva eylediği hükümlerle 1875 anayasasında mevcut hükümleri ve müesseseleri bağdaştırmağa imkân yoktur. Binaenaleyh 1940 yılı kararnamelelerine istinat ederek bunların zımnen 1875 Anayasasını ilga etmiş oldukları ileri sürülebilir. Ancak böyle bir iddia doğru olmaz. Çünkü, gerek 10 Temmuz 1940 kanunu gerekse bu kanunu takip eden kararnameleler Cezair deki muvakkat hükûmetin 9 Ağustos 1944 tarihli bir emirnamesinin 2 nci maddesile tamamen keenlemyekûn addedilmiştir ve bu emirname halen yürürlüktedir. Malûm olduğu veçhile, amme hukukunda «ilga etmek» ile keenlemyekûn addetmek «arasında büyük fark vardır. Birinci takdirde ilga olunan hüküm ilga olduğu tarihe kadar yürürlüktedir. Halbuki bir tasarrufun keenlemyekûn addedilmesi demek onu hiç mevcut olmamış telakki etmektir. Binaenaleyh muvakkat hükûmetin adı geçen emirnamesi, eserin, 10 Temmuz 1940 kanununu gerekse onu takip eden kararnameleleri mutlak bir butlan ile malûl kılmaktadır. İşte bu vaziyetin mantikî neticesi de 1875 tarihli anayasanın yeniden yürürlüğe girmesi iddialı idi. Binaenaleyh «kurtuluş» u müteakip Fransa'nın bir «mebusan meclisi» ve bir «senato» teşkili için seçimler yapması ve Cumhurbaşkanı'nın makamını işgale davet edilmesi lâzımgelirdi.

Bütün bu mülâhazalara rağmen 1875 anayasası meriyet mevkiine girmiş addedilmemiş ve yeni bir anayasanın hazırlanması cihetine gidilmiştir. Profesöre göre bu vakianın sebepleri siyasi mahiyettedir ve şu şekilde hülâsa olunabilir:

Evvelâ, 10 Temmuz 1940 kanununu kabul eden üçüncü Cumhuriyetin siyaset adamlarının bu suretle kendilerine terettüp eden vazifeyi başarmağa ehliyetsizliklerini ispat etmiş olmalarını ve binnetice temsil ettikleri siyasi müesseseleri de bu hareketlerle efkârı umumiyenin gözünden düşürmüş bulunmalarını bu sebeplerin başında zikretmek lâzımdır. Filhakika, siyasi müesseseleri sadece beyaz kâğıt üzerinde mevcut metinler addetmemek lâzımdır. Siyasi müesseseler, siyaset adamlarına da istinat eder, hattâ onları ihtiva eder. Siyasi müesseselerin siyaset adamları tarafından canlandırılmaları lâzımdır. Halbuki, üçüncü Cumhuriyetin esaslarına sadık kalacaklarına yemin

etmiş olan mebuslar ve senatörler 1940 da bu yeminlerini tutmamışlar ve millî meclisi teşkil eyliyen 900 üyeden ancak 80 i 10 Temmuz 1940 kanununa reddetmek cesaretini gösterebilmiştir. Eğer bu kimseler o tarihte başka türlü hareket etmiş olsalardı belki de 1875 anayasası bugün halâ yürürlükte olurdu.

Bundan başka, bu hususta müessir olan bir diğer sebep te mukavemet hareketinin «yenileme» hususunda izhar ettiği arzu, iradedir. Gerçekten mukavemet hareketi 1940 - 1944 seneleri arasında mütemadiyen memleketin siyasî müesseselerinin yenilenmesi icabettiği fikrini yapmıştır. Zira, mukavemet hareketi denilen bu vatanperverane harekete katılanların Fransanın mağlubiyeti sebeplerini, yalnız siyaset adamlarının dürüst hareket etmiş olmalarına ve acizlerine değil fakat aynı zamanda üçüncü Cumhuriyetin siyasî müesseselerinin köhürlüğüne de atfediyorlardı.

Nihayet sonuncu bir sebep olarak ta kurtuluştanberi Fransada hâkim olan siyasî cereyanlar gösterilebilir. Filhakika harp ertesi Fransasında iki büyük siyasî ceryan baş göstermiştir: komünist partisinin temsil ettiği Moskova'ya tâbi komünizm ve Jeneral de Gaulle» n önderlik ettiği Fransız halk topluluğu hareketi, her iki ceryanın birbirlerine taban tabana zid sebeplerden dolayı 1875 anayasasının ihtiva ettiği klâsik Parlâmanterizm sisteminin değiştirilmesine taraftar olmuşlardır.

Komünist partinin gayesi, Fransa'da Romanya'da, Bulgaristan'da Yugoslavya'da kullanılan metod sayesinde bir «halk demokrasisi» kurmaktır. Bu suretle ya Parlamentoda çokluğu sağlayarak veyahut faal bir azınlık sayesinde partinin doğrudan doğruya hükûmete müessir olabileceğini ümit etmektedir.

Jeneral de Gaulle'e gelince bu zat Fransa'da A. B. D. kine benzer bir «Başkanlık sistemi» nin teessüsüne taraftardır. Binaenaleyh o da klâsik parlamenter sistemden vazgeçilmesini istemektedir.

