

«ÇAĞDAŞ PARLEMENTER DEMOKRASİLERDE KUVVETLİ İCRA EĞİLİMİ»

Yazan : Adil ÖZKOL

G İ R İ Ő

Bütün Dünya'da parlamentoların nüfuzunun azalması ve yürütme organının kuvvetlenmesi elle tutulur bir durum haline gelmiştir.

İngiltere, Fransa ve Almanya esas alınarak yapılan bu incelemede önce Çağdaş Parlementer Demokrasinin ana hatları çizilecek bundan sonra da bu ülkelerdeki Kuvvetli İcra eğiliminin sebepleri araştırılarak, eğilimin hukuk kalıplarına yaptığı etki ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Sonuç olarak da Kuvvetli İcra eğilimini değerlendiren çeşitli görüşlerin ışığında sorununun tarihi gelişim içindeki yeri belirtilecektir.

I — ÇAĞDAŞ PARLEMENTER DEMOKRASİ VE KUVVETLİ İCRA

A — Tarihi gelişme

Demokrasilerin başlangıç safhasında en belirgin özellikleri İcra Organına karşı yasamayı kuvvetlendirme çabaları olmuştur. Ulusal gelişmelerin değişik etkileri altında bu çabanın derecesi değişmiş fakat varlığı daima bir asgarî müşterek teşkil etmiştir. Örneğin Fransa'da İcra Organının kuvvetine karşı çıkma eğilimi en had safhada seyrettiği halde, Amerika'da bu derecede kuvvetli olmamıştır. Hâlâ bugün bile Fransa'da bir Cumhuriyetçinin doğal olarak hükümete karşı meclisi tutmasına mukabil Amerika'da aynı durum yoktur. (1)

(1) DUVERGER. M. : La VI^e Republique Et le Régime Présidentiel 1961
Sh. 15.

Fransa ve İngiltere gibi Parleментар Demokrasinin beşiği olan ülkelerde Parlamento üstünlüğü taraftarlığının sebebi iki ana grupta toplanabilir. (2) Birinci sebep parlamentonun monarşiye karşı karşı kurulmuş bir müessese olması ve hükümdar kudretini kısıtlayarak temel hak ve hürriyetleri teminat altına almasıdır. (3) İkinci unsur ise 19. asırda hakim olan Liberal Kapitalizmin zayıf hükümetleri öngörmesi ve yalnızca savunma ve asayiş işlerini devlet görevi sayması idi.

Böylelikle ilk zamanlarda Avrupa ülkelerinde buhran devreleri dışında hükümetlerin zayıf olmaları ve asgarî yetkilerle teçhiz edilmeleri öngörüldü ve Yasamanın; Yürütme aleyhine attığı her adım demokrasinin yeni bir zaferi sayıldı. (4) Amerikanın ise demokratik kavgasını İngiliz tacına karşı yapmış olduğu düşünülürse halkın ulusal kurtuluş savaşı sonunda kurulmuş olan Amerikan icra organını Avrupa'da olduğu gibi korkunç bir zalim saymamasının sebebi anlaşılır.

1 — Kuvvetler ayrılığı

Monteskiyo'nun kuvvetler ayrıldığı nazariyesi yukarıda incelenen gelişmeye çok uygun düştüğü için sıkıca benimsenmiş, monarşiye karşı tepkilerin etkinlik kazandığı ölçüde Yasama, Yürütme ve Yargı fonksiyonlarının ayrılığı gerçekleşmiştir.

Mutlakiyetin mirasçısı olan monarşik Yürütmeye karşı Yasama organının hürriyet havarisi rolü oynaması Carre de Malberg gibi bazı Kamu Hukukçularını bu organı yürütmeye eşit değil ondan üstün görmeye bile meylettirmiştir. (5)

Fakat böyle bir üstünlük olmasa da kral tarafından serbestçe tayin edilen ve aslında doğrudan doğruya kral demek olan Yürütme karşısında Yasamanın bağımsızlık kazanması ve eşit duruma

(2) DUVERGER : a.g.e. Sh. 15.

(3) COLLIARD. C. A. Libertés Publiques 1968 Sh. 15 de «Kamu Hürriyetleri deyiminin ilk defa 1793 Fransız Anayasasında yer aldığı, 1852 Fransız Anayasasında ise Senatonun Kamu Hürriyetlerinin koruyucusu olarak ilân edildiğini» kaydetmektedir.

(4) VANDER MEERSCH W. G. : La Primauté De L'Executif, Rapport général au VII^e Congrès International de Droit Comparé Bruxelles 1966 S. 10.

(5) ÖZBUDUN ERGUN : Parleментар Rejimde Parleментарın Hükümeti Murakabe Vasıtaları Ankara 1962 Sh. 9 Okandan ve Güneş'ten naklen BİGNE DE VILLENEUVE MARCHEL. : Lâ Fin Du Principe De Sépation Des Pouvoirs Paris 1934 Sh. 4-5.

gelmesi dahi hürriyetlerin teminatı ve dolayısıyla Liberal Kapitalizmin gelişmesi yönünden olumlu sayıldı.

2 — *İcranın etki tepki ilişkileri sonucu kuvvetlenmesi ve zayıflaması*

Ancak icrayı zayıflatan eğilim bazı ekonomik ve siyasal şartların icaplarına cevap verememiştir. Parlamento üstünlüğünün aşırı gelişimi icra organının önemli sorunları çözecek tedbirler almasına engel olmuş neticede şiddetli buhranlar patlak vermiştir. (6)

Anayasa sistemleri yumuşak ve yeni durumlara uymaya yatkın olan İngiltere gibi ülkelerde buhranlar bir Anayasa sorunu ortaya çıkmaksızın halledilebilir (7) ve ferdi hürriyetler zedelenmeksizin gerekli tedbirleri alabilecek kuvvetli icra organları kurulabilirken (8) Fransa ve Avusturya İmparatorluğu gibi hukuk sistemleri sert olan ülkeler diktatörlüğün kucığına düşmüşlerdir. (9) Diktatörlüklerin yıkılmasından sonra yapılan yeni anayasalar ise genellikle diktatörlüğe yolaçan hükümet etme zaafını ve otorite buhranını unutarak sadece bir tepki Anayasa niteliğini taşımışlar ve eski hürriyetçi görüşü ihya etmekle yetinmişlerdir. (10)

Böylece Yasama-Yürütme ilişkileri reaksiyonlar şeklinde bir birinin bir ötekinin ağır basması esasına dayanarak yürüyüp gitmiştir. (11)

Bu şemaya esas olarak katılmakla beraber Duverger'in kullandığı ölçü yeni unsurlar taşımaktadır. Fransız Hukukçusu Kapitalizmin Batı demokrasilerindeki gelişimini üç safhaya ayırarak birinci safhada halkın uyanmamış olması ve hakim çevrelere karşı kıpırdanmaması nedeniyle Yürütmenin kuvvetli olmasının gerekmediğini, ancak halkın çıkarlarını farkederek bilinçlenmeye ve örgütlenmeye başladığı ikinci devrede bu hareketi bastıracak bir jandarmaya ihtiyaç duyulduğunu ve böylelikle diktatörlüklerin sahneye çıktığını kaydetmekte ve şimdi Kapitalizmin hınçların törpülen-

-
- (6) MİRKİNE-GUETZEVİCH Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller (Çev. A. Rıza Türel) Ankara 1938 Sh. 173 ve 201.
SOYSAL. M. : Anayasaya Giriş Ankara 1968 Sh. 55.
- (7) KAPANİ M. : Les Pouvoirs Extraordineires De L'executif En Temps De Guerre Et De Crise National, Genève 1949 Sh. 250.
- (8) BATELLİ L'Equilibre Entre Le Pouvoir Executif Geneve 1943 Sh. 7.
- (9) MİRKİNE-GUETZEVİCH a.g.e. Sh. 173.
- (10) Aynı eser Sh. 171 ve 173.
- (11) TICHELEN J. : Le Président De La Republique Et Le Probleme De L'etat.

miş ve hayat seviyesinin yükselmiş olduğu üçüncü devreyi yaşamakta bulunduğunu ileri sürerek, artık halk hareketlerinden korkmayan tutucu çevrelerin yine zayıf icra özlemini taşıdıklarını iddia etmektedir. (12)

B — Çağdaş Demokrasi Anlayışı

Çağımızın Demokrasi anlayışı 18. ve 19. asırlardan farklıdır. İkinci Dünya Savaşı ve teknolojinin ilerlemesi siyasal kalıpları da etkilemiş ve kuvvetli icra çağdaş devlet yönetiminin önemli bir parçası haline gelmiştir.

1 — Kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemini kaybetmesi

Çağımızda yasama organının karşısında artık mutlakliğin izlerini taşıyan bir hükümdar yoktur. Bu bakımdan Kuvvetler Ayrılığı Temel Hakların ve Kamu Hürriyetlerinin korunması için vazgeçilmez bir şart olmaktan çıkmıştır. Diğer taraftan kuvvetler arasında bir dengeden ve kuvvetlerin birbirinin gücünü azaltması gereğinden de bahsedilemez. Yasama ve Yürütme organlarının birbirlerine karşı bir tarafta güven oyu diğer tarafta fesih olmak üzere iki silâh kullanarak mücadele etmeleri devri geçmiştir. Gerek Yasama ve Yürütme karşılıklı denge içinde inceleyen ikinci görüş ve gerekse parlamentoyu üstün sayan tekçi görüş modern devlet icapları muvacehesinde geçerli olmadıkları gibi (13) nazara alınacak başka bir husus da iki organın fonksiyonlarının gittikçe birbirine karışır nitelikte olmasıdır. (14)

Kâğıt üzerinde Kuvvetler Ayrılığının belirgin bir şekilde yürürlükte olduğu Amerika'da dahi Federal Mahkeme içtihatları ve gittikçe yerleşen siyasal adetler ve değişim yönündedir. (15)

Yasama ve Yürütme arasındaki bu yeni ilişkilerin bir nedenini de devrimizdeki hükümetlerin kuruluşunda aramak gerekiyor.

2 — Parleментар ekseriyete dayanan hükümet :

Çağımızda Parleментар rejim rasyonalize olmuş durumdadır. Parleментарların seçimlerinin asıl gayesi hükümet kurulmasıdır. Hükümetler eskisi gibi hükümdarın güvenine değil parleментарdaki

(12) DUVERGER : a.g.e Sh. 18.

(13) Güneş T: Parleментар Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi İstanbul 1956 Sh. 91, 93 ve 121.

(14) VİLLENNEUVE : a.g.e Sh. 71 Haurio dan naklen.

(15) KAPANİ : a.g.e Sh. 247.

ekseriyete dayanıyorlar. Bu ekseriyetin mutlaka tek bir partiye ait olması da gerekmiyor. Aralarında ortak bir espri ve yapı birliği bulunan partiler de istikrarlı bir ekseriyet meydana getirebiliyorlar. (16)

Böylece gerek yasamanın gerekse yürütmenin dümeni parlamentodaki ekseriyetin eline geçmiş oluyor.

Meseleyi buraya kadar getirdikten sonra siyasal bilim açısından önemli olan husus bu kudretli ekseriyeti kimin yönettiği ve kimlerin ne ölçüde etkilediğidir.

