

MİLLETLERARASI ÂMME HİZMETLERİ FİKRİNİN DOĞUŞU

Doçent Dr. Vakur Versan

Cemiyet içinde olan hâdiselere bakacak olursak, gerek fertler arasında ve gerekse fertle eşya arasında mevcut olan münasebetlerin nispetinin gittikçe artmakta olduğunu görürüz. Her teşkilâtlanmış insan cemiyetinde topluluk ve fert münasebetleri karşı karşıyadır.

Normal olarak cemiyetin varlığı millî iradenin tezahürü olan hukuk kaideleri ile çevrelenmiştir. Devletin faaliyetleri kanun ile tayin edilmiş olduğu için mecburî bir mahiyet taşır. Âmme hizmetinin inkıtaa uğraması icabeder. Bu bakımdan zecrî tedbirler almak imkânı vardır. Meselâ vatandaş askerlik hizmetini ifa ile mükelleftir, bu mükellefiyeti yerine getirmediği takdirde ceza görür ve cebren vazifeyi ifaya mecbur tutulur. Bazen de ferdin hareketinin saiki yüksek bir irade, bir kanun değil, tamamen ayrı mahiyette bir şeydir. Bu iktisadî, bediî, ilmî veya edebî olabilir.

Birinci kategoriye giren faaliyetler ülke ile mahduttur, ülke üzerinde doğarlar ve devam ederler. Halbuki ikinci kategoriye girenler ülke hududu ile bağlı değildirler¹.

Fert içtimaî faaliyetlerin mihrakıdır. Devletin ülke üzerindeki bütün teşkilâtı ferdin yaşayışını temin için kurulmuştur. İnsanlığın yaşayışını temin için fertlerin hareketlerini tanzim etmek maksadiledir ki hukuk ortaya çıkmıştır². Hukuk fertlerin hareketlerinin hududunu çizer ve tanıdığı bu hudut içinde kalan ferdî menfaatleri kendi müesseseleri vasıtasile himaye eder. Bunlar ferdin sübjektif haklarını teşkil eder. Devlet ferdin sübjektif haklarının başkaları tarafından rızası hilâfına ihlâline müsaade etmez³.

1) O. Heggsted, «The International Community», J. CL. I. L., cilt 17, s. 9. Hershey, A. S., The Essentials of International Public Law and Organisation.

2) W. Friedmann, Legal Theory, 1947, s. 203. Ayrıca bakınız: Harold J. Laski, The State in Theory and Practice. Mauder, Foundations of Modern World Society. W. A. Robson, Civilisation and the Growth of Law.

3) Bu hususta bakınız: S. S. Onar, İdare Hukuku, Bölüm VII. A. S. Hershey,

Fakat devletin üstünde insanlık camiası mevcuttur. Ülke devletin faaliyetlerinin hududunu teşkil eder, hâkimiyet ülke ile mahduttur, halbuki insanlık alemi hudut tanımaz, bütün dünyayı kaplar, bütün insanları içine alır, fert kadar tabiî bir varlıktır.

Bugün bir dünya haritasına baktığımız zaman birçok müstakil devletlere taksim edilmiş olduğunu görürüz. Bu devletlerden herbiri kendi tabaası üzerinde hâkimiyet hakkını kullanmakta ve onların menfaatlerini gözetmektedir.

Devlet dahilinde bu iki menfaat telif edilmiştir, zira içtimaî hayat bunu icabettirir. Bilhassa zamanımızda devletin iktisadî faaliyetlere müdahale etmek suretile içtimaî adaletsizliği önlemesi fikri inkişaf etmektedir. Bu suretle devlet yalnız siyasî bir varlık olmaktan çıkarak iktisadî bir organism haline gelmektedir⁴.

İdare hukukunun mevzuu âmme hizmetleridir. Bu hizmetleri ifa etmekle mükellef olan teşkilât hususî faaliyetleri bu istikamete tevcih eder, onları nizamlar, murakabe eder ve umumî menfaatlerin tahakkuna yardım eder. İdare teşkilâtının hikmeti vücudu âmme hizmetleridir. Bu bakımdan şu şekilde tarif edilir: «İdarî teşkilât âmme hizmetleri teşkilâtından veya âmme kudretinin teşkilâtlandırılmasından ibarettir. Bu teşkilât muhtelif parçalardan mürekkep büyük bir makineye benzetilir. Bu parçalardan her birinin ayrı bir vazifesi vardır ve vazifesini ifa ederken bizatihî bir faaliyet icra eder; fakat bu faaliyetlerin gayesi tek olduğu gibi bunları faaliyete getiren kudret de tek olduğu için parçaların heyeti mecmuası tam bir birlik arzeder. Diğer tâbirle idare, çokluk içinde birlik arzeden bir küldür»⁵.

Devletin dahilî faaliyetlerini bir an için bırakıp, milletlerarası hayatı bu bakımdan tetkik edecek olursak ne görürüz?

Tarihin seyri boyunca görürüz ki, devletlerarası münasebetlere hâkim olan kaide devletlere tanınmış olan mutlak bir hareket serbestisidir. Söz kavînidir. Yine tarih boyunca bu serbestiyi hudutlamak, mücadeleye nihayet vermek, ebedî sulhu kurmak teşebbüslerine girişilmiştir. Ancak onyedinci asrın ortasında Westphalia muahedesinde devletlerin harbetme serbestisini tahdit edecek kaidelere rastgelmekteyiz. Onsekizinci asrın

Essentials of International Public Law and Organisation. Jones, Historical Introduction to the Theory of Law, 1940. C. K. Allen, Law in the Making.