İşte bu çeşitli sebepler ve cereyanlar Fransanın anayasasında büyük bir macera telakki edilebilecek değişiklikler olmasını intaç edebilir ve bu uğurda baş gösterecek siyasî mücadeleler neticesinde galip gelecek tarafa göre, Fransa parlamenter rejimden ve 1875 anayasası esaslarından tamamen uzaklaşarak şu veya bu rejimi kabul edebilirdi.

2 — Fakat, bütün bu şartlara ve bu hareket noktasına rağmen, bir buçuk veya iki yıl süren müzakerelerden ve mesaiden sonra kurucular netice itibarile geniş hatlarla 1875 anayasasında mevcut müesseseleri andıran müesseseler kabul etmişlerdir. Bunun sebepleri nedir?

Profesör Hauriou'ya göre, parlamenter sisteme sadık kalmış olmasının sebepsiz, «başkanlık sistemi» ne taraftar olmasına rağmen Jeneral de Gaulle'in ve onun yanında bulunan «muvakkat istişari meclisi» in işgale maruz kalmış, yağma edilmiş, çıkarma hareketine sahne olmuş bir Fransa'da anayasa sahasında girilecek maceraların ve ifratkâr hal tarzlarının arzettiği tehlikeler karşısında teenni ile harekete tetmek lüzumunu duymuş bulunmalarıdır. Filhakika, daha 1945 yılında, yani «kurucular meclisi» henüz seçilip faaliyete başlamadan evvel General de Gaulle 21 Ekim 1945 tarihli bir kanunla bir nevi «ön-anayasa» ısdar etmiştir. Bu bir kararname değil bir kanundur. Çünkü 21 Ekim 1945 referandum u ile bütün Fransız milleti tarafından kabul edilmiştir. Bu kanunda, müstakil anayasanın hazırlanması ve halk tarafından kabulü htsusunda başlıca iki tedbir düşünülmüştür:

Bunlardan birincisi «kurucular meclisi» nin anayasayı yedi ay zarfında hazırlamağa mecbur tutulmasıdır. Bu sayede «kurucular meclisi» bitmez tükenmez müzakerelerle işi uzatamaz, çabuk çalışması ve bir neticeye ulaşması lâzımdır.

İkincisi: hazırlanacak anayasa halk tarafından referandum'a müracaat suretile tasvip edilecektir. Eğer halk anayasa projesini kabul etmeyecek olursa (ki ilk proje için böyle olmuştur) yeni bir kurucular meclisi seçilecek ve bu meclis yeni bir anayasa hazırlıyacaktır. Bu sayede de son söz halka, halkın akliselimine bırakılmış olmaktadır.

İşte bu 21 Ekim 1945 tarihli «muvakkat anayasa» veya «ön anayasa» dır ki melhuz esas teşkilât maceralarını, sapıklıklarını önlemiştir. Başka bir ifade ile bu kanun Fransız esas teşkilâtının 1789 danberi tabi olduğu dalgali bir harekete mani olmuş, parlamenter sisteme sadık kalınmasını sağlamıştır.

Filhakika, Fransız esas teşkilât tarihini tetkik edecek olursak, bu memleketin 1789 dan itibaren anayasa bakımından her biri üç safhaya ayrılan dalgalanmalara tâbi olduğunu görürüz. Bu dalgalanmaların her birinin başlangıcında «meclis hükûmeti» sisteminin kabul edildiğini, daha sonra, bunun bir aksülâmeli olarak icra kuvvetinin diktatoryasının belirdiğini ve nihayet parlamenter sistemde karar kıldığını görürüz.

İlk dalgalanma hareketi 1789 ile 1848 yılları arasında vukua gelmiştir. Büyük ihtilâli müteakip Convention ve Directoire adları altında kurulan sistem tam manasile bir «meclis hükûmeti» sistemidir. Bu meclis hükûmetinin ifratkâr hareketleri neticesinde 18 Brumaire (9 Kasım 1799) darbei hükûmetile Napoléon Bonaparte devri başlamıştır. Nihayet Napoléon'un sahneden çe-

kilmesile teessüs eden Restauration ve «Temmuz hükûmeti» rejimi ile kuvvetlerin ayrılması prensibine istinat eden parlamenter sistem vücut bulmuştur.

İkinci dalgalanma hareketi 1848 ihtilâli ile başlar. İhtilâl neticesinde yeniden «meclis hükûmeti» sisteminin kurulduğunu görüyoruz. Bu rejim 2 Aralık 1851 dabeı hükûmetine kadar devam eder ve bu tarihten itibaren Louis Napoléon ile beraber tekrar icra kuvveti diktatoryası baş gösterir. Nihayet 1870 harp neticesinde ikinci imparatorluk ortadan kalkar ve 1875 anayasasile yeniden palemanter sisteme avdet edilir.

Böyle bir dalgalanma temayülü kurtuluştan sonra da belirmiştir. Filhalka, birinci «kurucular meclisi» komünist partinin tesirile, «meclis hükûmeti» ne kaçan bir anayasa projesi hazırlamıştı. Fakat bu proje 5 Mayıs 1946 tarihli referendum ile 9.400.000 reye karşı 10.500.000 reyle reddolunmuştur. Bunun üzerine 2 Haziran 1946 da teşekkül eden ikinci kurucular meclisi, çok daha sarıh bir şekilde parlamenter sistemi benimseyen ikinci bir proje hazırlamış ve bu sonuncu proje 13 Ekimde 1946 referandumu ile tasvip ve 27 Ekim 1946 tarihinde de neşir ve ilân edilmiştir.