3 — Yürütmenin üstünlüğü :

Yirminci asır ilerledikçe Yürütme Organının Yasama üzerinde açık bir hakimiyet kurduğu görülüyor. Artık hukuk kalıpları ya 1958 Fransız Anayasasında olduğu gibi Yürütmenin üstünlüğünü kabul etmekte (17) ya da İngiltere'de olduğu gibi yürütmeyi hâlâ yasamanın bir şubesi addediliyorlarsa uygulamaya ters düşmektedirler. (18)

Kuvvetleri kesin olarak ayırmış Amerikan Anayasası bile şimdi vazedenlerin dahi tanıyamıyacağı bir şekilde Yürütme organı lehine yorumlanmakta ve bunun için artık başkanın kuvvetli bir kişiliğinin olması bile gerekmemektedir. (19)

Hitler'in acı hatırasını daha unutamayan Almanya'nın henüz pek Anayasası değil fakat Kamu Hukuku doktrini çok ihtiyatlı da olsa kuvvetli icra eğilimine sempati göstermektedir. (20)

Esasen Doktrin genellikle yürütme üstünlüğüne taraftar olmakta ve bunu demokrasiye aykırı saymamaktadır.

(16) GIRAUD E. : Le Pouvoir Executif Dans Les Democracies D'Europe Et D'Amerique Paris 1938 Sh. 396.

(17) SARICA M. : İ.Ü.H.F. Mecmuası C. XXVII Sh. 1-4 1962 Fransız V inci Cumhuriyet Anayasası Sh. 65.

(18) VEDEL 6 : (Çev. Taner Timur) Teşri ve İcranın münasebetleri Problemi S.B.F. Der C. XV No. 3 Ankara 1960 Sh. 54.

(19) KAPANİ : a.g.e. Sh. 247 ve 248.

(20) FRIEDRICH K. J. : Der Verfassungsstaat der Neuzeit Berlin 1953 Sh. 448 de «Devrimizde teknik gelişmeleri izleyecek ve gereken tedbirleri alacak istikrarlı ve kuvvetli bir ele ihtiyaç vardır. Ancak bu kuvvet tiranizme kaymamalıdır.» ve

WEBER M. : Gesammelte Politische Schriften Tübingen Sh. 451 de «Çağımızın gerekleri karşısından Federe Hükümetler aciz kalabilirler. Bu sebeble Merkezi Hükümetin yetkilerinin geniş olması uygundur.»

Giraud ya göre Demokrasi hem hürriyet hem de düzen rejimidir ve bir değerler sistemidir. Bu bakımdan toplumdaki çeşitli çıkarlar için asgari müşterek teşkil eden bir temele dayanması şartı ile Kuvvetli İcra çağımızın gerekleri açısından yalnız meşru değil aynı zamanda şarttır. (21)

Guetzvich parlamenter rejimde icra zayıf olursa devletin sosyal görevlerini yerine getiremeyeceğini ileri sürmektedir. (22)

Batelli İngiltere'de örneği görüldüğü gibi Temel Haklara zarar vermeyen bir kuvvetli icranın demokratik gelişme için ideal olduğu görüşündedir. (23)

İleride daha etraflı incelendiği üzere Duverger ve Vedel gibi ünlü hukukçular da kuvvetli icrayı menfaat gruplarının demokratik hayatı olumsuz yönde etkilemelerine karşı garanti saymaktadırlar. (24)

Kuvvetli icraya taraftar olan bu görüşlere sağcılardan marksistlere kadar birçok cenahlardan çeşitli itirazlar öne sürülmüştür. Bunlara kuvvetli icrayı yaratan şartları gördükten sonra dokunacağız.

Başlığımız altında kaydedilmesi gereken önemli bir nokta da kuvvetli icra eğiliminin yalnız çağdaş parlamenter Demokratilere has olmadığı ve hemen bütün ülkelerde mevcut bulunduğuur.

Kamu Hukuku doktrini kuvvetli icranın evrenselliğini kabul etmiştir ve artık mevcudiyetini değil her toplumun sosyal ve ekonomik yapısına göre değişik olarak görülen kuvvet nisbetini incelemektedir. (25)

Yukarıda incelediğimiz Fransa, İngiltere ve Almanya yanında Belçika, Lüksenburg ve İskandinav ülkelerinde de parlamenter ekseriyete dayanan ve fiilen yalnızca kamu oyuna sorumlu olan kuvvetli hükümetler bulunmakta, sol blokta bütün ulusal ekonomiyi kapsayan emredici plânın hazırlayıcısı ve uygulayıcısı olarak yürütme aşikâr bir üstünlük göstermekte ve Lâtin Amerika ve Afrika rejimleri de gerekli hamleleri yapabilmek için icrayı kuvvetlendirmeyi gerekli örmektedirler. (26)

(21) GIRAUD E : a.g.e Sh. 391.

(22) MİRKİNE - GUETZEVICH : a.g.e Sh. 202.

(23) BATELLİ : a.g.e Sh. 6.

(24) DUVERGER : a.g.e Sh. 21.
VEDEL : a.g.e Sh. 66.

(25) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 147.

(26) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 22, 23 ve 148.

Türkiye'de de 1909 ve 1924 Anayasalarının hukuken yasamaya öncelik tanımalarına rağmen uygulamada daima yürütme üstün olmuştur. Savcı'ya göre bunun (Önümüzdeki bahisde inceleyeceğimiz genel şartlara ilâveten) Türk toplumsal yapısından ileri gelen üç sebebi vardır : (27) Bir defa mutlakiyet geleneği siyasal kurumlara iyice nüfuz etmiştir. İkinci olarak islâmî prensipler Devleti Allah'ın yer yüzündeki temsilcisi addettiği için halk ferdî hürriyetlere sahip çıkmakta uzun zaman mütereddit kalmıştır. (28) Üçüncü etken ise Cumhuriyet devrinde Millî Birliğin, ekonomik gelişmenin ve batılaşmanın sağlanması için kuvvetli bir icra organının gerekmiş olmasıdır. Disipline olmuş ekseriyet partileri liderlerinin aynı zamanda Başbakan olması dolayısıyla Yürütmenin Yasamaya üstün olduğunu ileri süren Prof. Savcının bu görüşünü aynı durumun devam ettiğini düşünerek 1960 sonrası içinde geçerli sayabiliriz.

II — KUVVETLİ İCRAYI YARATAN ŞARTLAR

A — Bilimsel ve Teknik Gelişmelerin Yarattığı Sorunlar

Atom çağında toplumlar, baş döndürücü bir hızla gelişmekte bulunan bilimin ve tekniğin yarattığı sorunları izlemek ve çareler bulmak için süratle karar alabilecek üstün nitelikli organlara muhtaçdılar. Bu organların çağımızın cetrefil sorunlarını derinliğine kavrayabilmesi lüzumu, yüzlerce milletvekilinden oluşan parlamentoları çok daha az kalabalık hükümetlere nazaran dezavantajlı kılmaktadır. Seviyesi bir yana yasama organı haber alma kaynakları bakımından da hükümetten çok zayıftır. Üstelik parlamentoyu aydınlatma işini esas olarak hükümetin yaptığı düşünülür ve radyo, televizyon gibi Kitle Haberleşme Araçları üzerindeki hükümet hakiyeti nazara alınır (29) parlamentonun ne büyük bir silâhtan mahrum olduğu ve daha doğrusu bu büyük silâhın tehdidi altında bulunduğu anlaşılabilir.

Hükümetlerin parlamentoya bilgi verme görevlerine de fazla önem vermemek gerekir. Birçok meseleler de hükümet millî menfaatlerin icabettiğini ileri sürerek parlamentoya bilgi vermekten kaçınabilir ve yine birçok önemli meselede kendiliğinden karar ala-

(27) Savcı H. : Türkiye'de Meclis - Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış, S.B.F. yay. No. 18 1960 de Sh. 57.

(28) Aynı unsurun Batı Demokrasilerindeki etkisi ve parlamentonun rolünün Kanunların tanrı buyruğu olmadığı anlaşılması ile arttığı hk., FRIEDRICH : a.g.e Sh. 342 ve VEDEL : a.g.e (Çev. Timur T. Sh. 50.

(29) CHANDERNAGOR A. : Un Parlement Pour Quoi Faire? 1967 Sh. 182.

bilir. (30) Gerçi hükümetin böyle bir yola sapmasına karşı bazı hukuki tedbirler örneğin Almanya'da hükümetin izahat vermektan kaçınması halinde Anayasa Mahkemesi önünde parlamentonun organlar ihtilâfı çıkarmak yetkisi (31) varsa da parti disiplini nazara alınacak olursa bu hükümlerin fiilî geçerliliğinin çok zayıf olacağı kolayca anlaşılır.

Diğer taraftan parlamento üyelerinin seviyeleri de çağdaş gelişmeleri lâyıkıyla takip etmelerini mümkün kılmaktan uzaktır. 1929 da İngiliz Paramentosunda görüşülmekte olan bir kanun tasarısını yetkili bakan Chamberlain den başka ancak iki milletvekili daha anlayabilmiştir. (32) 1929 dan bu yana sorunların ne derece teknik nitelik kazandıkları düşünülürse parlementer fonksiyonunun zayıflaması ve kamu oyundaki önemini de kaybetmesi anlaşılabilir. Fransız yazarı Chandernagor'un dediği gibi «Atom düğmesine basacak olan parmağın kontrolü parlamentoya verilemez.» (33)

B -- Fevkalâde Haller ve Bunların Kalıcı Etkileri

Harp, ayaklanma, buhran gibi ülke güvenliğini ve ekonomisini esaslı şekillerde sarsan durumlarda yürütme organları normal zamanlara nisbetle çok daha tesirli ve geniş alanlı yetkiler kullanmaktadırlar. Fevkalâde hallerde kullanılan yetkilerin fiilen hukuk nizamını ortadan kaldırdığı (34) ve fevkalâde hal rejimlerinin ne kadar hukuka uydurulmaya çalışılırsa çalışılırsa aslında bir polis rejimi olduğu (35) söylenilmek gerekir .

Doktrin hangi durumların fevkalâde hal sayılacağını ve bu durumlarda icranın ne çeşit yetkileri ne ölçüde kullanılacağını kesinlikle ortaya koymuş değildir.

Autolimitation nazariyesinin savunucuları Jhering ve Laband' a göre hukuku devlet bizzat kendisi yarattığını göre zaruret halinde bu sınırları istediği yönden istediği ölçüde aşabilir. (36)

(30) ASCHAUER S. : Die Parlamentarische Kontrolle Der Regierung Hamburg 1966 Sh. 42.

(31) ASCHAUER : a.g.e Sh. 44.

(32) ASCHAUER : a.g.e Sh. 89 da Jennings'den naklen (Parliament) Sh. 257

(33) CHANDERNAGOR : a.g.e. Sh. 23

(34) KAPANİ : a.g.e Sh. 255.

(35) DAVER B. : Fevkalâde Hal Rejimleri Ankara 1961 Sh. 7.

(36) » : » » » » » » 12.

Barthemly ise meselenin hukuki izahını yapmanın imkânsız ve gereksiz olduğunu fevkalâde hallerin ancak siyasal açıdan açıklanabileceğini ileri sürmektedirler. (37)

Bu görüşler büyük ölçüde gerçek olmakla beraber, Temel Hakların ve Hürriyetlerin çiğnenmesini önleme kaygusu fevkalâde hallerde de icra organına bir sınır çizme lüzumunu ortaya çıkarmaktadır. (38)

Fevkalâde hallerin Anayasada düzenlenmiş olduğu veya Anayasanın İngiltere'deki gibi yumuşak olduğu haller de durum oldukça basittir. Fakat fevkalâde halleri düzenlememiş bulunan sert Anayasalar muvacehesinde büyük güçlükler ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan Fevkalâde Halleri Anayasa sisteminin öngördüğü bir durum olarak düzenlemek daha yararlı olacaktır. Düzenlemenin iki sıhhatli şartı da bu rejimlerin geçicilik vasıflarının ısrarla belirtilmesi ve Fevkalâde Hal rejimlerinin hem siyasal hemde yargısal yönden mümkün olabildiği ölçüde etkili olarak denetlenmesidir. (39) Fevkalâde hal rejimlerinin Kuvvetli İcra ile ilgili iki yönü vardır. Birincisi Fevkalâde halin devamı süresince icranın hangi alanlarda ne ölçüde kuvvetli olacağı, ikincisi de geçici bir durum olan Fevkalâde hal rejimlerinin ne gibi izler bıraktıklarıdır.