4) Bu hususta bakınız: H. J. Laski, Reflections on the Revolution of Our Time, 1946, Bilhassa birinci kısımda ilgili izahat mevcuttur. Herman Finer, The Future of Government, 1946. F. A. Hayek, The Road to Serfdom, 1946. (Bu eserin ilk kısmı Esaret Yolu adıyla Turhan Feyzioğlu tarafından Türkçeye çevrilmiştir.)

5) S. S. Onar, İdare Hukuku, s. 339.

büyük filozofları, l'abbé de Saint-Pierre, Montesquieu, Voltaire, J. J. Rousseau, Kant, Bentham, yazdıkları eserlerde beşerî bir ruhu aksettirerek cihanşümul bir şekilde düşünmüşler, hürriyet ve insan haklarına saygı istemişlerdir⁶.

Amerika İstiklâl Beyannamesinin ve bilhassa Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinin, 1789 da ilânı, bu prensiplerden ilham almıştır. Fransız Beyannamesi insanın mukaddes ve dokunulmaz haklarını yalnız Fransız vatandaşları için değil, fakat bütün insanlar için tanımıştı. 1789 Fransız İhtilâlile ilân edilen demokratik fikirlerinin tesiri çok mühim olmuş, dünyanın her tarafında insanların düşüncelerine tesir etmiş ve devlet şekilleri demokrasi rejimlerine kalbolmağa başlamıştır.

Demokrasi, siyasî varlığını teminat altına almak ve hukukileştirmek için bir takım prensipler ilân etmiştir: Hürriyet, adalet, müsavat, şahsî mülkiyete saygı, millî hâkimiyetin seçimle iş başına gelen bir heyet tarafından tatbiki gibi. Kanunlarda bu prensiplerin izleri görüldükten sonra insanlar arasındaki münasebetlerin kesafeti çok artmıştır.

Her devirde milletlerarası ticaretin siyaset üzerindeki tesiri büyük olmuştur. Fakat bu bilhassa ondokuzuncu asırda artmış ve iktisadın siyaset üzerindeki nüfuz ve tesiri çok genişlemiştir. İnsanların medenî ihtiyaçları çoğalmış, devletlerin birbirlerine ihtiyaç ve bağılıkları sıkılaşmıştır. Ferdî ve millî menfaatlerin gittikçe genişleyip, cihanşümul bir mahiyet alması, devletlerin diplomasi ve konsolosluk teşkilâtlarını devamlı bir şekilde kurmağa sevketmiş ve böylece milletlerarası bir nizam meydana gelmeğe başlamıştır. Ayrıca bu iktisadî ve içtimaî âmillerin tesirile, cihanşümul mücadelede fertlerin menfaatini gözetmek isteyen her devlet, bu gibi teşebbüslerin milletlerarası koordinasyonuna razı olmuş, bir çok âmme hizmetlerinin tek elden tanziminde fayda görmüş ve böylece ortaya milletlerarası idare teşkilâtı çıkmıştır. Milletlerarası idare hukuku ise bu teşkilâta hâkim olan hukuk prensipleridir.

Milletlerarası idare hukuku ve idare teşkilâtı tâbirlerinin ilmî bir katiyetle mahiyetlerini anlamak için evvelâ bu tâbirlerin mücerret mânalarını araştırmak icabeder. «İdare» nin bugünkü en ilmî mânası âmme hizmetleri gören teşkilât demektir⁷. Bu bir devlet teşkilâtı olabileceği

6) Bu hususta J. A. Spender'in The Government of Mankind adlı eserinde geniş malûmat mevcuttur.

7) «Bugünün müellifleri Devleti realist bir görüşle tetkik ve tahlil ediyorlar; bu telâkkilere göre Devlet umumî ihtiyaçları temin ve tatmin etmek ve cemiyetin iyiliğine çalışmak için kurulmuş bir vasıtadan başka bir şey değildir; bu bakımdan bir kısım müellifler Devleti, âmme hizmetlerinin toplanmasından teşekkül etmiş içtimaî bir taazzuv diye tavsif ederler». S. S. Onar, İdare Hukuku, s. 2.

gibi, hususî bir teşkilât, bir cemiyet teşkilâtı da olabilir. Bu noktai nazardan mütalâa edilince, muayyen bir zaman ve mekânda idare kudretini elinde bulunduran uzvun mahiyeti mevzuumuzun haricinde kalır. İdare fonksiyonu bir şahsın veya bir topluluğun elinde toplanmış olabilir. Zaten bütün tarih boyunca bu iki kutup arasında dönüp durmuştur. Muayyen devirlerde muayyen fikirler hakim olmuştur. Meselâ onaltı ve onyedinci asırlarda yayılan idare tarzı otokrasi, zamanımızın idare telâkkisi ise demokrasidir. Bunun sebep ve mahiyetini araştırmak, tahlil ve tasnif etmek siyasî ilimlerin mevzuudur⁸.

Muayyen bir memlekette mevcut bir idare sisteminin şu veya bu şekilde olması sırf mücerret bir mantikî düşüncenin neticesi değildir. Bilâkis bu sistemlerin meydana gelmesinde tarihî, irkî, iktisadî, coğrafi birçok sebepler rol oynar. Hiçbir milletin idare makinesi esasında sırf nazari mantığa istinad etmez⁹. Siyasî cemiyetlerin doğuşu ve inkişafı umumiyetle tarihte isim bırakan meşhur şahsiyetlerden ziyade iktisadî ve içtimaî kuvvetlerin eseridir¹⁰. Bu şahıslar mensup oldukları milletin siyasî şuurunu aksettirirler ve ona yol gösterirler, yoksa onu yaratmazlar¹¹.