Burada, Profesör Hauriou'ya göre mühim bir noktanın izahı lâzımgelmektedir: Niçin Fransız seçmenleri 1945 de yine kendilerinin seçmiş oldukları kurucular meclisi üyelerinin hazırladıkları projeyi yedi ay sonra reddetmişlerdir? İlk kurucular meclisini teşkil eden zevatın siyasî kanaat ve temayüllerini bile bile onları iş başına getiren halk neden onların tertip ettikleri projeyi kabul etmedi?

Bu soruın cevabını efkârı umumiyenin tezahür şeklinde aramak lâzımdır. Hakikaten, her zaman mühim bir mesele hakkında efkârı umumiyenin reyine müracaat edilirse, umumiyetle iki türlü cevap alınır Bunlardan birincisi hissiyata müstenit ve derhal ifade edilen insiyakî bir cevaptır. İkincisi ise, daha ziyade muhakeme mahsulüdür ve neticeler düşünülerek verilir. İşte anayasa meselesinde Fransız milletinın kanaati de bu şekilde tezahür etmiştir.

Bu bakımdan 1945 te kurucular meclisini teşkil eylemek üzere yapılan seçimlerde alınan netice daha ziyade hislerin tesiri altında kalınarak verilmiş bir cevaptır. Zira, o zaman «kurucular meclisi» üyelikleri için, mukavemet hareketine katılmış ve bu suretle tanınmış ve sevilmiş kimseler namzetliklerini koymuşlar ve halk ta yaptığı hareketin neticesini pek fazla düşünmeden onları seçmiştir. İkinci ve muhakeme mahsulü olan cevap ise 5 Mayıs 1946 da ilk projenin reddedilmesi suretile ifade edilmiştir. Bu ikinci cevapta, Fransız milletine, şuurî veya gayri şuurî bir tarzda malolmuş fikirler rol oynamıştır.

Filhakika, Fransa'da parlamenter sistem son defa uzun müddet devam etmiş olduğundan artık memlekétin siyasi ananeleri arasına girmiştir. Bundan başka, Fransa'da, bir Fransız müellifinin Montesquieu'nun ifade etmiş olduğu kuvvetlerin ayrılması prensibi de ötedenberi millete mal olmuş bulunmaktadır. İşte bütün bu fikirler, Fransız seçmenlerini, parlamenter sistemden ayrılan ilk projeyi reddetmeğe sevkeylemiştir, nihayet, üçüncü cumhuriyetin siyaset adamlarının yapmış oldukları tesiri de gözden uzak tutmamak lâzımdır. Bunlardan itibarlarını kaybetmemiş olan bazıları bidayette pek seslerini duyuramamışlar, fakat yavaş yavaş seçmenler nezdinde eski nüfuzlarını iktisap ederek 1875 anayasasının ihtiva eylediği müesseseleri şiddetle müdafaa etmişlerdir. İşte bütün bu sebep ve tesirlerin neticesinde 27 Ekim 1946 anayasası bütün yenilik arzularına ve muhalif cereyanlara rağmen geniş hatlariyle parlamenterizmi kabul eden bir esas kanun olarak belirmiştir.

Acaba bu parlamenter rejime ve dolayisile 1875 anayasasındaki müesseseler tipinde müesseselere avdet edilmiş iyimi olmuştur yoksa fenamı olmuştur? İyi tarafı iktisadî güçlüklerle maruz ve bu itibarla büyük sıkıntılar çeken bir memlekette esas teşkilât tecrübelerine girilmesi hususunun arzettiği tehlikenin böylelikle bertaraf edilmiş bulunmasıdır. Fena tarafı ise yenilik vücude getirmek imkânlarının münselip olmasıdır. Ancak, Profesöre göre bu hususta kafî cevabı yalnız istikbal verebilir.

Profesör André Hauriou ikinci konferansını 27 Ekim 1946 anayasasının belli başlı hükümlerinin izahına hasretmiş ve bu anayasanın uzun ömürlü olup olmayacağı hakkında Fransa'nın bugün içinde bulunduğu şartlara istinaden tahminlerde bulunmuştur.

Profesöre göre, ikinci kurucular meclisinin anayasanın kafî metnini hazırlarken takibettiği gayeler şu şekilde hülâsa edilebilir:

1 — 1875 anayasasının aksayan tarafarını tashih etmek bu bakımdan 15 — Hukuk dergisi Cilt V — 2 nci makale 1946 anayasası bir teknik terakki ifade ettiği iddiasındadır.

2 — Yeni müesseseler vasıtasile millî iradenin daha sadıkane bir şekilde tezahürünü sağlamak ve XVIII inci yüz yılın sonundanberi bir Fransız ananesi olan «millî egemenlik» prensibini rakipsiz ve mutlak bir şekilde son sözü söylemek selâhiyetini haiz bir «millî meclis» tesis etmek suretile hâkim kılmak.