Fevkalâde hallerde yürütme organının takdir yetkisi; düzenleme ve geçici kanun çıkarma yetkisi genişlemekte ve hürriyetler önemli ölçüde kısılmaktadır.

İngiltere'de I. Cihan Harbi sırasında Habeas Corpus tâlik edilmiş (40) ve yasama yetkisinin devri gerek I. gerekse II. harp sırasında iyice gelişmiş, İngiliz yürütme organı kararnameler çıkartarak kanunları değiştirmiştir. (41) Bunun yanında mesken masuniyeti, Basın Hürriyeti, Şahıs Hürriyeti, Mülkiyeti hakkı ve Ticaret ve Sanayi Hürriyeti önemli kısıtlamalara tabi tutulmuştur. (42)

Fransa'da 1953 de Çerçeve Kanunlar çıkartılması suretiyle hükümete belli bir müddet kaydı ile bazı hususlarda teşrii kaideleri tâdil eden kanun projelerini meclise sunma yetkisi verildi. Belli bir süre içinde bu projeler reddedilmez veya karara bağlanmazsa ka-

(37) » : » » » » » » 12.

(38) Daver : a.g.e Sh. 17.

(39) KAPANİ : M. : Kamu Hürriyetleri Ankara 1968 Sh. 189.

(40) DAVER : a.g.e Sh. 29.

(41) » : » Sh. 31.

(42) » : » Sh. 32 ve 33.

nunlaşmış sayılacaktı (43) 1954 de hükümet bazı hususlarda kanunları tadil eden kararnameler çıkarabilmek yetkisi aldı. (44)

1953 ve 1954 verilen yetkilerin Anayasaca ve Anayasa Teamülüne kanun konusu sayılan alanlara şâmil olamayacağı tasrih edilmiş iken 1956 tarihinde çıkan Cezayirdeki fevkalâde halle ilgili olan kanunda hiçbir sınır gösterilmemiştir. (45)

V. Cumhuriyette ve Anayasanın 38. maddesi bu parlamentonun kanun konusu sayılan alanlarda hükümete kararnameler yolu ile düzenleme yetkisi verebilmesi ön görüldü. Diğer taraftan Anayasanın 16. maddesi ile Cumhurbaşkanına «Cumhuriyet Müesseseleri, milletin istiklâli, toprak bütünlüğü veya milletlerarası taahhütlerin icrası vahim ve yakın bir tehdede maruz kaldığı ve Anayasa ile belirtilmiş devlet otoritelerinin normal faaliyetleri inkitaa uğradığı takdirde» Devlet otoritelerini en kısa zamanda yeniden faal duruma getirme gayesine mâtuf olarak kararnameler çıkarmak suretiyle sınırsız ve süresiz bir yetki kullanmak imkânı tanımıştır. (46)

Fevkalâde haller geçici niteliklerine rağmen rejimin geleceğini de büyük ölçüde etkilemektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemini kaybetmesi ve yakınlaşan yasama - yürütme ilişkilerinde yürütmenin ön plâna geçmesi, yasama insiyatifinin yürütme organında olması, devlet müdahaleciliğinin önem kazanması ve Federal Devlet otoritesinin Federe Devletler aleyhine artması fevkalâde hal rejimlerinin bıraktığı izlerdendir. (47)

İngiltere'de teorideki meclis üstünlüğü harplerden sonra büsbütün zayıflamış, hükümet üzerindeki parlamento denetiminin etkisi azalırken yasama yetkisinin devri normal addolunmaya başlanmıştır. (48)

Yine İngiltere'de II. Cihan Harbinde kullanılan, tehlike kanunlarına müsteniden kararnameler çıkarılması usulü harbin bitmesiyle yürürlükten kaldırılmış ise de harbin yarattığı ekonomik güçlüklerin izalesi için 1945 de kabul edilen İkmal ve Hizmet Kanunu ile hükümete beş yıl daha âmme hizmetlerin normal işletil-

(43) DAVER : a.g.e Sh. 94 ve 95.

(44) » : » Sh. 95.

(45) » : » Sh. 95.

(46) » : » Sh. 101 ve 102.

(47) Kamu Hürriyetleri Sh. 192.

(48) KAPANİ : Les Pouvoirs Extraordinaires De L'executif En Temps Du Guerre Et De Crise National Sh. 250 ve 251.

mesi ile ilgili yetkiler tanındı ve 1951 de bu yetkilerin süresi uzatıldığı gibi alanları da genişletildi. (49)

Görülüyorki Fevkalâde Hallerde Yürütme Organının fonksiyonu süratli ve kesin kararlar alınması ihtiyacının gereği olarak yasa aleyhine genişlemekte ve bu genişleme Fevkalâde hallerin bitiminden sonraki devreleri de etkilemektedir.

Böylece esasen mevcut olan Kuvvetli İcra eğilimi Fevkalâde Hallerin etkisiyle kuvvetlenmektedir.

C — Devletin Ekonomik Sahaya Müdahalesi

II. Dünya Harbinin yarattığı ekonomik yıkıntılara çare bulmak, yeniden süratle kalkınabilmek için Batı Demokrasileri karma ekonomiye ağırlık verdiler. Devletin çeşitli ölçülerde ekonomik sahaya müdahale etmesi Kapatilizmin özüne aykırı düşmeyen aksine onun yaşama şansını ve süresini arttıracak olan bir uygulama, bir neo kapitalizm oldu. (50)

Harp sonrası Batı toplumlarının sosyal adalet ve yumuşak plânlama ihtiyacı devlet müdahaleciliğini vazgeçilmez bir unsur haline getirmiştir. (51)

Devletin ekonomiyi müdahalesi Yasama - Yürütme ilişkileri üzerinde de etkiler yaptı. Günü gününe izlenmesi ve süratle halledilmesi icabeden ve bünyeleri itibariyle çok karışık olan ekonomik sorunları muayyen prosedüre tâbi olan, sert kalıplar getiren ve günün ihtiyaçlarını daima geriden takibeden kanunlarla düzenlemek mümkün olamazdı. (52)

Böylelikle bir tarafta ekonomik alanların teknik nitelikli tedbirlerle düzenlenmesi gereği öte tarafta da plânlama faaliyetine parlamentonun pek az etki ederek ancak önüne gelen son şekle evet veya hayır diyebilmesi yasamayı iyice geri plâna itmiştir. (53)

Duverger zayıf hükümetlerle plân uygulaması yapılamıyacağını, karma ekonomi ile kalkınmanın yani kamu yararını isabetle sap-

(49) DAVER : a.g.e. Sh. 32.

(50) SOYSAL : a.g.e. Sh. 66.

(51) L'ETAT et LE CİTOYEN : Fransa'da jean Moulin Klubünün görüşlerini kapsayan kitap 1961 Sh. 361 de «Yalnız Mülkiyetin mevcudiyeti bile toplumdaki farklılaştırmayı belirlemeye yeterli olup devlet müdahaleciliğini haklı göstermeye kâfidir.» denilmektedir.

(52) VAN DER MEERSCH : a.g.e. Sh. 22.

(53) L'ETAT et LE CİTOYEN : a.g.e. Sh. 364.

tayarak kamu sektörünü bu yola sevkedebilmenin ancak sağlam hükümetlerin kılavuzları ile gerçekleşebileceğini öne sürerken Fransa'yı örnek göstererek bugün sağ kanadın bile Ahenklendirilmiş = Concertée ekonomiden yana olduğunu ve böyle bir ahengi sağlayacak orkestra şefinin mutlaka gerekli olduğunu kaydetmektedir. (54)

Mendes France parlamento ile hükümet arasındaki görev bölümünde ekonomik sahanın yürütmeye bırakılması gerektiği görüşündedir. (55)

Chandernagor ise toplum şuurundaki ulusal refah özleminin parlamentodan ziyade hükümet tarafından takdir edilip gerçekleştirilebileceğini, Fransa'da planlama denemeleri başlar başlamaz dengenin parlamento aleyhine iyice bozulduğunu kaydetmekte 3 Ocak 1946 tarihli kararnameyi ve 1958 Anayasanın 31. maddesini nazara alarak bu eğilimin gün geçtikçe güçlendiğini ileri sürmektedir. (56)

Kısaca ifade edilecek olursa bir taraftan ekonomik, sosyal şartların baskısı diğer taraftan gittikçe gelişmekte bulunan Sosyalist Rus Ekonomisi, Kapitalist Parlemlenter Demokrasileri planlama ihtiyacına cevap verecek kuvvetli hükümetlere meylettirdi.

Bu yolun emekçi sınıflar açısından ne gibi yararlar ve sakıncalar taşıdığı ve özü itibariyle tekelci kapitalizmin bir siyasal görünüşü olup olmadığı «Tekelci Kapitalizm» bahsinde tartışılacaktır. Oraya geçmeden belirtilmesi gereken husus Karma Ekonominin yani Devlet Müdahaleciliğin Yasamadan bir çok şeyler koparıp Yürütmenin hânesine eklediğinin mutlak olarak kabul edildiğidir.

D -- Tekelci Kapitalizm

Birçok hukuki tedbirlere, küçük sermayenin ve emekçi sınıfların direnmesine rağmen büyük sermaye gittikçe daha fazla prim verir şekilde gelişen Kapitalist Ekonomi (57) siyasal tercihlere yön vermekte ve mutemet adamlarını devletin önemli mevkilerine getirmeyi başararak gücünü kuvvetlendirmektedir. (58)

(54) DUVERGER : a.g.e Sh. 19.

(55) MENDES - FRANCE P. : La République Moderne 1966 Sh. 55.

(56) CHANDERNAGOR : a.g.e Sh. 26 - 27.

(57) ARZUMANYAN A. (Çev. Orhan Suda) Dünya Kapitalizminin Bugünkü Buhranı 1966 Ankara Sh. 46 da «Dünya Kapitalist üretiminin 1/3 ini 100 ü Amerikan 100 ü de diğer Kapitalist ülkelere ait olan 200 şirket elinde tutmaktadır.»

(58) Ford şirketi yöneticisi Dean Rusk ve Rotschild'in Genel Müdürü Pompidou iyi birer örnektir.

Kamu Hukuki doktrini Yürütme organının kuvvetlenmesi ile tekelci kapitalizm arasında bağ kurmakta ve tekelci kapitalizmin tehlikesine işaret etmektedir. Ancak ittifakla ileri sürülen bu görüşün bir adım ilerisinde yüzseksen derecelik bir ihtilâf yatmaktadır ki o da kuvvetli icranın tekelci kapitalizmi sınırlayan olumlu bir rol oynadığı görüşüyle, bunun tamamen aksine kuvvetli icranın tekelci kapitalizmin görüntüsü olduğunu ve en büyük desteğini ondan alırken kendi gücüyle de onu desteklediğini ileri süren tezdir.