Her devirde, idarenin tâbi olduğu hukukî rejimler münakaşa edilmiş, muayyen idare şekillerinin leh ve aleyhinde fikirler yürütülmüştür. İdare ile idare edilenler arasındaki münasebetlerin mahiyeti ne olmalı? İdare karşısında idare edilenlere tanınan hakların şümül ve mahiyeti nedir? Yani ferdin hürriyeti ile idarenin hâkimiyetinin tevzin nasıl olmalıdır? Devlet ve cemiyet münasebetleri umumiyetle ne şekilde halledilmelidir? Siyasî felsefe, tarihinin ilk devrlerinden beri bu ve buna benzer suallere cevap aramakla uğraşmıştır. Verilecek tek ve nihai bir cevap olmadığına göre bu münakaşaların siyasî felsefe tarihinin en son safhasına kadar

8) J. A. Spender, *The Government of Mankind*, s. 357. Bu hususta orijinal görüşler ortaya koymaktadır.

9) Stuart Mill'in bıkmadan tekrarladığı bir sözü burada hatırlamak icabeder: «Bir devletin değeri, nihayet onu vücade getiren fertlerin değeri demektir. İdarî usuller yüzünden tekâmül ve inkişafının gecikmesine göz yuman, fertleri daha kolaylıkla idare edebilmek maksadile inkişafına mani olan bir devlet, küçük adamlarla büyük işler yapılmasına imkân olmadığını görecektir ve o vakit uğruna her şeyi feda ettiği idare makinesinin ne kadar mükemmel olursa olsun bir işe yaramadığını esfle idrak edecektir». Bu hususta bk.: İngilterede Mahalli İdareler ve Devletle Olan Münasebetleri, Vakur Vrsan, Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul, 1945.

10) E. R. A. Seligman, *Economic Interpretation of History*, 1924, s. 96 ve müteakip sayfalarda «Büyük Adam Teorisi» ni tetkik etmektedir.

11) E. R. A. Seligman, op. cit. s. 26.

uzayacağı muhakkaktır. Fakat bütün bu muhtelif şekil ve nazariyelere rağmen siyasî felsefenin bütün tarihi boyunca değişmeyen bir faktör vardır. Bir millet siyasî hayatını ne şekilde tanzim ederse etsin, hükûmet teşkilâtına hâkim olan nazariyeler ne renkte olursa olsun, kurulmuş olan bu teşkilâtın bir tek vazifesi vardır ki, o da âmme hizmetidir¹². Tarihin ilk devirlerinden bugüne kadar bu esas değişmemiştir. İdare sistemleri değişebilir, fakat idare fonksiyonu değişmez.

İdare sistemi ile idare fonksiyonu arasındaki bu tefrik mühimdir. Muayyen bir âmme hizmeti olup olmadığını tahlil etmek için nazarı itibare alınacak unsur idare teşkilâtı yani idare sistemi değil, fakat idare fonksiyonunun mahiyetidir. Muayyen bir teşkilât muhakkak olacaktır; fakat esas yapılan iştir, ne tarzda yapıldığı değildir.

Bütün bu söylediklerimize göre acaba bir milletlerarası âmme hizmeti ve milletlerarası idare teşkilâtı var mıdır? Bu sorunun cevabını aramadan önce teşkilâtın kuruluş gayesini tetkik etmek icabeder.

Milletlerarası idare teşkilâtının esasını devletin teşkilâtının esasına kadar irca etmek kabildir. Devlet teşkilâtı ise içtimaî hayatın başlama-sile ortaya çıkmıştır. Devlet içtimaî bir zarurettir. Devletin şekil ve mahiyeti hakkındaki fikir ve görüşler ne olursa olsun, hepsinin esasta birleştiği tek bir nokta vardır ki, o da devlet denilen bu siyasî kudret ve teşkilâtın mevcudiyetinin zarurî olmasıdır. Profesör Willoughby'nin ifade ettiği gibi anarşizm mantığı bir esasa istinat etmez¹³. Cemiyetin bugün istinat ettiği esasları yıkmak, yerine bugünkünden farklı olmayacak bir teşkilât geçirmek için zemin hazırlamak demektir. Anarşizm felsefesinin yarattığı başı boş insan, Ricardo mektebinin iktisadî insanı gibi hakikî hayatta yeri olmayan bir mahlûktur. Sırf bir hayaldir¹⁴. Devamlı bir gaye için kurulmuş olan her içtimaî topluluk bir teşkilâta ve idareye ihtiyaç gösterir. Medenî bir cemiyetin siyasî ve idarî bir taazuva muhtaç olmadığı keyfiyeti mantıkan izah edilemez.

İnsanlar devletin esasının dayandığı felsefî zemini anlamadan devletin hâkimiyeti altına girmeği kolaylıkla kabul etmezler¹⁵. İnsan siyasî şuurunu elde ettiği günden beri bu mevzuda fikir yürütmüş ve nazariye-

12) Bu hususta şu eserlerde etraflı malûmat vardır:

H. J. Laski: A Grammar of Politics. The Problem of Sovereignty. Authority in the Modern State.

13) W. W. Willoughby, The Nature of the State, s. 318-20.

14) F. J. C. Hearnshaw, Democracy at the Crossways, s. 292-293.

15) W. W. Willoughby, sözü geçen eser, Kısım III, J. A. Spender, The Government of Mankind, s. 357.

ler kurmuştur¹⁶. Menşei Aristoya kadar uzanan bir nazariye insanın siyasi bir mahlûk olduğu, devlet denen bu teşkilâtın insanın siyasi sevki tabiisinden çıktığı esasına dayanır. Diğer bir kanaata göre devletin esası ve tekâmül seyri kuvvete istinat eder. Yani kavinin zaifi hâkimiyeti altında bulundurma vaziyetidir. İçtimaî mukavele nazariyesi ise, Orta Zamanların sonlarından onsekizinci asrın başlarına kadar çok yayılmıştır. Bu nazariyeye göre, insanlar ilk zamalar tabii bir halde yaşarken, karşılıklı bir anlaşma yani içtimaî bir mukavele neticesinde haricî bir hâkimiyet tesis ederek kendilerini o hâkimiyete tâbi kılmışlardır. Daha başkaları ise insanlığın terakki seyriinde iktisadî faktörlerin oynadığı rolü nazarı itibare alarak, devletin esasını bir sınıf halkın diğer sınıf halkı iktisadî istismarına istinat ettirmek istemişlerdir. Muhtelif zamanlarda ortaya atılan daha birçok nazariyeler de vardır¹⁷.