3 — Parlamenter sistemin Fransa'nın millî mizacına uygun olan şeklini tesbit etmek, bu cihet çok mühimdir, zira parlamenter sistem bir ithâl malıdır. Menşei büyük Britanyadır ve oradan diğer Avrupa memleketlerine ve bu meyanda Fransaya geçmiştir. Ancak İngiltere'deki parlamenterizmin şu hu-

susiyeti vardır: Orada muhtelif müesseselerin işleyiş şekli kanun vasıtasıyla tesbit edilmiş değildir. Hiç bir metin, hiç bir kanun siyasî mekanizmanın nasıl işliyeceğini tarif etmez. Bütün bu hususları tesbit eden yerleşmiş, kökleşmiş örf ve âdetlerdir. İngilizler sporcu zihniyetli insanlardır ve onlar için parlamenterizm centilmenler arasında tatbik edilir. Centilmenlerin ise, bir kaideye riayetleri için o kaidenin yazılı, müsbet, mevzu olmasına ihtiyaç yoktur. İşte Fransa'da da parlamenterizm kabul edildiği zaman, bu cereyan hâkim olmuş, Fransızlar da İngilizler gibi yapacaklarını zannetmişlerdir. 1814 fermanı, 1830 anayasası ve 1875 anayasası bu zihniyetle yapılmıştır. Ezcümle, bu sonuncu esas kanun parlamenter sistemi sadece: «kabine parlamento önünde mesuldür.» Prensibini vazetmek suretile kabul eder ve fazla tafsilâta girmez. Halbuki, tecrübe Fransa'nın İngiltere'den farklı olduğunu göstermiş ve Fransızların millî mizaçlarının parlamenter sistemin nasıl işliyeceğinin kanunla tesbit edimesini gerektirdiği anlaşılmıştır.

Bu izahlardan sonra Profesör konuşmasını iki kısma ayırdığını, birinci kısımda 1946 anayasasile parlamenterizmin Fransada kabul edilen şekildedir bahsedeceğini, ikinci kısımda ise bu yeni şekil hakkında bir kıymet hükümüne varmağa çalışacağını söylemiştir.

Profesöre göre, 1946 anayasasının getirdiği değişiklikleri tesbit edebilmek için sırasile şu hususları incelemek lâzımdır:

- 1 — Parlâmentonun ıslâhı
- 2 — Hükûmetin ıslâhı
- 3 — Parlâmento ile hükûmet arasındaki münasebetlerin tanzimi

1 — Parlâmentonun ıslahı babında 1946 anayasası eski müesseselerin kusurlarını tashih etmek istemiştir.

1875 anayasasının büyük kusuru, bu anayasada «mebusan meclisi» ile «senato» ya aynı görevlerin verilmiş olmasıdır. Filhakika gerek kanunların yapılmasında, gerekse siyasî selâhiyetlerin tevziinde her iki meclis de tam manasile müsavi durumda idiler. Bu keyfiyet, teşriî faaliyet bakımından, kanunların yapılmasını, projelerin ileri meclis arasında mekik dokuması yüzünden çok uzatıyordu. Siyasî selâhiyetler bakımından da hükûmetin hem «mebusan meclisi»nin hem de «senato»nun önünde aynı şekilde meşul olması ve her iki meclisin de hükûmeti güvenoyu vermemek suretile düşürebilmesi sıklık kabine buhranları tevhit etmek suretile icra kuvvetinin istikrarsızlığı neticesini doğuruyordu. Profesör Hauriou'ya göre, eğer bir hükûmet içtimâî

bakımdan menşeleri ayrı ve başka başka şekillerde seçilmiş üyelerden mürekkep ve bu itibarla mühim meselelerde ayrı kanaatlere sahip bulunan iki meclis önünde aynı şekilde mesul olursa, hiç şüphesiz, o hükûmetin müstakar olmasına imkân tasavvur edilemez. Parlemanter rejim, hükûmet ile parlamento arasında, aile birliğine benzeyen bir beraber yaşama hayatını icabettirir. Birlikte yaşayanlar üç kişi olursa geçinmek, uyuşmak güç olur ve bu hayat uzun sürmez. Fransa 1918 - 1940 yılları arasındaki devrede bunun tecrübesini yapmıştır. Filhakika, bu devrenin hükûmetleri son derece istikrarsız olmuşlar vasatı olarak dört buçuk, beş ay devam etmişlerdir. Bu istikrarsızlığın derin sebebi, «mebusan meclisi» ile «senato» arasında malî meseleler hakkındaki fikir ayrılıklarıdır. Bilindiği gibi, Fransa, birinci cihan harbinden sonra, istilâ ve tahribe maruz kalması yüzünden büyük malî müşkülâta düşmüş ve bu güç durumdan kurtulmak için «mebusan meclisi» sadece gelir üzerinden değil, fakat sermaye üzerinden vergi alınmasına taraftar olmuştur. Buna mukabil «senato» müktesep sermayeden vergi tarhedilmesi cihetini tasvip etmiyordu. İşte, birbirini takip eden hükûmetler, aynı zamanda her iki meclisin de arzusunu yerine getirmek imkânsızlığı karşısında sukut etmişlerdir.