Duverger Tekelci Kapitalizm aşamasında bulunan Kapitalizmin emekçi sınıfların çıkarları için tehlikeli olduğunu bu tehlikeyi ancak kuvvetli hükümetlerin önleyebileceğini, âciz hükümetlerin ise tekellerin elinde oyuncak olacağını belirtmektedir. (59)

Duverger hâlen Fransa'da derebeylerin, kasaba burjuvazisinin Yasama-Yürütme dengesini Yasama aleyhine bozulmasına şiddetle karşı çıktıklarını, ilericilerin ve Marks'a sadakatten ayrılmayan Komünistler dışındaki solcuların ise parlamento üstünlüğündense Yürütme üstünlüğünü tercih ettiklerini kaydederek aynı şekilde Amerika'da da ilericilerin Keneddy'yi desteklediklerini, büyük iş çevrelerinin ise karşı çıktıklarını öne sürmektedir. (60) Fransız Komünistlerinin Kapitalist Demokrasilerde yürütme üstünlüğü ile Demokrasinin ters orantıda geliştiği ve Kuvvetli İcranın tekellerin âleti olduğu şeklindeki itirazların parlamentonun Lobbycilik ve menfaat çatışması arenası olduğunu ileri sürerek karşılamaya çalışın (61) Fransız bilim adamı devrimizdeki Kuvvetli icranın eskiden olduğu gibi hâkim sınıfların jandarmalığını yapan kuvvetli icra olmadığını ve artık gücünü kamu yararının gerçekleştirilmesi yolunda kullandığını ileri sürmektedir. (62)

Kuvvetli icraya taraftar olan Alman sosyal bilimcilerinden Max Weber çağımızın gerektirdiği sosyal tedbirlerin daha kolay alınması ve uygulamada verim sağlanması için icranın kuvvetli olmasının yararlı olacağını savunurken (63) Werner Weber'de tekellerin ancak kuvvetli bir devlet başkanı ve ona dayanan kuvvetli hükümetler sayesinde kamu yararına aykırı düşen faaliyetlerden alıkonabileceklerini ileri sürmektedir. (64)

(59) DUVERGER : a.g.e Sh. 19.

(60) DUVERGER : a.g.e Sh. 14-15.

(61) » : » Sh. 22.

(62) » : » Sh. 14 ve 21.

(63) WEBER M. : Sh. 457.

(64) WEBER W. : Spannungen Und Kräfte in Westdeutschen Verfassung System Stuttgart 1958 Sh. 161.

Kuvvetli icranın tekelleri frenleyeceği şeklindeki görüşlerin yanı sıra Kuvvetli İcra ile Tekelci Kapitalizmin uyuşma halinde olduğunu savunan görüşlerde şu temellere dayanmaktadırlar:

Uppsala'da yapılmış olan beynelmilel konferansın görüşmelerinde genel raportörlük yapan Van Der Meersch parlamentonun zayıflamasının menfaat gruplarının zayıflaması anlamına gelmeyeceğini yürütmenin yasamadan daha kuvvetli olması halinde bu grupların etkisinin hükümete yöneleceğini kaydetmekte ve icra organının bu etkiden âzâde kalmasının imkânsız olduğunu ve çoğu zaman bu grupların en kudretlisine boyun eğmeğe mecbur kalacağını ileri sürmektedir. (65)

Yasama ve Yürütmeden hangisi kuvvetli olursa olsun ikisine de menfaat gruplarınca tesir edileceğini ve parlamentonun üstün olmasının daha ziyade küçük marjinal menfaatlara yarar sağladığını ifade eden (66) Ehrman ise mefhumu muhalif yolu ile Kuvvetli İcra'nın küçük faydacıların aleyhine ve tekellerin lehine olacağını ifade etmektedir.

Mendes France ise V Cumhuriyetin askeri ve ekonomik güçleri kontrol etmekten ziyade onlara liderlik ettiğini (67) baskı gruplarının son yıllarda etkilerini arttırdıklarını ve rejimin hem politik hem de ekonomik yönden tutucu olduğunu ileri sürmektedir. (68)

Marksizmin, sınıfsal ilişkileri açısından değerlendirme yöntemi ile sorunu inceleyen Arzumanyan burjuva sınıfına dayanan Yürütme organının yalnız kendi sınıfı çıkarına hareket edeceği görüşündedir. (69) Sovyet bilim adamına göre tekelci kapitalizm devlet tarafından mümkün olan her çareye başvurularak desteklenmekte ve böylece ortaya Tekelci Devlet Kapitalizmi çıkmış bulunmaktadır. (70)

Arzumanyan Amerikan Stanford Enstitüsünün yapmış olduğu bir araştırmanın ortaya çıkardığı bir sonucuda iddiasını kuvvetlendirmek için zikrederek Kapitalist âlemin lideri Amerika'da devlet siparişlerinden % 30'unun hızla gelişen 100 firmayı yapılrken ge-

(65) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 152.

(66) EHRAMNN H. : (Çev. E. Güçbilmez).

Batı Demokrasilerinde Bürokrasi ve Menfaat Grupları S.B.F. der. C. XVIII No. 3 Sh. 435.

(67) MENDES-FRANCE : a.g.e. 1962 baskısı Sh. 16.

(68) MENDES-FRANCE : a.g.e Sh. 145 1965 baskısı.

(69) ARZUMANYAN : a.g.e Sh. 46.

(70) ARZUMANYAN : a.g.e Sh. 47.

lişme ritmi düşük olan diğer 100 firmanın siparişlerinin ancak % de 2,5 ğunu alabildiğini kaydetmektedir. (71)

Diğer taraftan İngiliz kimya üretiminin % 95 ini tek başına «Imperial Chemical Industries» kontrol etmekte, Fransız alüminyum sanayiinin % 80 i Péchiney % 20 si de Ugine Şirketinin hakimiyetinde bulunmakta ve Almanya'da (1955 de) 2.532 anonim şirket sermayelerinin % 82 si 333 büyük şirketin elinde olarak faaliyet göstermektedir. (72)

Fransız Komünistlerinin De Gaulle'un Kuvvetli İcrasına nazaran parlamento üstünlüğünü tercih etmelerinin başlıca sebebi bünyesinde Tekelci Kapitalizmin ezdiği küçük burjuva ve feodal sınıflarla, emekçi sınıfları barındıran parlamentonun, Tekelci kapitalizmin ortağı hatta da kendisi olarak kabul ettikleri icra organını frenlemesinden umdukları faydadır. (73)

Özet olarak ifade edebilirizki tekelci kapitalizmle kuvvetli icra arasında ilişki olduğu ve tekelci kapitalizmin önlenmesi gereken zararlı gelişimler gösterdiği hakkında bir görüş birliği mevcuttur. Ayrılık kuvvetli icranın tekelci kapitalizmi engellediği (diğer bir deyişle sosyal adaletçi yöne sevkettiği) veya aksine onun bir görüntüsü olduğu ve büsbütün teşvik ettiği noktasındadır.

E — Menfaat Gruplarının ve Teknokratların Baskısına Tepki

Tekelci Kapitalizm - Kuvvetli İcra ilişkileri için söylenenlerin birçoğu bu bahiste de tekrarlanabilir. Ancak kuvvetli icranın tekelci kapitalizmin yararına olacağı şeklindeki görüşlerin, kuvvetli icranın tekeller dışındaki menfaat gruplarının lehine çalışacağı biçimde tekrar edilmesine imkân yoktur. Zira kuvvetli İcra ile tekelci kapitalizmi birbirini tamamlayan iki unsur sayan görüşlerin, kuvvetli icranın tekeller dışındaki menfaat gruplarının baskılarına tâbi değil aksine karşıt bir tutum takınacağı fikrini taşımaları tutarlılıkları yönünden elzemdir.

Kuvvetli İcranın tekelci kapitalizmi frenlediği ve kamu yararını esas aldığı ileri süren görüşlerin aynı şeyi menfaat grupları için de tekrarlamaları doğaldır.

Menfaat grupları için durum böyle olmakla beraber teknokratlar meselesini değerlendirmede ileride görüleceği üzere bazı esaslı farklar vardır.

(71) ARZUMANYAN : a.g.e Sh. 48.

(72) NACİ F. : Emperyalizm Nedir? İstanbul 1965 Sh. 43 ve 44.

(73) DUVERGER : a.g.e Sh. 22 ve 25.

Menfaat gruplarının kendi çıkarlarını garanti etmek için ulusal çıkarı bir kenara iterek ve parlamentoyu da kendilerine alet ederek kısır bir çekişme içine daldıkları ve böylelikle devletin temellerinin sarsıldığı görülmüş hadiselerdendir. Weimar Cumhuriyetinin çöküş sebepleri arasında, parlamentonun menfaat gruplarının çatışması alanı olmaktan öteye gidemeyip asıl sorunlarla uğraşamamış olması da zikredilir. (74)

Duverger İngiltere gibi demokrasinin çok sağlam temellere oturduğu bir ülkede parti disiplini, üstün bir demokratik şuura sahip kamu oyununun baskısı gibi etkenlerle menfaat gruplarının politik kuruluşlara pek fazla söz geçiremediklerini, fakat Fransa gibi çok partili ülkelerde parlamentonun iş takipçisi hüviyetine büründüğünü kaydederek parlamentoda menfaat grupları çatışmasının yaratacağı buhranların devleti batırmasını önlemek için Kuvvetli İcranın şart olduğunu ileri sürmektedir. (75)

Jean Moulin Klubü Rousseau devrinde parlamentonun genel iradeyi, yürütme organının ise özel iradeyi yansıttığını ancak devrimizde bu durumun değişmiş olduğunu, şimdi parlamentonun özel çıkarları olan grupları temsil ettiğini ve onların sesini dile getirdiğini buna karşılık hükümetlerin istenilen anlamıyla olmasa bile yine de parlamentoya nazaran defalarca daha fazla olarak kamu yararını önde tuttuğunu ifade etmektedir. (76)

Moulin klubüne göre devrimizde parlamentonun üstün olması iki yönden sakıncalıdır. Birincisi parlamentonun daima organize olmuş küçretli menfaat gruplarına baş eğmesi ve böylece hastalar yaşlılık gibi güçsüz grupların her zaman ihmal edilmesidir. (77) Bunun yanında Moulin klubü çağımızda devletin en önemli fonksiyonlarından birinin de bir taraftan plüralist yapısını korurken diğer taraftan da feodal kalıntıları yavaş yavaş tasfiye etmek olduğunu ileri sürerek bu iş için kuvvetli bir icranın gerekli olduğunu savunmaktadır. (78)

İleride daha etraflı şekilde açıklanacak olmakla beraber burada da kaydedilmesinde fayda vardır ki bütün «Yaygın demokrasistler» gibi Moulin klubüde parlamento üstünlüğüne bugünkü parle-

(74) FORSTOFF E.: Verfassungs-Probleme Der Sozialstaats Münster Wiesbaden 1961 Sh. 17.

(75) DUVERGER: a.g.e Sh. 21.

(76) Etat et Le Citoyen: Sh. 375.

(77) Etat et Le Citoyen: Sh. 376.

(78) Etat et Le Citoyen: Sh. 387.

mentonun üstünlüğü olarak karşı çıkmakta, bugünkü parlamento da menfaat gruplarının olumsuz bir rol oynayacağını ifade etmektedir.

Yalnız petrolcülerin toprak ağalarının veya eski muhariplerin sesini duyurmakla kalmayıp, emekçi sınıfları ve dinamik güçleri de yeterli ölçüde temsileden bir parlamentonun etkin olmasına muhalefet edilmediği gibi bu durum yararlı bile sayılmaktadır. (78)

Uppsala Kongresinde menfaat gruplarının faaliyetlerine ilişkin olan sahaların sosyal adalet ilkesi ile yakın temasını göz önünde tutarak bunların çalışmalarının yürütme organı tarafından düzenlenmesi gerektiği öne sürülmüştür. (79)

Weber de partilere nüfuz ederek adamlarını milletvekili seçtiren menfaat gruplarının olumsuz etkilerine karşı icranın kuvvetlendirilmesini savunmaktadır. (80)

İcranın kuvvetlenmesine etki eden bir unsur da devrimizde teknokratların fonksiyonlarının önem kazanmış olması ve fonksiyon artışının bazı siyasal sorunlar ortaya çıkmasıdır. Doktrin bir «Teknotrat İktidarına» taraftar olmamakta birlik halinde ise de Teknokrasi ile Kuvvetli İcra ilişkisinin açıklanmasında farklar mevcuttur.