Devletin menşeinin en doğru izah şekli, bütün bu nazariyelerin tesiri altında, içtimaî hayatın, tarih boyunca inkişaf ettiğini kabul etmektir¹⁸. Devletin esası, insan topluluğunun teşekkül etmesile birlikte, meydana gelmiştir¹⁹. İptidaî insan topluluğundan zamanımıza kadar içtimaî münasebetler yavaş yavaş inkişaf ederek bugünkü hak, vazife, vecibe esasına istinat eden mudil şeklini alırken pek tabii olarak içtimaî bir murakabe teşkilâtına, hukukî bir nizama ihtiyaç göstermiş, böylece bugünkü dünya nizamının esası olan devletler meydana gelmiştir²⁰.

Milletlerarası teşkilâtın içtimaî esaslarını anlamak için içtimaî hayatın ve içtimaî tekâmülün bu prensipini — insanın siyasi bir mahlûk olarak gelişmesini — fazla izaha lüzum yoktur. Bu prensipin bu mevzu ile alâkası bütün insan toplulukları gibi milletlerarası teşkilâtın da bu esasa geniş nispette istinat ettiğini göstermekte olmasındır. Belki şu şekilde daha iyi bir hüküm vermiş oluruz: insanın iki türlü münasebetleri vardır, fertle ferdin münasebetleri, bir grupun diğer bir grup ile münasebetleri. Bu her iki münasebette de insan aynı içtimaî mahlûktur. Siyasi menşee

16) Bu nazariyeler için bk.:

The Fundamental Concepts of Public Law, 1924, W. W. Willoughby.

Civilization and the Growth of Law, W. A. Robson.

The State in Theory and Practice, H. J. Laski.

Political Science and Government, J. W. Garner.

17) Haines and Haines, Principles and Problems of Government, 1926, s. 32. J. W. Garner, Introduction to Political Science, 1910, Kısım IV. W. W. Willoughby, sözü geçen eser, kısım III, IV, V ve VI.

18) E. C. Mower, International Government, 1931, s. 8.

19) Sözü geçen eser, s. 8-9.

20) A. S. Hershey, The Essentials of International Public Law and Organization, s. 65.

geline, fertlerin içtimaî münasebetlerine tatbik ettiğimiz esas, grupların siyasî teşkilâtına da aynı şekilde kabili tatbitkir. «Aile», «Cemiyet», «Millet» mefhumlarını kullanmağa başladığımız anda *milletlerarası idare hukuku ve teşkilâtı* da yalnız içtimaî bir vakıa olarak değil, fakat içtimaî bir zaruret olarak da meydana çıkar ²¹.

Mamafih bu noktai nazar üzerinde fazla ısrar edilemez. Zira malûmdur ki, her devletin başka devletlere zarar vermemek şartile kendi dilediği teşkilât ile kendisini idare etmesi esası kabul olunmuştur. Bu esas mevcut olmakla beraber, bunun gittikçe daraldığı ve ortadan kalkmağa başladığı da bir vakıadır. Tıpkı bir ferdin gittikçe artan içtimaî münasebetler dolayısıyla günlük hayat ve yaşayışını istediği şekilde tanzim edemeyişi gibi, milletlerarası münasebetlerin sıkılaştıran bağları da aynı şekilde devleti bağlamaktadır. Bugün fertler için bir tariki dünya veya Robinson hayatı yaşamak nasıl müşkül ise, devletler için bir manastıra benzemek, haricî âlemle alâkayı kesmek de o derece zordur.

Bütün dünya devletlerini ihtiva eden milletlerarası teşekküllerin ve bunu yaratan zihniyetin ortaya çıkması zamanımızın başlıca mühim içtimaî, hukukî ve siyasî hâdisesidir. Esefle söylemek icabeder ki, siyasî düşünce ve siyasî teşkilâtlanma bu hâdiseye ayak uydurmakta gecikmiştir. Zira milletlerarası münasebetlere hâkim olan zihniyet siyasî menfaattir ve bugün çarpışan menfaatlerle dolu olan cemiyetimizi murakabe edecek teşkilât da böyle bir zihniyetle mücadele etmek mecburiyetindedir.

Yine denilebilir ki, devleti yaratan hâdiseler aynı zamanda milletlerarası teşkilâtı yaratmakta da mühim birer âmil olmaktadırlar. Bugünkü modern devletlerin doğmuş oldukları devreye, onbeş ve onaltıncı asırlara bakacak olursak o zamanki devlet teşkilâtının nispeten basit ve fonksiyonlarının da yine bugünküne nazaran çok mahdut olduğunu görürüz. Devlet reisinin başlıca meşgalesi dahilde hâkimiyeti elinde bulundurmaktır, hariçte ise nüfus ve kudretini yaymağa çalışmaktır. Vergi bu neticeleri temine yarayan bir vasıttan başka bir şey değildi. Verginin toplanması için lâzım gelen kimseler, askerî kıt'alar, kralın emirlerinin ifasına nezaret eden memurlar, adaletin tevzii ile uğraşan hâkimler idare cihaz ve teşkilâtını meydana getirirlerdi. Ferde gelince, onun hayatı ve faaliyeti dar muhiti ile çevrelenmişti. İktisadî veya fikrî zaruretle bunun haricine çıkamazdı. Haricî âlem onun için bir *terra incognita*, meçhul bir toprak idi ²².