İngilizler, müsavi haklara sahip iki meclisin yürüyemeyeceği hakikatini uzun zamandanberi anlamışlar ve Lloyd George'nin teşebbüsile 1911 tarihinde ısdar olunan kanun bir taraftan teşrii meselelerin son sözü avam kamarasına tanıyarak diğer taraftan kabinenin lordlar kamarası önünde mesul olamayacağını kabul ederek avam kamarasına bir rüçhan hakkı vermiştir.

Profesöre nazaran 1946 anayasasile Fransa'da da aynı şey yapılmak istenmiştir. Filhakika bu anayasada asıl parlamento «millî meclis» tir. Bunun yanında bir de «Cumhuriyet Şurası» vardır. Ancak bu «Cumhuriyet Şurası»nın siyasi görevi, rolü yoktur. Yeni hükûmet bu meclisin önünde mesul değildir. Teşrii faaliyet bakımından «Şurâ»nın sadece istişarî bir reyî vardır. Kanun tasarıları «millî meclis» tarafından müzakere edilir ve bu müzakereler neticesinde bir metin tesbit edilir. Bu metin «Cumhuriyet şurâsı»na gönderilir. «Şura» bu metin üzerinde değişiklikler yapabilir, ancak bunlar istişarî mahiyettedir. Eğer bir metin üzerinde değişiklikler yapılmışsa o metin tekrar «millî meclis»e gelir. «Millî meclis» bu tadilatı kabul edip etmemekte sebestir. Görülüyor ki son söz «millî meclis»e bırakılmıştır.

Görülüyor ki, bu oldukça hoyrat bir usuldür. Yani bu seferde «cumhuriyet şurâsı»na çok cüzi bir selâhiyet tanınmış ve ters tarafından ifrata gidilmiştir. Meselâ bazı mühim hususlarda, her iki meclisin birlikte müzakere etmeleri usulü kabul edilebilirdi.

Bu ifratın sebebini, Profesör fikrine göre bir «siyasî dinamik» düsturunda aramak lâzımdır. Filhakika, efkârı umumiyenin düzeltilmesini şiddetle arzu ettiği siyasî bir aksaklık uzun müddet tashih edilmeyecek olursa o aksaklık düzeltilmek istenildiği zaman bu sefer ters taraftan ifrata gidildiği görülür. Eğer, üçüncü cumhuriyetin siyaset adamları, daha o zaman «senato» nun selâhiyetlerini azaltmak cihetine giderek, bazı kanunların senelerce iki meclis arasında sürüncemede kalmasına mani olsalardı 1875 anayasası, 1918 buhranına tahammül ettiği gibi, belki de 1946 buhranına dayanabilirdi.

2 — Hükûmetin islâhı hususuna gelince : 1875 anayasasına göre, icra kuvvetini ihtiva eylediği bütün selâhiyetlerle birlikte (hiç değilse teorik bakımdan) Cumhurbaşkanı temsil eder. Kanun teklifleri, bütün nizamname ve kararnamelemler Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır, hükûmetle parlamento arasındaki münasebetleri o tanzim eder ve bütün memurları o tayin ederdi. Vakıa, 1875 anayasası gereğince, Cumhur Başkanı tek başına hiç bir iş yapamaz ve bütün kararları alâkadar «bakanın» imzasını taşımalıdır, zira siyasî mesuliyet bu sonuncuya aittir. Ancak Bakanlar da Cumhur Başkanının imzasını almadan iş göremezler. Hülâsa 1875 anayasasına göre icra kuvveti gayri kabili taksim bir şekilde Cumhur Başkanı ile bakanlara aittir. Bundan başka, 1875 anayasası «bakan» lardan bahseder fakat bu kanunda «Baş Bakan» dan bahis yoktur. Hattâ 1918 Harbi esnasında Cumhur Başkanı olan Poincaré, Ribot ve Painlevé kabinelerinin tutunamıyarak düşmesi üzerine Başbakanlığı bizzat uhdesine almağı düşünmüştür. Poincaré hatıralarında o zamana kadar Başbakan olarak istihdam edilmemiş olan Clemenceau gibi yüksek otoriteye sahip bir şahsiyet bulunmasa idi buna tevessül edeceğini ifade etmektedir.

1946 Anayasası, Cumhur Başkanı ile Başbakan arasında mutlak bir vazife taksimi yapmış ve icra kuvvetinin ihtiva eylediği selâhiyetleri bunlar arasında taksim etmiştir. Yeni anayasaya göre, Cumhur Başkanı, eskiden haiz olduğu selâhiyetlerden bazılarını kaybetmekte, bazılarını muhafaza eylemekte ve bir takım yeni selâhiyetler edinmektedir.

Kaybettiği saâhiyetler şunlardır :

a) Cumhur Başkanı Başbakanı tayin veya irae hakkını kaybetmektedir. 1875 anayasasına göre Cumhur Başkanı Başbakanı tayin eder, Başbakan kabinesini teşkil eder ve programını yapar ve parlamentonun huzurunda çıkarak güven oyu isterdi. Halbuki, yeni anayasa gereğince bu iş şu şekilde yapılmaktadır: Cumhur Başkanı «Millî meclis» e, kendi kanaatine ve o günkü siyasî duruma göre kabine kurmağa en ehliyetli bulduğu bir zat namzet olarak teklif eder. Cumhur Başkanının namzedi «millî meclis» in huzuruna

çıkartır ve programını okur. «Millî meclis» namzedin şahsiyetini ve programını okur. «Millî meclis» namzedin şahsiyetini ve programını uygun görürse Başbakanlığı o zata «tevcih» eder. Bu usul sayesinde «Millî meclis» ile Başbakan arasında bir anlaşma olduğundan hükûmet daha fazla istikrar kesbetmektedir.

b) Cumhur Başkanı teşriî teşebbüs hakkını kaybetmektedir. Kanun teklifleri doğrudan doğruya Başbakan tarafından yapılır.

c) Cumhur Başkanı tanzim salâhiyetini de kaybetmektedir. Her türlü karar Başbakan tarafından imzalanır.