Duverger çağımız parlamentolarının sorunlara nüfuz edemediklerini, eğer hükümetler de aciz olursa meydanın teknokratlara kalacağını ve hükümet etme fonksiyonlarındaki yetersizliğin bunlar tarafından giderileceğini ileri sürmektedir. (81) Müellif gerek orijinleri ve gerekse yaşayış tarzları itibarıyla özel sektöre mensup olan ve bu sektörün yararını güdenleri bir tarafa bırakarak teknokrat deyimini devlet sektörünü kamu yararına yürüten uzmanlara hasretmekte fakat bu uzmanların dahi politik hüviyet taşımamaları sebebiyle büyük siyasal fonksiyonlar ifa etmelerinin antidemokratik sonuçlara yol açmak bakımından sakıncalı olduğunu ifade etmektedir. (82) Duverger'e göre karma ekonominin vazgeçilmez bir unsurunu teşkil ettiği çağdaş Parlemlenter Demokrasi bu vazgeçilmezlik dolayısıyla iki tercih arasındadır. (83) Ya Teknokrat İktidarı ya da teknokratları dizginleyebilen onların teknik faaliyetlerini siyasal gerekler ışığında değerlendirebilen kuvvetli hükümetler...

(79) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 152.

(80) WEBER W. : a.g.e Sh. 142.

(81) DUVERGER : a.g.e Sh. 20.

(82) DUVERGER : a.g.e Sh. 20.

(83) DUVERGER : a.g.e Sh. 20.

Moulin klübü ise plânın hazırlanmasında ve uygulanmasında kazandıkları üstünlüğe dayanarak kamu oyunun eğilimini hiçe sayan teknokratları ancak kuvvetli bir icra organının dize getirebileceği görüşündedir. (84)

Sorunu De Gaulle rejimi açısından inceleyen Mendes France ise ne kadar kuvvetli olursa olsun tek kişinin bütün işlerin altından kalkamayacağını ve meydanın ya bürokratlarla teknokratlara ya da daha kötü bir ihtimalle anarşiye kalacağını ifade etmektedir. (85)

Chandernagor tekniğın gelişmesi ile gün geçtikçe fonksiyonları artan teknokratların kulaklarının halka tıkalı olduğunu ve her sorunu bir hesap işlemi olarak gördüklerini ve herşeyin yalnız nicelik yönüyle ilgilendiklerini kaydederek bunun zararlı olacağını belirtmekte (86) ve kuvvetli icranın teknokratların gücünü olumlu yöne kanalize edeceği hakkında şüphe beslememektedir. Müellife göre teknik gelişme ancak kuvvetli hükümetlerle sağlanabileceği için teknokratlar icranın kuvvetli olmasını memnuniyetle karşılayacaklardır. (87)

Müellifin bu görüşünün doğal bir sonucu olarak Kuvvetli İcra lar da teknik gelişmeyi sağlayabilmek için teknokratlara önem verecekler ve onlarla iyi geçineceklerdir.

Görülüyor ki çağımız parlamentolarının, teknolojik gelişiminin yarattığı sorunlar gibi teknokratlar sorunu karşısında da yetersiz kaldığı, bu sorunun yürütmeyi ilgilendirdiği ve teknokratların hakimiyetinin antidemokratik sonuçlar doğuracağı hususunda görüş birliği mevcuttur. Kuvvetli icranın teknokratları demokratik yöne itip itemeyeceği ise tartışmalı bir konudur.

III — HUKUK ALANINDA VE SİYASAL ALANDA KUVVETLİ İCRA

Kuvvetli İcra eğilimi doğal olarak hukuk alanında etkilemekte, Anayasalar, Kanunlar, Meclis İ;tüçükleri, siyasal adetler Yürütme organına gittikçe artan yetkiler tanımaktadı lar.

(84) Etat et le Citoyen : Sh. 364 ve 378.

(85) MENDES-FRANCE : a.g.e Sh. 51.

(86) CHANDERNAGER : a.g.e Sh. 29 ve 30.

(87) CHANDERNAGOR : a.g.e Sh. 34.

A — İdarenin Düzenleme Yetkisi

20. Asırda devletçe düzenlenmesi gereken sahanın çok genişlemiş olması ve yukarıda incelenen sebepler yüzünden bu düzenlemenin hem süratle yapılması ve hem de sık sık değiştirilmesi lüzumu idarenin düzenleme yetkisinin gittikçe genişlemesine yol açmıştır.

Bu eğilimin İngiltere'deki en esaslı belirtisi Yasama Yetkisinin devridir. (88) İngiltere'de Yürütme Organının yasamaca kendisine verilmiş olan düzenleme yetkisine dayanarak koyduğu kaidelerin bazıları doğrudan doğruya kanun kıymetindedirler, bazıları parlamentonun tasdikine tabidir ve nihayet bazıları da kendiliklerinden geçerlilik kazanmakla beraber 40 gün içinde meclislerden biri tarafından iptal edilebilirler. (89) Ancak meclislerin iptal yetkilerini kullanmalarını temin için dikkatlerini çekmek üzere kurulmuş olan özel komisyonun 8 yıl içinde 7000 kaide karar incelemesine rağmen ancak 73 defa dikkat çekmiş olduğu düşünülürse bu denetimin fiili geçerlilik taşımadığı anlaşılır. (90)

Ayrıca meclislerde bu kaide kararlarının incelenmesine ayrılan vakit de çok az olup haftanın dört gününde yarımşar saat olarak tesbit edilmiştir. (91)

Normal hallerde esasen oldukça geniş olan düzenleme yetkisinin yarı sıra Fevkalâde Hallerde İngiliz Yürütme Organına yeni yetkilerin verildiğini ve Subdelegation (İkinci elden devir) yapıldığını II. bölümde incelemiştik. İngiltere'de Sübdelegation usulü VIII Henri devrinden itibaren uygulanmakta olup 1932 de parlamento tarafından ancak kanunun uygulanması gayesine mâtuf olarak, kanunun neşrinden sonraki bir yıl içinde kullanılabilceği kararlaştırılmış ise de tatbikatta süre uzatılması ve sınır genişletilmesi yolu sık sık kullanılmaktadır. (92)

Fransa'da 1946 Anayasasının lafzî yorumu kanun koyma yetkisini münhasıran parlamentoya ait sayıyor ve böylece devlet faaliyetlerini sekteye uğratabilecek derecede mahzurlar taşıyordu. Tek çıkar yol bu hükmü yalnızca genel yetkilere hasreder tarzda yorumlamaktı. (93) Nitekim tatbikatta bu yönde gelişmiş çerçeve kanun-

(88) KAPANİ : Les Pouvoirs Extraordinaires De L'Executif En Temps De Guerre Et De Crise Nationale Sh. 251.

(89) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 18.

(90) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 19.

(91) ASCHAUER : a.g.e Sh. 98.

(92) ASCHAUER : a.g.e Sh. 101.

(93) KAPANİ : a.g.e Sh. 254.

lar ve yetki kanunları sık sık kendisini göstermiştir. Şartların gerektirdiği bu uygulama 1958 Anayasası ile büsbütün vuzuh kazanmış, 34 madde ile kanun konusu olan hususlar tâdadi olarak sayılır ve temelleri kanunla düzenlenip diğer kısımları yürütme organınca düzenlenecek sahalarda tesbit edilirken 37 madde ile kanun konusu dışında kalan bütün konuların yürütme organınca düzenleneceği hüküm altına alınarak yürütme organının bu yetkisinin asıl, parlamentonun yasama yetkisinin ise istisna olduğu belirtilmiştir. (94)

Ayrıca parlamentonun yürütme organına ait olan sahaya tecavüz etmesi halinde hükümete Anayasa Konseyine başvurma yetkisi de tanınarak yürütme üstünlüğü fiilen teminat altına alınmış oldu. (95)

Diğer taraftan Anayasanın 38. maddesine göre hükümet, programının yürütülmesi için belirli bir müddetle, kanun konusu olan düzenlemelerin de hükümet kararnamesiyle yapılmasını parlamentodan talep edebilmekte ve parlamento izin verirse Danıştayın fikri alındıktan sonra çıkarılan bu kararnameler hemen yürürlüğe girmektedirler. Kararnamelerin müddetinin bitiminden önce meclise bir kanun projesi sevkedilecek bunun kabulü halinde kararnamelerin kanun hükmüne taşınmaları da mümkün olmaktadır. Kararnamelerin müddetinin bitiminden önce ise parlamento bu sahalarda teşrii selâhiyetini kullanmamaktadır. (96)

Wolf'a göre Almanya'da Yürütme Organının düzenleme yetkisi pek geniş değildir. Ancak bu görüşün Fransa ve İngiltere ile kıyaslanınca ileri sürüldüğünü aslında Alman Yürütme Organında birçok yetkiler taşıdığını müellif de ifade etmektedir. (97)

Alman Anayasasına göre kaide kararlar koyma yetkisi yasama organına aittir. (98) Ancak hukuk devleti ilkesinin icabı sayılan bu hükmün pratik ihtiyaçlar yönünden yumuşatılmasına gidilmiş ve yine Anayasanın 80. maddesi ile idareye kaide kararlar ihtiva eden tüzükler (Rechts Verordnungen) çıkarma yetkisi verilirken 81. madde ile de özel bir yasama şekli tesbit edilmiştir.

Yasama meclisi Anayasanın 80. maddesine dayanarak yetki kanunları ile Federal hükümeti, bir bakana veya bir Federe hüküme-

(94) SARICA : a.g.e Sh. 80.

(95) SARICA : a.g.e Sh. 80.

(96) SARICA : a.g.e Sh. 75.

(97) WOLF : Verwaltungrechts München Und Berlin 1959 Sh. 65.

(98) WOLF : a.g.e Sh. 94.

te kaidevî düzenlemeler yapan tüzük (Rechtsverordnungen) çıkarma yetkisi verebilmektedir. Yine 80. maddeye göre yasama organı bu tüzüklerin konusunu, maksadını ve sınırını belli etmek zorundadır. Yetkili kılınan makam çıkaracağı tüzüklerle muayyen bir kanunu değiştirebilmekte, yürürlükten kaldırabilmekte, tamamlayabilmekte ve kanunun uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yapabilmektedir. (99) Alman Hukuk doktrininin yaptığı tefsire göre, 80. madde ışığında yürütme organına kanun tarafından hiç düzenlenmemiş olan bir sorunu düzenleme yetkisi vermek ve bu alanda tüzük çıkartılması yoluna gitmek mümkün değildir. (100) Kaidevî karar koyan bir tüzüğün kanun hükmünü değiştirmesi halinde ikinci değişiklik ancak kanunla yapılabilmektedir. (101)

Diğer taraftan Anayasaca münhasıran kanun konusu sayılmış olan mülkiyet ve hürriyet gibi konularda kaidevî karar koyan Tüzük çıkarılması mümkün değildir. (102)

Alman Yürütme Organının birde kaidevî düzenlemeler getirmeyen idarî tüzükler çıkarma yetkisi vardır ki bunlar uygulamada çok geniş kapsamlı olarak ve kaidevî düzenlemeler yapar tarzda çıkarılmakta örneğin devlet başkanı yeni memuriyet kadroları ihdas edebilmekte ve memurların tayin ve terfilerine ilişkin esaslar koyabilmektedir. (103)

Alman Anayasasına göre, güven oyu talebinin ekseriyet sağlamadığı hallerde Cumhurbaşkanı meclisi feshedebilmektedir. Ancak bu yetki kullanılmamış iken bir hükümet tasarısı mecliste reddedilir veya görüşülmezse, Cumhurbaşkanı hükümetin önerisi ve Senatonun onayı ile Özel Yasama Durumu ilân edebilmektedir. İlân üzerine Federal Meclis tasarıyı yeniden reddeder, veya hükümetin «Kabul edilemez» saydığı bir biçimde değiştirir yahut ta dört hafta içinde görüşmezse Senatonun onayı ile tasarı kanunlaşır. Özel Yasama Durumunun devam ettiği altı ay içindeki öteki kanun tasarıları da aynı usule tâbi olurlar. (104)

Aslında yürütmeye geniş yetkiler veriyor intibai uyandırmakla beraber bu maddeler çok fazla birşey getirmemektedirler. Bir defa

(99) CHRISTOPH P.: «Gesetzändernde Rechtsverordnungen» Archiv Öffentlichen Rechts S. 3 1967 Sh. 357.