21) E. C. Mower, sözü geçen eser, s. 9.

22) Avrupanın içtimaî teşkilâtının tarihi için bakınız: C. J. H. Hayes, *Political and Social History of Modern Europe*, 1924, vol. I, Ch. II.

Nihayet yeni içtimaî faktörler belirmeğe başladı. Ticaret çevresini genişleterek hudutları ve denizleri aştı. Bu yeni ticaretin doğurup yaşattığı büyük şehirler hâkimiyetin birer merkezi haline geldiler ve yeni meseleler ortaya çıkardılar. Ticaretin cihanşümül bir hal alması nakliye gemilerine, kara ve deniz yollarına ihtiyaç gösterdi. Ticaretin büyük bir serbesti içinde yapılabilmesi için bu yollarda emniyetin temini zarurî idi. Ayrıca ticarî muamelelerin kolaylığı için nakit ve kambiyo işlerini tanzim etmek lâzım geliyordu. Bu suretle dünya kendi çevresinde yaşamağa alışmış insana çok büyük, diğer fertlerle olan münasebetleri bakımından ise çok mudil gelmeğe başladı. Yeni yeni yerlerin keşfi, müstemlekelerin tesisi ile başka kaynaklar ortaya çıktı. Nihayet sanayi inkılâbı Avrupanın bütün içtimaî bünyesini altüst ederek yepyeni meseleler ortaya çıkardı. Fransız İhtilâlile demokrasi fikirleri her tarafı kapladı. İnsan hakları tespit edilerek devletlere kabul ettirildi. Yavaş yavaş eski polis devlet fikrinden ayrılarak müspet ve yapıcı devlet nazariyesine geçildi²³. Devlet faaliyetlerinin artması bu faaliyetleri tanzim edecek kaidelerin ve bu kaideleri tatbik edecek ajanların artmasını icabettirdi ve bu suretle siyasî, iktisadî ve çtimaî hayatın her safhasını kaplayan bir devlet teşkilâtı meydana çıktı.

Bu geniş tahavvül ferdin hayatına azamî nisbette tesir etmiş, onun menfaatleri mahallî olmaktan çıkarak cihanşümül bir mahiyet almıştır. İktisadî bağımsızlık, iktisadî bağlılığa müncer olmuş, sınaî faaliyetlerde tam bir ihtisaslaşma meydana gelmiş, fert bu geniş içtimaî, ve iktisadî mekanizmanın ufak bir çivisi haline inmiştir. Telgraf, matbaa, radyo vasıtasile cihanla temas temin edilmiştir. Böylece mahalli insan cihanşümül insan haline inkılab etmiştir²⁴. Bu tahavvülü takip eden siyasî hareketler karşılıksız kalmış değildir. Demokrasi mevzuunda bir konferans veren Bernard Shaw, insanın devleti bir zaruret olarak hissederek kurduktan ve ona icabeden hâkimiyeti tanıdıktan sonra, devlet bu hâkimiyetini kullanmağa başlar başlamaz ona karşı isyana geçtiğini söylemiştir. Böylece modern devlette idare kudretinin gittikçe artması, hâkimiyete taraftar olmayanlar ile devlet kudretinin namütenahi artmasının ferdî hak ve hürriyete zarar vermesinden korkanların, itirazını mucib olmuştur. Leh ve aleyhte söylenenler ne olursa olsun, devlet kaçınılmaz bir zaruret bir vakiadır. Nasıl ilk cemiyetler, iptidaî devletler, insan

23) Bunu Graham Wallas, «Eskiden devletin vazifesi halka zararlı şeyleri yaptırmamaktı; şimdi devletin vazifesi halka faydalı şeyleri yaptırmaktır» şeklinde izah ediyor.

24) Modern hayatta devletin rolü hakkında bakınız: Rebson, W. A., *Civilisation and the Growth of Law*.

topluluklarının doğurduğu birer zaruret idi ise, bugünkü devletler de karışık bir içtimaî nizamın ihtiyaçlarını karşılayan birer hususî teşkilâtıdır.

Buna benzer bir hâdiseyi milletlerarası münasebetler sahasında da görmek kabildir. Ticaretin âmmeyi alâkadar etmediği düşüncesile hususî teşebbüs ve menfaatlara terkedildiği, mahallî endüstrinin mahallî ihtiyaçları tatmine kâfi geldiği, milletlerarasındaki siyasî temasların seyrek ve diplomatik münasebetlere inhisar eden bir mahiyet arzettiği, harblerin bir iki devlet arasında mahallî birer muharebe halinde kaldığı devirlerde milletlerarası geniş bir murakabe teşkilâtına ihtiyaç hissedilmeyebilirdi. Bu devirlerin milletlerarası hukuk kaideleri harb nizamlarına, deniz ticaretine ve diplomasi faaliyetlerine inhisar eden mahdut bir nizam teşkil ediyordu. Mühim sulh muahedeleri gibi istisnaî bazı vakıalar bir tarafa bırakılacak olursa sefaret ve konsoloshaneler milletlerarası teması temine kâfi geliyordu. Bugün vaziyet tamamen tersinedir. Devletler arasında temas daimî, hayatî ve girift bir mahiyet almıştır. Ayrıca devletlerarası münasebetler yalnız siyasî bir sahaya inhisar etmekle de kalmamış, içtimaî, malî, ticarî birçok şekillerde tıpkı bir devletin ifasile mükellef olduğu vazifeler haline inkılâb etmiştir. Buharın makineye tatbiki ve buharlı gemilerin ortaya çıkması açık denizleri bütün milletlerin istifade ettiği birer ticaret yolu haline getirdi. Telgraf ve radyo, transatlantik gemiler, uçaklar zaman mefhumunu ortadan kaldırmıştır. Bugün muhtelif devletler birbirlerine yecen asrın vilâyetlerinden daha yaklaşmış bulunuyorlar. Bu vaziyet şimdiye kadar akla gelmeyen birçok yeni meseleleri ortaya çıkarmıştır. Bütün insanlık camiasını alâkadar eden bu meseleleri bütün milletlerin el birliği ile halletmeleri zarureti baş göstermiştir.