ç) Cumhur Başkanının memurların tayini hususunda da selâhiyetinin azaldığını görüyoruz. Filhakika, Danıştay üyeleri, Generaller, valiler, büyük-elçiler gibi yüksek memurlar müstesna diğerlerini Başbakan tayin eder.

d) Cumhur Başkanının antlaşmaların müzakeresine iştirak hakkı da kalkmıştır. Ancak kendisine müzakerelerin yürüyüşü hakkında malûmat verilir.

Cumhur Başkanının yeni anayasaya göre muhafaza ettiği salâhiyetler şunlardır :

a) Bakanlar kuruluna riyaset etmek, (1946 anayasası Cumhur Başkanına Bakanlar kurulunun zabıtlarını muhafaza etmek salâhiyetini de tanımıştır.)

b) «Millî Savunma Yüksek Meclisi» ne riyaset etmek :

c) Kanunları neşir ve ilân etmek :

ç) Cumhur Başkanı «yüksek hâkimler meclisi» ne riyaset halinde af hakkını muhafaza etmektedir. (Bu «yüksek hakimler meclisi» 1946 anayasasının tesis ettiği yeni bir organdır ve hakimlerin nasp veya nakil işleriyle uğraşır)

Cumhur Başkanının 1946 anayasasile edindiği salâhiyetler şunlardır :

a) Cumhur Başkanı «Fransa birliği» nin başkanıdır. (Malûm olduğu veçhile Fransa, ana vatani ve deniz aşırı ülkeleri ihtiva eden ve bünyesine dahil bütün milletlerin millî hususiyetlerine hürmet eden ve hepsinin hürriyet haklarını tanıyan bir Commonwealth kurma yolundadır.)

b) Cumhur Başkanı «Yüksek hâkimler meclisi» nin başkanıdır.

c) Cumhur Başkanı «anayasa komitesi» nin başkanıdır. (Bu da 1946 anayasasının tesis ettiği bir organdır ve kanunların anayasaya aykırı olmamaları hususuna nezaret eder.)

Profesör Hauriou'ya göre, bir memlekette iki nevi esas teşkilât vardır. Biri siyasi esas teşkilâttir ki devlet organları arasındaki münasebetleri tesbit eden metinlerden ibarettir. Diğeri içtimaî esas teşkilâttir ki bu da devlet ile vatandaş arasındaki münasebetleri tanzim eder. Bu içtimaî anayasanın prensiplerine «İnsan ve vatandaş hakları» adı verilir ve bu hakların gündelik koruyucusu hakimlerdir. İşte 1946 anayasası Cumhur Başkanını yüksek Hâkimler Meclisi Başkanı yapmakla bu teşkilâtın başına getirmektedir. Böylelikle Cumhur Başkanı vakıa siyasete daha az karışmakta fakat buna mukabil ve enteresan bir şeydir.

Başbakana gelince, icra kuvvetinin hakikî şefi, yeni anayasaya göre, Başbakandır ve anayasa Başbakanlıktan sarahaten bahsetmektedir. 1946 anayasasına göre Başbakan çok kuvvetli bir şahsiyettir. «Millî meclis» onun şahsına ve onun tek başına hazırladığı programa itibar ve itimat etmiştir. Profesör Hauriou, Ramadier ve Schumann'ın «Millî meclis» e programlarını izah etmelerine bizzat şahit olmuştur. İfadesine göre, bir meclisin karşısına tek başına çıkarak programını okuyup ondan güvenoyu istemek heyecan verici bir haldir. Bu suretle «millî meclis» in itimadını kazanan doğrudan doğruya Başbakandır ve program kabinenin değil Başbakanın programıdır. Görülüyor ki, yeni anayasa Başbakanı diğer bakanların fekinde ddetmiştir. Bunun neticesi olarak diğer bakanları Başbakan seçer ve yalnız o seçer. Yalnız Başbakan meclisten güvenoyu isteyebilir, diğer bakanların bu hakkı yoktur. Yeni anayasa teşrii teşebbüs hakkını da Başbakana tanımaktadır.

Profesöre göre, bu ceryan ikinci dünya harbi sırasında Churchill, Roosevelt gibi kuvvetli şahsiyet sahibi tek bir insana itimat etme itiyadının neticesidir.

3 — Parlamento ile hükümet arasındaki münasebetlerin tanzimi hususunda kurucular meclisinin iki gaye güttüğünü görüyoruz.

a) «Millî meclis» in mutlak üstünlüğünü kayırmak (ki burada ilk projenin tesiri barizdir)

b) Kabinenin istikrarını sağlamak.