(100) WOLF: a.g.e Sh. 99.

(101) CHRISTOPH: a.g.e Sh. 376.

(102) ASCHAUER: a.g.e Sh. 114.

(103) GÜNEŞ: T.: Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri Ankara 1965 Sh. 53.

(104) Das Grundgesetz: Federal Almanya Anayasası Munich 1960 Md. 81.

bir Başbakanın iktidarı esnasında özel yasama durumu ancak bir defaya mahsus ve ancak altı ay süreyle mümkündür. Diğer taraftan gerek Cumhurbaşkanının ve gerekse aslında bünyesi Federal Meclisten pek farklı olmayan Senatonun kolay kolay özel durum ilân etmeyecekleri de hesaba katılmak gerekir. (105)

Fakat yine de şimdiye kadar hiç kullanılmamış olan bu madde Yürütme organına hissedilir bir üstünlük tanır niteliktedir.

İcranın kuvvetlenmesi yönünden Yürütme Organının düzenleme yetkisinin genişlemesini iki yönde kendisini göstermektedir. Bir taraftan evvelce Kanun konusu sayılan alanların yürütmeye devri... (1958 Fransız Anayasasında olduğu gibi) diğer taraftan da gerektiği ehemmiyet kazanan şekilde yasama yetkisinin devri...

B -- Yürütme Organının Parlamenter Faaliyetlere Etkisi

Etki sahası genişleyen Yürütme Organı parlamenter faaliyetlere gün geçtikçe daha fazla müessir olmaktadır. Bu etkinin en esashi belirtisi kanun çıkartılması üzerinde görülmektedir. Bir kere Kanun tasarılarının sayısı kanun tekliflerinde çok fazladır. Üstelik de kabul edilen kanunlarda çoğu tasarılar arasından çıkmaktadır. Almanya'da üç yasama dönemi zarfında Meclis önüne 1319 tasarı ve 972 teklif gelmiş bunlar arasından kabul edilenlerin 2/3 sini tasarılar teşkil etmiştir. (106) Fransa'da ise 1947 ile 1955 arasında kabul edilen kanunların % 70 i hükümet tasarılarıdır. (107) İngiltere'de meclis önüne gelen projelerin % 85 i tasarı % 15 i ise tekliftir. Kanunların ise % 85 ini tasarılar teşkil etmektedir. (108) Üzerinde durulması gereken diğer bir nokta da parlamento müzakerelerinin önemini yitirmesi ve adeta bir formalitenin yerine getirilmesi şeklinde cereyan etmesidir.

Genellikle ekonomik andlaşmalar kamu gelir ve giderlerini ve savunma işlerini ilgilendiren konular meclislerin tesir sahası dışına çıkmıştır. (109)

İngiltere'de parlamento bütçenin yalnız genel esaslarını görüşmektedir. (110)

(105) CRUBER: Die Stellung der Regierungschefs in Deutschland Und Frankreich Hamburg 1964 Sh. 92.

(106) ASCHAUER: a.g.e Sh. 57.

(107) ASCHAUER: a.g.e Sh. 58.

(108) KARAMUSTAFAOĞLU T.: Yasama Meclisinde Komisyonlar Ankara: 1965 Sh. 61.

(109) VANDER MEERSCH: a.g.e Sh. 150.

(110) KARAMUSTAFAĞLU: a.g.e Sh. 74.

1958 Anayasası ile de Fransa'da aynı usul uygulanmakta buna ilâveten 40. madde ile parlamento üyelerine kamu gelirlerini azaltıcı ve kamu yükümü yaratıcı nitelikte kanun ve tâdil teklifi verme yasağı konulmaktadır. (111) 47. madde ile de parlamentonun bütçe hakkında 70 gün içinde karar vermemesi halinde bütçenin kararname ile yürürlüğe konulabilmesi yetkisi tanınmaktadır. (112)

Fransız Anayasasınının 39. maddesine göre Başbakanın teklifi ile Cumhurbaşkanı bir gündem tesbit ederek meclisi fevkalâde toplantıya çağırabilmektedir. (113) 43. maddeye göre hükümet isterse kanun tasarıları özel komisyonlarda görüşülmekte ve parlamento bu isteği reddedememektedir. (114)

Asıl önemlisi hükümetin talebi halinde kanun tasarı ve tekliflerinden istenilenler gündemin başına alınabilmekte ve böylece dolaylı olarak hükümete istemediği kanun tekliflerini dilediği sürece gündeme aldirmama yetkisi tanınmış olmaktadır. (115)

44. Maddeye görede Hükümet dilediği anda tasarıları geri çekmekte ve isterse görüşülen tasarinın âkibetini güven oyuna bağlayabilmektedir. (116)

Almanya'da Yürütme Organı Fransada'ki kadar kuvvetli yetki-lerle teçhiz edilmiş değildir.

Örneğin malî yıl başına kadar bütçenin çıkmaması halinde ancak geçici malî tedbirler alınmaktadır. (117)

Hükümetin gündeme etkisi olmadığı gibi özel komisyon kurulması da ancak meclis kararıyla olmaktadır. (118)

Parlamentoların sual yoluyla hükümeti dentleme yetkilerinin de fazla önem taşıdığını söylemeye imkân yoktur. Fransız parlamentosunda Ben Barka olayı hakkında 1965 Ekiminde sorulan bir sorunun ancak olayın unutulmaya başlandığı 1966 Mayısında da cevaplandırılmış olması da bunun için yeterli bir örnek teşkil eder. (119)

(111) SARICA : a.g.e Sh. 82.

(112) SARICA : a.g.e Sh. 82.

(113) GRUBER : a.g.e Sh. 75.

(114) GRUBER : a.g.e Sh. 75.

(115) GRUBER : a.g.e Sh. 76.

(116) GRUBER : a.g.e Sh. 78.

(117) GRUBER : a.g.e Sh. 82.

(118) GRUBER : a.g.e Sh. 82.

(119) CHANDERNAGOR : a.g.e Sh. 67.

Yasama Meclislerindeki Komisyonlar üzerinde de hükümetler sahibi olmuşlardır. (120)

Fransa'da evvelce kuvvetli olan Komisyonlar V. Cumhuriyette etkilerini kaybetmişlerdir. (121) Yeni Anayasa ile komisyonlardaki ihtisaslaşma usulü terkedilmiş ve bunlar genel nitelik kazanmışlar, böylece tesirleri azalmıştır. (122)

İngiltere'de komisyon müzakerelerinin seyri ve sonucu iktidarın kuvvetine bağlı olup ekseriyet partisinin lideri olan Başbakanın dolaylı da olsa kesin olarak sözü geçmektedir. (123)

Özetlenecek olursa parlamenter faaliyetler üzerinde Yürütme Organının etkisi gün geçtikçe artmakta parlamentonun düşüncelerinin ve eğilimlerinin hükümetlere tesir etmesi imkânı kalmamakta netice olarak kamu oyu da parlamenter çalışmaları önemsememektedir. (124)

C -- Güven Oyu ve Fesih

Kuvvetli İcra eğiliminin ağırlık kazanmasından önce parlamento ve hükümet birbirlerine karşı kullanılmak üzere birer silâh taşımaktaydılar. Parlamento istemediği hükümetleri güvensizlik oyu vererek düşürebilir, buna karşılık icra organı da parlamentoyu feshettirebilirdi.

Bu iki hukukî müessese bugünde mevcut olmakla beraber parlamentonun elindeki silâhın gücü azalmıştır.

Parlamento önündeki siyasal sorumluluk değerini kaybetmiştir. Kabine asıl hesabı seçimlerde millete vermekte ve parlamentonun güvensizlik oyuna gitmesi ihtimali gerçekleşmesi imkânsız görülerek hükümete endişe vermemekte aksine başbakan meclise istediğini yaptırmak için dayandığı ekseriyetin milletvekillerini güven oyu talep etmek ve istifa etmekle tehdit etmektedir. (125) Bu tehdidi karşısında milletvekilleri biraz da kendi malı saydıkları hükümetin düşmesini, yeni ve sonuçları meçhul bir seçimin habercisi sayarak gerilemekte, üstelik parti lideri olan başbakanla, gerek ka-

(120) KARAMUSTAFAOĞLU : a.g.e Sh. 95.

(121) ASCHAUER : a.g.e Sh. 65.

(122) KARAMUSTAFAOĞLU : a.g.e Sh. 92.

(123) ASCHAUER : a.g.e Sh. 73.

(124) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 117.

(125) GÜNEŞ : Parlamenter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi İstanbul 1956 Sh. 77.

bineye ve gerekse yeniden parlamentoya girebilmek şanslarını yitirmemek için arayışta bozmamak yoluna gitmektedirler. (126)

Almanya'da da güvensizlik oyuyla hükümeti düşürmek kolay değildir. Zira 21 gün içinde yeni Başbakan seçilmezse Cumhurbaşkanı feshe gidebilir. Bu bakımdan iktidar partisi içindeki siyasal kombinezonlar dışında milletvekilleri ya güvensizlik oyuna gitmek ya da eski Başbakan tekrar seçmek yoluna giderler. (127)

Fransa'da hükümetin her zaman güven oyu istemek hakkı olduğu gibi milletvekilleri de itimatsızlık önergesi verebilmektedirler. Fakat önergenin üye sayısının 1/10 u tarafından imzalanması, verilisinden itibaren 48 saat sonra görüşülmesi, ancak mutlak ekseriyet sağlarsa kabul edilmesi ve verdikleri itimatsızlık kabul edilmemiş olan aynı milletvekillerinin toplantı devresi zarfında bir daha itimatsızlık önergesi verememeleri şeklinde bazı sıkı kayıtlar vardır. (128)

Yukarıdaki izahların yanı sıra nazara alınması gereken nokta güven oylaması prosedürünün yürütme organı lehine düzenlenmesinin Kuvvetli İcra eğiliminin sebebinden ziyade neticesi olmasıdır.

Esasen zayıf hükümetlerin hukuki tedbirlerle işbaşında kalması ve kendisini her fırsatta engelleyecek olan parlamento ile mücadele etmesi mümkün değildir. (129)

Güven oyu müessesesinin eskiye nisbetle değişiklik göstermesine mukabil fesih müessesesi önemini korumaktadır.

İngiltere'de feshinin en önemli tarafı iktidar partisinin kendisi için en uygun saydığı anda seçime gitme imkânı olmasıdır. (130)

Fransa'da Cumhurbaşkanı Başbakanın bağlayıcı olmayan mütalâasını alarak istediği anda meclisi feshedebilir. Bu husustaki tek kayıt fesih hakkının bir yıl içinde iki defa kullanılmayacağıdır. (131)

Almanya'da kabinenin düşmesinden sonraki 21 gün içinde Federal meclis yeni Başbakan seçmezse Cumhurbaşkanı fesih yoluna gidebilmektedir. Ancak şimdiye kadar buna lüzum olmamıştır. (132)

(126) GRUBER : a.g.e Sh. 93.

(127) GRUBER : a.g.e Sh. 89.

(128) SARICA : a.g.e Sh. 90.

(129) GIRAUD : a.g.e Sh. 401.

(130) VEDEL : a.g.e Sh. 57.