Bugün hiç olmazsa hür milletler camiasında bütün insanlık tek bir kül, tek bir bütün haline gelme yolundadır. Bir milletin saadet ve refahı diğerlerinin saadet ve refahını doğrudan doğruya alâkadar etmektedir. Bir memleket sanayiinin diğer memleket sanayiinin tesirinden uzak kaldığını iddia etmek kabil midir? Mal mübadelesi neticesinde bir memlekette meydana gelen kazanç diğer memleketin zararını mucip olur, yolundaki eski merkantilist nazariye ehemmiyetini kaybetmiş, yerini karşılıklı kazanç teorisine terketmiştir. Hiçbir düşünce, sanat, ilim sistemi yabancı tesirlerden uzak kalacak kadar millî değildir. Hayatın hiçbir safhası milletlerarası temas ve tesirlerden uzak kalacak kadar mücerret bir mahiyet iktisap edemez. Bugünkü harplerin bütün insanlık âlemini nasıl yakından alâkadar ettiğini yeniden anlamış bulunuyoruz. Harb sanatının tekâmülü, karada, denizde, havada cereyan eden kimya, makine

atom harbi bütün insanlık âlemini müştereken alâkadar eden birer mesele olmaktan uzak mıdır?

Nasıl muayyen içtimaî ihtiyaçlar devlet denen vakıayı meydana getirmiş ise, son zamanlarda beliren bu yeni içtimaî zaruretler de milletlerarası bir idare teşkilâtı kurmak zaruretini yaratmıştır. Her iki safhada da çeşitli ihtiyaçlar çeşitli müesseseler yaratmıştır. Hukukî kontrol cihazları içtimaî bünye tarafından ihtiyaç gösterilmedikçe meydana çıkmazlar. Hukuk ve cemiyet birbirine bağlı birer varlık halindedir. «Cemiyetsiz hukuk olmaz, hukuksuz cemiyet de olmaz». Binaenaleyh, eğer milletlerarası hukukun mevcudiyetini iddia ediyorsak milletlerarası bir cemiyetin varlığını kabul etmemiz icabeder. Aynı şekilde milletlerarası bir cemiyeti kabul edince de milletlerarası hukuku kabul etmemiz lâzım gelir²⁵. Buradaki hukuk tâbiri yerine teşkilât tâbirini koyacak olursak yukarıdaki kaziye kıymetinden birşey kaybetmez.

Bir cemiyette mevcut olan idare tarzı, o cemiyetin o sıradaki ihtiyaçlarının bir aksinden başka bir şey değildir. Eğer tarihte milletlerarası bir idare cihazının inkişafı yavaş ve fasıllı cereyan etmiş, şekil ve fonksiyon bakımından tam ve mükemmel bir hal alamamış ise bunun sebebini milletlerarası içtimaî münasebetlerin daimî ve kaynaşmış bir hale gelememiş olmasında aramak icabeder. Buna mukabil son senelerde milletlerarası teşkilât geniş bir inkişafa mazhar olmuş ise bu, son hâdiselerin ortaya çıkardığı milletlerarası nizamın esaslı bir dünya teşkilâtına şiddetle lüzum hissettirmesile kabili izahtır. Muhite intibak beşerî bir kanundur, uyulmadığı takdirde yok olmak, hiç olmazsa tereddidi etmek mukadderdir. Meydana yeni yeni çıkmakta olan milletlerarası ihtiyaçlar ise medenî insanın bugünkü muhitini meydana getirmektedir. İçinde yaşadığımız cemiyet tarihin diğer devirlerinden tamamen farklı bir vaziyettedir. Son yüz senenin hâdiseleri beşeriyetin ve medeniyetin durumunu pek çok değiştirmiştir.

Son asır yeni bir insan cemiyeti yaratmış, ondokuzuncu asrın münferit devletleri yerlerini binbir türlü menfaat ve alâka ile birbirlerine bağlı devletlere bırakmıştır²⁶. Böylece görülüyor ki, doğuşu ve gelişmesi bakımından milletlerarası teşkilât nevi şahsına münhasır yepyeni bir hâdise manzarası arz etmemektedir. Nasıl bir devletin siyasî teşkilâtı o devleti teşkil eden fertlerin muayyen ihtiyaçlarına cevap vermek bakımından ortaya çıkmış ise, milletlerarası idare teşkilâtı da muayyen bir devrede milletlerarası ihtiyaç ve zaruretler ile ortaya çıkmış bir idare sistemidir.

25) Jeese S. Reeves, «International Society and International Law,» 15 A. J., 368 (1921), Westlake'den naklen.

26) Bakınız: M. O. Hudson, Current International Cooperation, (1927), II.