Ancak, Profesöre göre, bu iki gaye birbirine zıt görünmektedir. Bir meclisin mutlak üstünlüğü prensibi ile kabinenin istikrarı birbirile pek bağdaşmayacak iki husustur. Zira bir mecliste siyasi ceryanlar hakimdir ve bu siyasi ceryanların her an kabinenin mevkiini sarsabilmesi ihtimali vardır. Birinci gaye «Millî meclis» toplantılarını kendi tesbit eder. Anayasa sadece millî meclisin her yıl Ocak ayının ikinci Salı günü toplanacağını ve asgari sekiz ay toplu halde kalacağını tasrih etmekle iktifa etmiştir. «Millî meclis» isterse

bütün sene toplantı halinde kalabilir, kimse buna müdahale edemez. Halbuki 1875 anayasasında, alelâde toplantı müddeti olan altı ayı doldurmuş bulunduğu takdirde hükûmetin parlamentoyu her an tatil etmek selâhiyeti vardı. Bundan başka, 1946 anayasasına göre «Millî meclis» in kapalı olduğu zamanlar başkanlık divanı hükûmeti kontrol eder ve gerekirse «Millî meclis»i içtima davet eder.

İkinci gaye, yeni kabinenin istikrarını sağlamak için de şu tedbirler itti-haz edilmiştir: Eğer onsekiz ay zarfında iki defa kabine buhranı olursa bu iki buhrandan sonra iktidar mevkiine gelen kabine, Cumhurbaşkanının muvafakatini almak şartile millî meclisi dağıtabilir. Ancak bu takdirde Başbakanın çekilmesi ve yeniden millî meclis teşekkül edinceye kadar yerini millî meclis başkanına bırakması lâzımdır. Başkan filen hükûmet işlerini tedvir edecek durumda değilse bu vazifeyi millî meclis ikinci başkanı görür. Hattâ son günlerde komünist partisi lideri Jacques Duclos'nin meclis ikinci başkanlığına tekrar seçilmemesi millî meclisin bu ihtimali derpiş etmiş olmasından ve böyle bir vaziyet karşısında meclis başkanı Herriot'un pek yaşlı bulunması dolayısıyla velev muvakkat bir müddet için komünist liderinin hükûmetin başına geçmesini istememesi yüzündendir. Bundan başka güvenoyunun (ister başbakan tarafından talep edilsin isterse bir tavrile millî meclis tarafından mevzu bahis edilsin) istenilmesi oya müracaat edilmesi arasında 24 saatlik bir mühletin geçmesi iktiza eder. Bu fazla düşünülmeden heyecana kapılarak izhar edilecek oylara mani olması bakımından çok müessir bir tedbirdir, nitekim Ramadier bu yirmi dört saatlik mühletten 1947 Mayıs ve Ağustosunda bir çok defa istifade etmiştir.

II — Profesör Haurio'ya göre 1946 anayasasına yapılan tenkitleri şu şekilde hülâsa etmek mümkündür:

Evvelâ radical ve radical - socialiste partisine mensup yani prensip itibarile parlamenter kalmak isteyen kimselerin ileri sürdükleri sırf teknik mahiyette tenkitler vardır :

a — 1946 anayasası Cumhurbaşkanının vaziyetini çok zayıflatmıştır. Profesör bu tenkide iştirâk etmiyor, zira Cumhurbaşkanının siyasi fonksiyonlarının eksilmesine mukabil kendisi millî camianın başkanı olmaktadır.

b - «Millî meclis» e lüzumundan fazla bir üstünlük tanınmıştır. Bu tenkide iştirâk etmek lâzımdır. İki meclis usulü kabul edildimi biri diğerine nisbetle çok kuvvetli olmamalıdır. Meselâ kabinenin «Cumhuriyet Şurâsı» önünde mesul olmaması doğrudur fakat, kanunların yapılmasında şurânın rolü da-

ha geniş tutulabilir ve ezcümle bazı mühim hususları «millî meclis» ile birlikte müzakere etmesi usulü kabul olunabilirdi.

. c — 1946 anayasası çok muaddel ve sadelikten uzaktır. 1875 anayasasının çok daha basit olan müesseselerine avdet etmek lâzımdır.

Bu tenkide kısmen hak vermek lâzımdır. Filhakika, meselâ başbakanlığın «tevcih» edilmesi çok uzundur. Cumhur Başkanının birini teklif etmesi, o zâtın kendini ve programını «millî meclis» e kabul ettirmesi ve daha sonra teşkil ettiği kabine ile tekrar meclisten güvenoyu alması icabetmektedir. Asıl mühim olan, bu hususta anayasanın toplantıya iştirak eden üyelerin ekseriyeti ile iktifa etmiyerek mürettep üye adedi üzerinden ekseriyet kazanılmasını istemesidir. Bu son derece güçtür. Başbakan namzedi toplantıda mevcut olan üyelerin ekseriyetini kazanabilir fakat mürettep adet üzerinden ekseriyet kazanmak her zaman kabil değildir. Nitekim Blum da mürettep adet üzerinden ekseriyeti kazanamadığı için başkan olamamıştır. Burada, mürettep adet üzerinden ekseriyet aranması neticesi olarak kuvvetli şahsiyetlerin başbakanlıktan uzaklaştırıldığına da işaret etmek lâzımdır. Filhakika, bir mecliste, daima icra kuvveti başına kuvvetli şahsiyete sahip kimselerin getirilmesine karşı korku vardır. Zira bu takdirde meclis üyeleri icra kuvvetini diledikleri yola kolaylıkla sevkedemeyeceklerini bilirler. Nitekim vaktile Clemenceau için de böyle olmuştur. Konferansçı bu sözlerle Schumann'ın Blum'dan daha az şahsiyete sahip bulunduğunu ifade etmek istemediğini yalnız namzetliği konulduğu zaman Schumann'ın Blum'dan daha az tanınmış bir siyaset adamı olduğunu ve bu sayede Başbakanlığı ihraz ettiğini belirtmek arzu eylediğini ifade etmiştir.