(131) SARICA : a.g.e Sh. 68.

(132) GRUBER : a.g.e Sh. 89.

Fesih yolunun parlamento ile hükümet arasındaki ihtilâflarda seçmenin karar vermesini sağlaması ve parlamentoyu disipline ederek sebatsız yere hükümet buhranı yaratılmasını önlemesi yönünden faydaları mevcut olmakla beraber, hem yeni seçimlerin daha istikrarsız bir parlamentoyu işbaşına getirmesi ve hem de icranın başının bu ytekiyi suistimal edebilmesi ihtimali gibi mahzurları da vardır. (133)

Kısaca ifade edilecek olursa fesih müessesesi ve özellikle bugünkü uygulaması Kuvvetli İcra eğiliminin esaslı bir belirtisini teşkil etmektedir.

D — Parti Disiplini

Çağdaş Parlemlenter Demokrasilerde hükümetler bir veya birden fazla partinin oluşturduğu parlemlenter ekseriyete dayanmakta ve duruma göre ya ekseriyet partisinin ya da en güçlü koalisyona ortağının lideri olan Başbakan, hükümeti kuvvetlendirici bir etken olarak parti disiplininden büyük ölçüde yararlanmaktadır.

İngiltere'de icranın kuvvetli oluşunun önemli bir etkeni de parti disiplinidir. (134)

Gerçekten bilhassa iki parti sistemlerinde parti disiplini Anayasanın koyduğu kuvvetler ayrılığını hafifletmekte veya ortadan kaldırmakta, yasama ve yürütme ilişkilerini çoğunluk partisinin bir iç işi haline getirerek kuvvetler birliğini gerçekleştirmekte ve siyasal liderliği yürütme organına vererek hükümetin istikrar ve otoritesini kuvvetlendirmektedir. (135)

İngiltere'de Avam Kamarasından geçen kanunlar genellikle hükümetin sevkettiği şekilde uygun olurlar ki burada tasarı hakkındaki uzun ve etraflı görüşmelerin sonucunu önemsiz ve hükümetin iradesini esas kılan etken güçlü parti disiplinidir. (136)

Bu arada disiplini partilerin baskı gruplarının siyasal gücünü azaltacağını ve böylelikle icranın bu grupların baskısından nisbeten kurulacağını ileri süren görüşlerle bunun tamamen aksini yani disiplin partilerin baskı gruplarının aracı olarak hükümetin karşısına çıkacağını ileri sürenler de vardır. (137)

(133) GIRAUD : a.g.e Sh. 402.

(134) VANDER MEERSCH : a.g.e 14.

(135) ÖZBUDUN E : Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini Ankara : 1968 Sh. 11.

(136) KARAMUSTAFAOĞLU : a.g.e Sh. 75.

(137) ÖZBUDUN : a.g.e Sh. 11 ve 12.

Belli çıkarlar serisi ve belli bir program etrafında organize olmuş olan partilerin mensubu olan milletvekilleri bu programın ve çıkarların bayraktarlığını yapan Başbakanı parti disiplininin de etkisiyle tereddütsüz desteklemekte ve böylece arkasını sağlam bir ekseriyete dayamış bulunan hükümet büyük bir güç taşımaktadır. (138)

5 — Seçim Sistemi :

İcranın kuvvet derecesi ile seçim sistemi arasında önemli bir ilgi bulunmaktadır. Parlemtentoda çok sayıda partinin temsiline imkân veren seçim sistemleri icranın kuvvetine set çekmekte ve parti disiplini, fesih gibi icrayı kuvvetlendirici hukukî müesseseler beklenen sonucu vermemektedirler. (139) Örneğin iki partili İngiltere'de partilerin homojen ve disiplinli olması icrayı kuvvetlendirirken, çok partili IV Fransız Cumhuriyetinde disiplinli partiler uzlaşmaz tutumlarıyla hükümet buhranlarının başlıca amili olmuştur. (140)

Giraud'un seçimlerin gagesininin memleketteki çeşitli akımların parlemtentoda adaletle temsil edilmesi değil memleketi kimin idare edeceğininin tesbit edilmesi olduğunu ifade ile nisbî temsile karşı çıkmasını (141) bu nevi buhranlara bağlamak gerekir.

Çağdaş Demokrasilerde çeşitli sınıfların ve görüşlerin temsiline tamamen engel olmamak kaydı ile büyük partilere prim yapan seçim sistemlerine itibar edilmesini kuvvetli icra ihtiyacınının karşılığı saymak lâzımdır.

İngiltere'de dar bölgesel ekseriyet sisteminin kullanılması ve oyların 1/8 ini toplayamayan adayların yatırdıkları teminatın yanması Fransız Seçim Kanununun iki türlü ve dar bölgesel ekseriyet sisteminin öngörmesi ve Almanya'da takviyeli D'Hont sisteminin uygulanması ve Federe Devlet listeleri arasında yapılacak paylaştırmada % 5 lik baraj şartı aranması örnek olarak alınabilir.

F — İktidarın Şahsileşmesi

Çağdaş Demokrasilerde Parlemtentonun önemini azaltan sebeplerden biri de İktidarın Şahsileşmesidir. Devrimizde Yürütme or-

(138) CHANDERNAGOR : a.g.e Sh. 51.

(139) GIRAUD : a.g.e Sh. 395.

(140) GÜNEŞ : a.g.e Sh. 108 ve 114.

(141) GIRAUD : a.g.e Sh. 397.

ganı baştaki başkan veya başbakanın adıyla anılmakta, seçimler parlamento kurmaktan ziyade kimin yürütme organının başına geleceğini tayin etmek maksadıyla yapılmaktadır.

Uppsala konferansında endüstriyel gelişmenin hızını takip edemeyen ve endüstriyel toplumun çok komplikle bir hal almış bulunan siyasal müesseselerine ve çok yönlü gelişimine ayak uyduramayan seçmenin bu güçlükleri alt edecek bir lidere ihtiyaç duyduğunu böylelikle «Şef Miti'nin beslediğini ileri sürülmüştür. (142)

Moulin, kulübü mensupları, halk ile hükümet arasındaki ilişkilerin artık parlamentonun aracılığı olmaksızın kendiliğinden kurulduğunu belirtmekte ve Basın, Televizyon gibi kitle haberleşme araçlarının bu alanda büyük rol oynadıklarını kaydetmektedir. (143)

Mendes France, çağımızda eğitimin ve haberleşme vasıtalarının belli tekeller elinde olduğunu (144) televizyon ve radyonun aynen sahne yıldızları gibi politika yıldızları da yarattığını belirterek (145) 1965 seçimlerinde De Gaulle taraftarlarının tirajı 15 milyon aşan özel gazeteler çıkardıklarını ve bunun yanında aslında De Gaulle'un icraatına muhalif olan birçok seçmenin sırf parlak geçmişini ve kişiliğini düşünerek yine ona oy verdiklerini kaydetmekte (146) netice olarak devlet yöneticilerinin şahsi prestijlerine ve göz boyamadaki hünerlerine göre seçildiklerini ileri sürmektedir. (147)

Duverger 20. asır başlarında Fransa'da sosyal ve politik şartların tesiri ile devlet adamlarının genellikle silik şahsiyetler olduklarını fakat zamanla politik faaliyetlerin yoğunlaştığını ve hükümet başkanlarıyla radyo dinleyicileri, gazete okuyucuları ve sinema seyircileri arasında ailevi denilebilecek derecede yakın bağların kurulduğunu söylemektedir. (148)

Müellife göre politikacı ile kamu oyu arasında kurulan bu suni ve sathî bağ aslında çağımız insanının yaşama ve ilişki kurma biçimine çok uygun düşmekte ve yalanla hokkabazlığa temel almasına rağmen kamu oyunun da devlet yöneticilerine etki edebilmesi yönünden bazı faydalar taşımaktadır. (149)

(142) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 152 ve 153.

(143) CLUB J. M. : a.g.e Sh. 371.

(144) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 302.

(145) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 89.

(146) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 83.

(147) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 89 ve 90.

(148) DUVERGER : a.g.e Sh. 35.

(149) DUVERGER : a.g.e Sh. 36.

Duverger Durkheim'in iktidarın gittikçe müesseseseleşeceği hakkındaki görüşünün yanlış çıktığını Mao, De Gaulle Nasır ve Kennedy yanında disiplinli iki büyük partisinin popüler liderleriyle İngiltere'de ve Almanya'nın da iktidarı şahsileştirmek eğiliminde olduklarını kaydetmektedir. (150)

Yukarıda belirtildiği gibi kitle haberleşme araçlarındaki gelişmeyi ve yaygın ulaşmayı her vesileyle kullanarak asrımız insanının popülerite eğilimine cevap veren ve halkta çapraşık sorunları bir kılıç darbesiyle hallediverecekmiş sanısı uyandıran liderlerin, bu reklam yarışını çok gerilerden izleyen parlamento mühimsemeye ihtiyaçları kalmamıştır. Halkla temasları esas itibariyle seçim devrelerine inhisar eden parlamento üyelerinin de popüleritelerini gün geçtikçe arttıran tek adamların peşine takılmaktan başka çareleri yoktur.

IV — KUVVETLİ İCRA EĞİLİMİNE TEPKİLER

Her sosyal oluşum gibi Kuvvetli İcra eğilimi de gelişimin yanı sıra bazı tepkileri de davet etmiştir. Bu tepkiler özellikleri itibariyle üç grupta toplanabilir.

A) Klâsik Özgürlük Anlayışı

Mutlakiyet ve Monarşi devirlerinde hükümdara karşı fert özgürlüklerinin korunması amacıyla geliştirilen kuvvetler ayrılığı sistemi ve Parlamento üstünlüğü ilkesi icra organının zayıf olmasını öngörüyoruz.

O zamanın ölçülerine göre parlamento ne kadar kuvvetli ve hükümdarın organı olan icra ne kadar zayıf olursa hürriyetler de o ölçüde teminat altında sayılırdı. (151)

Devrimizin icra organları hükümdarı değil, parlamenter ekseriyeti temsil ettikleri halde eski görüşün izleri yine de kaybolmuş değildir. (152)

19 ve 20. asrın diktatoryal idarelerinin hatırası da bu kayboluşu geciktirmekte ve Kuvvetli İcradan zarar gören feodalistler ve küçük burjuvalar «Laissez Faire, Laissez Passer» günlerinin özlemini çekmektedirler.» (153)

(150) DUVERGER : a.g.e Sh. 37.

(151) DUVERGER : a.g.e Sh. 22.

(152) DUVERGER : a.g.e Sh. 16.

(153) DUVERGER : a.g.e Sh. 18.

Parlementoların, devrimizin icapları uyarınca yürütme organı tarafında düzenlenmesi gereken sahaya doğrudan doğruya müdahale etmeneleri artık tartışılacak bir konu olmaktan çıkmıştır. Fakat bunun yanında parlementoların kontrol fonksiyonlarını da şimdiki ne nazaran çok daha etkili bir şekilde yerine getirmeleri lüzumlu sayılmaktadır.

Parlementonun etkenlik kazanabilmesi için ilk plânda komisyon çalışmalarının daha verimli bir şekilde yürütülmesi ve istihbarat imkânlarının hükümet tekelinde bırakılmayarak parlementoların bünyesinde de gerekli bilgileri toplayacak ve araştırmaları yapacak bir organın kurulması düşünülmektedir. (154)

B -- Marksist Anlayış

Marksist anlayış Batı Demokrasilerindeki Kuvvetli İcraları tekellerin piyonu addetmektedir.