Milletlerarası teşkilâta, tıpkı devlete karşı olduğu gibi, birçok itirazlar yapılmaktadır. Nasıl ferdiyetçi nazariyeye taraftar olanlar gündengüne artan devlet faaliyeti karşısında şahsî hürriyetlerin yok olmasından şikâyet ediyorlarsa, milliyetçi bir gözle hâdiseleri görenler de bu suretle millî hâkimiyetin ortadan kalkacağından endişe duymaktadırlar. Otoriteye karşı olan fitrî ayaklanma bu suretle millî hislerden kuvvet almaktadır. Milletlerarası teşkilât, millî teşkilâtın üstünde tutulmakla hâkimiyete zarar verileceği iddia edilmiştir. Denmiştir ki, ferdi hürriyet insanın kendisini arzusuna göre idare etmesidir. Devletlerin hürriyeti de istedikleri şekilde hareket etmelerinde kendini gösterir.

Bütün bu münakaşalar mevzuumuzun haricinde kalır. Yalnız şu kadar söylenebilir ki, hürriyet ve topluluk nizamı birbirlerini nakzedemeyen mefhumlar değildir. Bilâkis medenî hürriyet nizamlı hürriyettir; cemiyetin hakkı önünde ferdin hakkı susmak icabeder. Kaldı ki, meşru hudutlar dahilinde milletlerarası teşkilât devletlerin hâkimiyetlerini hudutlamak değil, bilâkis genişletmek iddiasındadır. Zira devletler mücerret bir takım mefhumların terki mukabilinde birçok hakikî imtiyaz ve muafiyetler kazanmaktadırlar. Fertler için olduğu gibi devletler için de doğru olan vakıa şudur ki, hakikî hürriyet kanun dairesinde olan hürriyettir, bu da şahısların, kendilerinin olduğu kadar umumun da menfaatini güden içtimaî nizamı gönül rızasile kabul etmeleri demektir.

Milletlerarası bir idare hukukunun doğmasına mani olan veya bu fikrin yayılmasına ve tekâmül etmesine engel teşkil eden yalnız ideolojiler veya aşırı milliyetçi cereyanlar olmamıştır. Son zamanlara kadar bu meselede mühim birer engel teşkil eden diğer bazı sebepler de vardı. İdare hukuku tarihi ispat eder ki, topluluk hayatı, muayyen bir siyasî teşkilât kurabilmek için elde edilmesi icabeden şartların başında bir insicam (homogénéité) keyfiyeti gelir. Siyasî bir teşkilât kurmak arzusu, medenî ve dinî hürriyetlerin esas prensipleri üzerinde anlaşma, tek bir hâkimiyete müştereken baş eğme, diğer şartları teşkil eder. Muayyen bazı psikolojik esaslara istinat etmeyen, manevî ve fikrî bir grup tesanüdü mevcut olmayan siyasî bir insan cemiyeti kurmak imkânsız olmasa bile çok müşküldür ²⁷.

Hakikî bir millî hayatın kurulması için icabeden bu esaslı şartlar ancak siyasî bir tecrübe ve terbiyenin neticesinde mevcudiyet iktisap edebilir. Bunlar insan üstü birer Allah vergisi olmayıp bilâkis çalışma ile iktisap edilen birer vasıftırlar. Bunlar hiç olmazsa demokratik fikirlerin moda olduğu bu devirde hükümetlerin, hakikî halk idarelerinin temel

27) Bk.: Mower, International Government, s. 16.

taşları olan öğretme, konuşma, toplanma, düşünme ve yayma hürriyetlerinin varlığını icabettirir. Demokrasi fikirlerinin matbaanın icadını takiben yayılması, buhar ve elektrik devirlerinde inkişaf etmesi tarihî birer tesadüf değildir. Zira bu birleştirici vasıtalar olmasa idi hakikî halk hükümetleri kurmak imkânsız olurdu.

Aynı esasların milletlerarası idarenin doğuşu için de lâzım olduğunu kabul etmek icabeder. Devletlerin birbirlerinden nispeten uzak kalmış olmaları hasebile son zamanlara kadar devamlı ve tesirli bir milletlerarası işbirliği kurmak hemen de imkânsızdı. Ayrıca içtimaî seviye, iktisadî menfaat, siyasî teşkilât bakımından çok farklı vaziyetler arzeden milletler arasında siyasî bir işbirliği kurmak çok zor ve semeresizdi. Dinî ayrılıklar da bu işi zorlaştırıyordu. Zaten diplomatik vesikaların, siyasî fikirlerin yelkenli gemilerde, at sırtında taşındığı, siyasî toplantıların tahayyül bile olunmadığı devirlerde hakikî bir milletlerarası âmme efkârından bahsetmeğe de imkân yoktur²⁸.

Milletlerarası münasebetleri zorlaştıran bu vaziyetler geniş nisbette bugün ortadan kalkmış bulunuyor. Buhar, elektrik, petrol ve saire mesafe mefhumunu ortadan kaldırmıştır. Milletlerarası bir standardizasyon sür'atle yayılıyor. Gezme ve ulaştırma vasıtalarında, sanayi, ticaret ve maliye sahalarında milletlerarası bir işbirliği göze çarpıyor, ve hayat bütün dünyada bir bütünlüğe doğru gidiyor²⁹.

Hudut, can ve mal emniyeti, adalet ve saire gibi bir çok hususlar milletlerarası anlaşmalar ile halledilmiş bulunmaktadır. Bütün medenî milletlerde yabancılara karşı yapılan müsamahakâr ve müsavi muamele daha evvelki devirlerle tam bir tezat teşkil etmektedir. Bugün hemen her tarafta yabancı esas itibarile vatandaşla aynı hukukî statüde bulunmakta ve umumiyetle tâbiyete girme suretile tam vatandaş statüsüne geçebilmektedir.

İçinde yaşadığımız devrin en şayanı dikkat ciheti bilginin bir yerden başka bir yere nakli hususunda elde edilen sürattir. Bu vaziyet millî ve milletlerarası siyasete tesir etmekten hali kalmamaktadır. Dünyanın her hangi bir merkezinde millî veya milletlerarası siyasetten mes'ul olanlar dünyanın diğer taraflarında olup bitenlerden dakikası dakikasına haberdar olunca, insanların hemen her tarafta dünya işlerinden malûmatları bulununca, bir dünya efkârı umumiyesi için lâzım gelen esaslar da ortaya çıkmış olur³⁰.