2 — 1946 anayasasını tenkit edenlerden bir kısmı A. B. D. de olduğu gibi «başkanlık sistemi» ni kabul etmek suretile parlamenter sistemden ayrılmak istiyenlerdir.

Bu ceryanı General de Gaulle temsil etmektedir. Bu zat karanlık işgal senelerinde mukavemet hareketinin başına geçerek memleketine çok büyük hizmetlerde bulunmuştur. Bundan başka muvakkat hükûmet başkanı olarak ta ayrıca gayreti görülmüştür. Bu itibarla şöhreti büyüktür.

General de Gaulle bugünkü şartlar dahilinde icra kuvvetinin iş görebilmek için vâsi salâhiyet sahibi olması lâzımgeldiği kanaatindedir. Bu itibarla Fransa'da Cumhur Başkanının aynı zamanda hükûmet Başkanı olduğu «başkanlık sistemi»nin kabul edilmesini istiyor. Asker olması itibarile o'oriteye meclubiyetin ve parlamenter sistemin icabettirdiği mütemadi müzakereleri, temalarını hülâsa kollektif çalışma usulünü arzu etmemesinin başkanlık siste-

minin terviç eylemesinde saik olduğunda şüphe yoktur. Ancak bu ceryanın bir çok muarızları vardır, ve bunlar, haklı olarak Fransa'da A. B. D. ndeki şartların bulunmadığını iddia etmektedirler.

Filhakika, evvelâ Birleşik Amerika federal bir devlettir. Bu sayede memleketin tâbi olduğu ademi merkezîyet rejimi devlet başkanının kudretini azalmaktadır. Halbuki Fransa'da merkezîyetçilik hakimdir. Böyle bir memlekette başkanlık sisteminin kabulü devlet başkanı lehine diktatorya tesis etmekle müsavidir.

Saniyen, Birleşik Amerika iki partili bir demokrasidir. Bu itibarla Cumhuriyet Başkanı tâbi olduğu ekseriyet partisi tarafından kontrol edilebilir. Halbuki Fransa'da yedi veya sekiz parti vardır. İktidar umumiyetle bir partiler anlaşmasına istinat eder. Bu takdirde Cumhurbaşkanı'nın kendi partisi tarafından müessir bir tarzda kontrol edilmesi bahis mevzuu olamaz.

3 — 1946 anayasasını tenkit edenlerden bir diğer kısmı ise «meclis hükûmeti» ni istiyen komünistlerdir. Bunlar da evvelkiler gibi parlamenter sistemi terketmek arzusundadırlar fakat sapmak istedikleri yol de Gaulle taraflarının tamamen aksi istikametindedir. Komünistler «meclis hükûmeti» sisteminin kabul edilmesi hususunda bazan gizli bazan açık mütemadiyen propaganda yapmaktadırlar. Komünistler, meclis hükûmeti sistemine gidilmesi tezini «millî hamle» fikri ile izaha çalışmaktadırlar. Fransa; yeniden kuruluş halindedir. Yeniden kuruluş zamanlarında milletin hamlesine ihtiyaç vardır. Millet'in hamlesi de ancak tek meclis ve meclis hükûmeti sistemleriyle ifade edilebilir ve tahkik ettirilebilir. Hiç şüphesiz, hakikatte komünistlerin gayesi, tek mecliste ekseriyeti kazanmak veya faal bir akalliyet sayesinde memleketin mukadderatına hâkim olmaktır.

Acaba, parlamenter sisteme zıd olan bu ceryanlardan birinin veya diğerinin muvaffak olma ve tahakkuk safhasına girme ihtimalleri ne derecededir?

Profesör Hauriou'ya göre bu sorunun cevabını hukuk sahası dışında ve iktisadî amillerde aramak lâzımdır. Umumiyet itibarile, Fransa parlamenter rejime bağlıdır. Belki, yukarıda bahis mevzuu edilen bazı teknik cihetlerin tashihi istenebilir. Ancak, memleketin maruz kaldığı iktisadî güçlüklerin etkâri umumiyeyi bir bunalma neticesi olarak ceryanlara sevk edebilmesi ihtimâli vardır. Buna rağmen, Profesörün kanaatince, Fransız halkının hayatını, iktisadiyatın düzelmeğe yüz tuttuğu ve Fransız sanayiinin bu harpten sonra geçen cihan harbinden çok daha çabuk sulh zamanındaki istihsâl seviyesini bulmakta olduğu nazarı itibara alınırca bu ihtimaller gittikçe zayıflamaktadır.