Arzumanyan kuvvetli icranın emeğin ve sermayenin çıkarlarını dengelendiren tarafsız bir yönetimi gerçekleştirebileceği iddialarının asılsız olduğunu, aslında kuvvetli icranın tekelci kapitalizm tarafından hem kendi ülkesinin emekçi sınıflarını hem de az gelişmiş ülkeleri sömürmek için kullanıldığını ileri sürmektedir. (155) Müellife göre burjuva yönetimlerinin aldığı sosyal tedbirler, gelişmiş ülkelerin emekçi sınıflarını bir sosyal demogojiye boğarak uyutma gayretinden başka birşey değildir. (156)

Arzumanyan, tekellerin tekniğin gelişmesine bazı bakımlardan yardımcı olmakla beraber uzun vadede bunu engellediklerini çünkü yeni bir teknik buluşu ancak yüksek kâr sağlarsa benimsediklerini, dünya halklarının aleyhine olan bu davranışlarına güç kazandırmak için savunma giderlerinin arttırılmasına çalıştıklarını kaydetmektedir. (157)

Henri Claude ise büyük sermaye ile devlet cihazının içiçe girmesi anlamına gelen tekelci devlet kapitalizminin kudretli mali grupların tesirine mutlak olarak boyun eğerek kendi ülkelerini ve bilhassa geri kalmış ülkeleri sömürdüklerini belirtmekte ve esas itibariye çeşitli ekonomik zorunlulukların etkisine bağlı olan sınaî madde-ham madde fiatları ilişkisini inceleyerek 1954 den 1959 a ka-

(154) VANDER MEERSCH : a.g.e Sh. 157.

(155) ARZUMANYAN : a.g.e Sh. 50.

(156) ARZUMANYAN : a.g.e Sh. 50.

(157) ARZUMANYAN : a.g.e Sh. 54.

dar gelişmiş kapitalist ülkeler tarafından az gelişmiş ülkelere satılan endüstri ürünleri fiyatlarının % 11 artmasına karşılık az gelişmiş ülkelere gelen ham maddelerin fiyatında % 7 oranında bir düşme olduğunu kaydetmektedir. (158)

Marksist doktrin bir taraftan Çağdaş Parleментар Demokrasilerdeki Kuvvetli İcra eğilimini takbih ederken diğer taraftan da felsefesindeki diyalektiğin icabı olarak kapitalizmin bu emperyalist ilişkiler sistemi içinde yarattığı çelişmelerle sosyalizme geçişi en mükemmel tarzda hazırladığını ileri sürmektedir. (159)

Görüldüğü üzere Kuvvetli İcra eğilimi marksist doktrin tarafından, nihaî aşaması olan Emperyalizmi sürdüren Kapitalist sistemin son silâhı sayılmakta ve üretim güçlerinin gelişmesine devlet gücüyle karşı duran bu sistemin temel çelikiyi hızlandırarak sosyalist iktidarı çabuklaştıracağı kaydedilmektedir.

C — Yaygın Demokrasi Anlayışı

Özellikle Mendes France'ın savunduğu bu görüş Fransa'da V Cumhuriyetin ekonomik ve sosyal tedbirler almakta yetersiz kaldığını (160) hayat seviyesi arttığı halde sosyal adaletin sağlanmadığını (161) ileri sürmekte çare olarak da ekonomik demokrasinin tam anlamıyla gerçekleştirilmesini ve kitlelerin eğitilerek siyasal ve ekonomik kararların alınmasına etkin olarak katılmalarını önermektedir. (162)

Yaygın Demokrasiciler Fransa'da ademi merkeziyet kuruluşlarının merkezin ağızına bakar durumdan kurtarılacak ve başlarına yetki ve sorumluluk taşıyan yöneticiler getirilerek kuvvetlendirilmelerini (163) ve Bölge Ekonomik Konseyleri ile Bölge Kasabaları kurulmasını yararlı bulmaktadırlar. (164)

Bu görüşü savunanlar Plânın yapılmasına halkın ve meslek kuruluşlarının şimdi olduğu gibi sembolik olarak katılmalarının fay-

(158) CLAUDE H.: İstanbul 1966 «İnsanlığı Nasıl Bir Gelecek Bekliyor» 1961 de Fransa'da yapılan Milletlerarası Toplantı notlarından Çev. Zaven Biberyan Sh. 123, 124 ve 125.

(159) ARZUMANYAN: a.g.e. Sh. 51 Lenin'den naklen.

(160) MENDES - FRANCE: a.g.e. Sh. 60 ve 61

(161) MENDES - FRANCE: a.g.e. Sh. 33 (1952 Baskısı)

(162) MENDES - FRANCE: a.g.e. Sh. 15.

(163) Etat et le Citoyen: Sh. 384.

(164) MENDES - FRANCE: a.g.e. Sh. 251 ve 252.

da sağlamadığını kaybederek Ekonomik Konseyde temsil usulünü üretime katkı oranına göre ayarlamayı teklif etmektedirler. (165)

Yaygın Demokrasyciler eğitimin ve haberleşmenin belli tekellerin inhisarlarından kurtulmasını ve son sözü söyleyecek millî meclis yanında kooperatif yapıda ikinci meclisin faaliyet göstermesini de önermektedirler. (166)

Moulin klübü mensupları Ademi Merkeziyet birimlerinin güçlendirilmesinin ve halkın ulusal yapıyı ilgilendiren her nevi kararın alınışına geniş ölçüde katılmasının parlamentoya da güçlülük vereceğini ve dinamik unsurların sesine kulak verecek olan parlamentonun fonksiyonu daha iyi bir şekilde ifa edeceğini ifade etmektedirler. (167)

Yaygın Demokrasycilere göre parlamentonun şimdiki halinde tekrar yasama üstünlüğüne dönmek anarşik bir ortamı davet etmek olur. (168) çağımızın devleti birçok ekonomik ve sosyal görevlerle yükümlüdür. ve Klâsik biçimiyle parlamentonun bunların altından kalkmasına imkân yoktur. (169)

Ancak kuvvetli icraların da çeşitli zararlı sapmalar yapacağını hesaba katıp, vatandaşların meseleleri yakından izleyerek ve devlet yönetimine devamlı olarak etkin şekilde katılarak Kuvvetli İcraların tutuculuğa ve totalitarizme kaymasını önlemeleri gerekmektedir. (170)

Yaygın Demokrasycilerin önerdiği sistemde parlamentonun rolü ve eskiden olduğu gibi hükümeti engellemek ne de şimdi olduğu gibi gölgede kalmaktır. Parlamento halkla ve bilhassa dinamik unsurlarla içiçe olmanın vereceği canlılıkla, kontrol ve yol gösterme görevini ifa edeceklerdir. (171)

Mendes France'ın dediği gibi geleceğin icrası daha zayıf olacak fakat şimdi kontrol edemediği kuvvetlere o zaman boyun eğmeyecek ve gerekli reformları yapabilecektir. (172)

(165) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 129.

(166) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 302 ve 121.

(167) Etat et le Citoyen : Sh. 386.

(168) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 52.

(169) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 53.

(170) Etat et le Citoyen : a.g.e Sh. 95.

(171) Etat et le Citoyen : a.g.e Sh. 387, 392 ve 393.

(172) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 32.

V — SONUÇ

20. Asrın ikinci yarısında devletin fonksiyonu ekonomik sahayı gittikçe daha fazla kapsamakta, bilimsel ve teknik gelişmelerin yanı sıra ulusal ve uluslararası ekonomik sorunların değişkenliği ve çapraşıklığı artmaktadır.

Diğer taraftan bu gelişim vazgeçilmez ve karşı durulmaz bir tarzda bütün toplumlarda yeni bir merhalenin, Ekonomik Demokrasinin erişilmesine yönelmiştir.

Devrimiz insanı biçimsel demokrasiyi iyice aşan bir ölçüde, tekniğin sağladığı nimetlerden faydalanmak ve topluma tesir eden bütün kararların (ekonomik olanlarda dahil) alınışına ve uygulanışına etkin şekilde katılmak şuurunu kazanmaktadır.

Öteki bölümlerde gözden geçirilen noktalar Batı Demokrasi-lerinde mevcut parlamentoların gerek bünyeleri gerekse işleyişleri yönünden bu fonksiyonu yerine getirmekten uzak olduklarını göstermektedir.

Biçimsel hukuka göre erkeği kadın yapmaktan başka her yetkiye sahip olan İngiliz parlamentosunun (173) ipleri bugün Downing Street'e girer girmez bir nevi diktatör kesilen ekseriyet partisi liderinin elindedir. (174) Fransa'da Cumhurbaşkanı, devlet otoritesini tek başına elinde bulundurmaktadır. (175)

Kısacası Avrupa ülkelerinde dizginler artık partilerine sıkıca hükmeden liderlerin şahsileşmiş iktidarlarındadır ve parlamentolar gün geçtikçe geri plânda kalmaktadırlar.

Bu gelişim hukuk kalıplarını da etkilemekte, onların icranın kuvvetine uygun biçimde düzenlenmelerine yol açarken kendisine aykırı düşen hükümlerin uygulanma imkânını asgariye indirmektedir.

Devrimizde Yürütme organının kendiliğinden düzenlediği saha çok genişlemiş olduğu gibi gerekli durumlarda yasama yetkisi de kolaylıkla devredilmektedir.

Güven oyu, fesih, parti disiplini, seçim sistemi müesseseleri de gerek düzenleme gerekse uygulama yönünden Kuvvetli İcra prim vermektedirler.

(173) CHANDERNAGOR : a.g.e Sh. 20.

(174) FRIEDRICH : a.g.e Sh. 53.

(175) MENDES - FRANCE : a.g.e Sh. 79 De Gaulle'den naklen.

Klâsik parlamento üstünlüğü ile karşılaştırıldığında Yürütme Üstünlüğünü yerinde görmemeye imkân yoktur. Çapını ve idrâkini çok aşan çeşitli sorunlar karşısında hâlâ parlamentonun dümene geçmesini istemek tarihi geriye itmeye çalışmak olur.

Bilimin ve tekniğin gelişmesi, devlet müdahaleciliğinin gittikçe önem kazanması meselelerin esnek kararlarla ve süratle çözülmesi lüzumunu ortaya çıkarmakta böylelikle de Yürütme Organının kuvvetlenmesini zaruri kılmaktadır. Fevkalâde Hallerde tanınan geniş yetkilerde bu eğilimi büsbütün hızlandırmaktadır.

Klâsik parlamentolara nazaran arzettiği bu üstünlük yanında büyük kitlelerin sürekli ve etkin olarak yönetime katılmasına imkân vermemesi kuvvetli İcranın en zayıf tarafını teşkil etmekte ve toplumun dinamik unsurları ile ilişkileri yetersiz kalmaktadır.

Kuvvetli İcralar ile tekeller arasındaki ilişkileri değerlendiren görüşler arasında kuvvetli icraların tekelleri frenlemek yerine onların arzularını gerçekleştirmek durumunda olacağını ileri süren tezi benimsememiz dolayısıyla, Kapitalist blok ölçüsünde etkin olan tekeller mevcut buldukça bu ülkelerdeki kuvvetli icraların hem kendi halklarının hem de dünya halklarının çıkarları ile çelişme halinde olacağı görüşündeyiz.

Ekonomik ve kültürel yönden esash şekilde eğitilmiş kitlelerin devlet yönetimine aktif olarak katılmaları kuvvetli icraların yarattığı mahzurların tek bertaraf edilme yoludur.

Toplumsal, ekonomik ve teknolojik güçlerin tekellerin, modern diktatörlerin ve parti bürokratlarının hakimiyetinden kurtarılacak bütün insanların yararına kullanılması çağımızın özlemi ve tarihsel gelişimin yeni bir halkasıdır.

Bu oluşumun gerçekleşmesinin imkânları, bunların ne gibi seyirler tâkip edebilecekleri ve her toplumun özel şartlarının ne gibi kendine özgü sorunlar yaratacağı Siyasal Bilimin ve Hukukun müstakbel önemli problemleridir.