28) Bak.: David Star Jordan, Democracy and World Relations, (1918), s. 102-104.

29) W. E. Hocking, Man and the State, (1926), s. 114.

30) D. J. Hill, World Organization and the Modern State, (1911), S. 83.

Demokrasinin günün tipik devlet şekli haline gelmiş olması şüphesiz milletlerarası idare hukuku ve teşkilâtı fikrinin yerleşmesine çok büyük yardımda bulunmuştur. Bunun milletlerarası sulh ve müşterek çalışma arzusuna doğrudan doğruya faydası izaha muhtaç olmakla beraber dolayısıyla yaptığı tesir mühimdir. Yukarıda izah edilmiş olduğu veçhile milletlerarası bir idarenin dayandığı esaslar, muhtelif milletler arasında müşterek âdetler, idealler ve içtimaî menfaatlerin mevcut olmasıdır. Demokrasi muhtelif devlet şekillerini tek bir kalıba irca etmek suretile milletlerarası idare için lâzım olan standardizasyon hâdisesini geniş bir surette yapmış oluyor.

Mukayeseli idare hukuku ile uğraşanlar zamanımızda muhtelif devletlerin halletmek mecburiyetinde oldukları meselelerin birbirine çok benzediklerini tespit etmişlerdir. Devletin vazifesi memleketin kaynaklarını muayyen bazı gayelere tevcih etmektir. Bu gayeler de muhtelif devirlerde birbirinden pek farklı bir mahiyet arzetmezler. Hattâ daha ileri gidilerek denilebilir ki, bu gayelere vasıl olmak, bunları temin etmek için takip edilen yollar da bütün medenî milletler için aşağı yukarı aynıdır. Bu hâdisenin ehemmiyeti hiçbir zaman azımsanamaz. Zira dünya üzerinde demokrasinin istikbali ne olursa olsun, ve yarının idare şekli ne tarzda tebellür ederse etsin muhakkak ki, devletler arasında geniş bir müşterek idareye ihtiyaç hissedilecektir.

Diğer ilim sahalarında da aynı bir hareketin vukua gelmekte olduğunu tespit etmek kabildir. İçtimaî sahada geniş bir standardizasyon hareketi vukua geliyor. Yemek, giymek, ve yaşamak hususunda, günlük hayatı tanzim etmek, dinlenmek ve eylemek cihetinde, itiyat ve düşünce itibarile, medenî insan dünyanın her tarafında aynı şekilde hareket etmektedir. Modern yaratıcı zekânın tesiri nerede hissedilirse insanlar onun etrafında toplanmaktadırlar.

Maddî bakımdan varlıklarını hissettiren diğer bazı faktörler de inkâr edilemez. Onsekiz ve ondokuzuncu asırların *negative* devlet şeklini aksettiren *laissez faire* doktrini milletlerarası işbirliği bakımından bir rol oynayamıyordu. Zira dayandığı esas devlet teşkilâtını ve fonksiyonunu asgariye indirmek, menfi bir vaziyete sokmaktı. Devletin selâhiyet ve faaliyetinden ürkülür, her ne bahasına olursa olsun önüne geçilmeğe çalışılırdı. Devrin hakim olan fikri «en az karışan devlet en iyi devlettir» kaziyesi idi ³¹. Fakat devletin vazife ve selâhiyetlerinin inkişafı ile *negative* devlet *positive* devlet halini alınca, memlekette içtimaî hayatın her safhasına müdahaleye başlayınca, pek tabii olarak yavaş yavaş vatandaşın ve

31) «That government is best which governs least».

milletin yurt dışı menfaatleriyle de alâkası artmağa başladı. Ayrıca genişleyen ticarî menfaatler hariçte devlet yardımından faydalanmak arzusunu gösterdi. Böylece milletlerarası ticarî menfaatler milletlerarası bir işbirliğine ihtiyaç gösterdi.

Son asırlarda federal devlet şekillerinin yayılması ve muvaffakiyetle tatbik edilmesi de milletlerarası idare teşkilâtı fikrinin kükleşmesine hizmet etmiştir³². Zira her ikisinde de esas aynı meseledir. Aynı ve zıt menfaatleri umumî menfaatler ile ahenkleştirmek ve müşterek menfaatleri gözetecek merkezî bir idare kurmaktır³³. Bu sebepten dolaydır ki, bazılarına göre, milletlerarası idarenin prensip olarak federal bir mahiyet alması zaruridir, zira federalizm tek ve müteaddit idareleri nefsinde toplayan bir teşkilâttır. Başka bir tâbirle federal bir milletlerarası idare müstakil devletler ile dünya teşkilâtını bir ahenk içinde tutacak bir nevi mekanizmadır.

Görülüyor ki, bazı hususlarda millî ve milletlerarası teşkilât arasında bir benzerlik bulmak kabildir. Mamafih milletlerarası idare teşkilâtını millî bir devlet teşkilâtına istinat ettirmek ve milletlerarası idare hukukunu herhangi bir devletin idare hukukundan iktibas etmek mümkün değildir. Milletlerarası idare teşkilâtı ve hukuku da tarihî seyrini takip edecek ve kendine mahsus meselelerle karşılaşıp kendine has prensipleri ortaya koyacaktır.

Vakur Versan

32) Mower, sözü geçen eser, s. 21.

33) Bakınız, Pitman B. Potter, Introduction to the Study of International Organization, 3 üncü basılış, 1928, Kıs. III ve bilhassa Kıs. XIV.