

FEDERAL DEVLET SİSTEMİ ÜZERİNE BAZI DÜŞÜNCELER (*)

Yazan : Prof. Dr. Tahsin Bekil BALTA
Türkçeye çeviren : Özer ÖZANKAYA

I

Federal Sistemin Değişik Yönleri

1. Genel Anlamlar

Federal sistem kavramının, en genişten en dar kadar değişen anlamları olduğu bilinen bir husustur. En geniş anlamında federal düzen, aileden tutunuz, mahallî ve bölgesel topluluklara ve devlete kadar türlü özerk birimlerin dahil olduğu bir sistemi ifade eder. Fakat biz burada, konunun bu toplumsal - felsefi yönü ile ilgilenmiyeceğiz. En alışılmış anlamıyla federal sistem, özerk birimler üzerine kurulu bir devlet teşkilâtı şeklini ifade etmektedir. Ancak bu terim, konfederasyon gibi, birimlerin daha zayıf bir şekilde teşkilatlanması halini ifade etmek üzere de kullanılmaktadır. Bu anlamında federal sistem, dünya barışını ve bütün insanlığın refahını sağlamayı hedef edinen bir dünya devleti gibi çok büyük genişlikte bir siyasî birimi de ifade edebilmektedir. Aynı şekilde sistem, Avrupa'nın birleşmesi gibi daha sınırlı amaçlar için de teklif edilmiştir.

Daha dar bir anlamda federal sistem, «federasyon» denilen ve Amerika Birleşik Devletlerinden tutunuz, İsviçre'ye kadar türlü ülkelerde uygulanan bileşik bir devlet yapısını ifade etmektedir.

2. Eğilimlere Göre Anlam Değişmeleri:

Somut çerçevesi içinde federal sistem, «çekici» ve «itici» (1) an-

(*) Bu yazı, Uluslararası Siyasî İlimler Derneğinin, 21 - 25 Eylül 1964 tarihleri arasında Cenevre'de toplanan Altıncı Dünya Kongresinde bir tebliğ olarak verilmiştir.

(1) Çekici terimi İngilizce «centripetal» terimine, «itici» terimi ise «centrifugal» terimine karşılık olarak kullanılmıştır. (Çevirenin notu).

lamlar taşıyabilir. Bu kavram, bağımsız devletlerin birleşmesini ilgilendirdiği zaman «çekici» bir anlam taşır; kurulu federal devletlerde ise, çok defa özerklik unsuruna önem veren bir «itici» eğilim ifade eder .

Bu yazıda esas itibariyle federal sistemi bir federal devlet düzeni olarak alacağız.

II

FEDERAL DEVLET DÜZENİ

1. Özellikleri

Federal sistemin özelliği, bu sisteme sahip bir devletin, her biri yasama, yürütme ve yargı güçlerine sahip ve bundan dolayı çok defa kendi başlarına birer devlet sayılan tâbi siyasî birimlerden kuru olmasıdır. Bilindiği gibi, federal sistemin ana yapısının açıklanması, örneğin egemenliğin devletin zorunlu bir unsuru olup olmadığı konusu, siyasî bilimciler ve hukukçular için her zaman güç olmuştur.

Belirtmek gerekir ki, her özerk birimin, açıktan açığa olmasa bile zımni olarak, merkezî veya millî devlette payı olmalıdır. Bundan dolayıdır ki Osmanlı İmparatorluğu, yüzyıllar süren uzun tarihi boyunca, değişik düzeylerde ve farklı yapılara sahip birçok özerk birimler ihtiva etmiş olmasına rağmen, hiç bir zaman federal bir devlet sayılmamıştır; çünkü bu özerk birimlerin, İmparatorluğun merkezî idaresine katılma payları olmamıştır.

Federal devlet sisteminin bir başka özelliği, kendisini teşkil eden birleşmiş özerk birimlerin, İsviçre Kantonları, Alman Länder'leri veya A.B.D.'nin Eyaletleri gibi bölgesel bir temel üzerine teşkilâtlanmış olmalarıdır. Avusturya - Macaristan Krallığı için bir grup Avusturya'lı bilimci ve politikacının teklif ettiği şekilde, etnik gruplar üzerine kurulu özerk teşkilâtlanma, federal devlet yapısı kavramında değişmeye yol açacak hemen hiç bir etkide bulunmamıştır.

2. Örnekler

Amerika ve Avrupa'nın en eski federal devletleri, tarihi gelişimin, coğrafî durumların, ve özellikle bir memleketin genişliği ve etnik bileşiminin ürünü olmuşlardır. Bilindiği üzere etnik temel üzerine kurulu federal devlet sistemi, türlü milletlerden teşekkül eden

Sovyet sisteminde görülmektedir. Gerçekten de, milliyetçilik bir yandan devlet teşkilâtı için bir temel, öte yandan da Rusya gibi bir ülkenin bütünlüğünü koruyacak bir araç olarak alındığı takdirde, federal bir düzeni zorunlu kılan ulaştırıcı bir çözüm yolu bulmak gerekir. Bu bakımdan federal sistem yalnız yararlı olmakla kalmıyor, aynı zamanda zarurî bir devlet yapısı örneği olarak beliriyor.

3. Yapısal Örnek

Bilindiği üzere, federal devlet sistemi, genellikle mahallî muhtariyetten ayrı olarak ikili bir temel üzerine kuruludur: bölgesel işler özerk birim organlarına, millî işler ise federal makamlara verilmektedir. Burada, aşağıda gösterilen bir çok güç sorunlar ortaya çıkmaktadır.

A. Güçlerin Paylaşılması: Genel olarak yalnız bölgesel ve özel işlerin tâbi birimlere bırakılması, bölgesel ihtiyaçları aşan ve millî önem taşıyanların ise federal makamlara tahsis edilmesi gerektiği kabul edilir. Fakat bu ilkenin uygulanması kolay olmamaktadır. Güçlükler, yalnız federal anayasanın çizdiği çerçevede içinde bu ilkenin gerçek tanımının yapılmasında ortaya çıkmakla kalmıyor; fakat, Amerikan ve yeni Alman denemelerinin gösterdiği üzere, özellikle toplumun değişen ihtiyaçlarına ve yeni sorunlarına uydurulmasında da kendisini gösteriyor. Son tahlilde, birlik ihtiyacını göz önünde bulunduran ve böylece bölünmeyi önleyen bir dayanışma ve işbirliği ruhu ancak yararlı olabilir. Yalnız birlik ruhunun zayıf olduğu yerde, federal sistemin işlemesi büyük güçlüklerle karşılaşır. Birlik ruhundaki bu eksikliğin, yalnız etnik bakımdan karışık olan toplumlarda görülen bir husus olmadığı, Almanya gibi etnik bakımdan mütecanis olan federal devletlerde karşılaşılan güçlüklerden kolaylıkla anlaşılabilir. Başka bir deyişle, burada «çekici» anlamında kullanılan federal sistem kavramı, gerçekte bölücü bir eğilimi ifade etmektedir. Bu eğilimin bazı hallerde millî çapta ve önemde sorunlar için bile tâbi birimlerin yeterli olduğunu ve bunlar arasında kurulacak işbirliği yoluyla bu işlerin görülebileceğini savunacak kadar ileri gittiği, ilgi çekici bir gerçek olarak kaydedilmelidir. Böyle durumlarda, şüphesiz, federal devletin yetkisini tanımak ve böylece aracı ve gereksiz bir organı ve onun getireceği güçlükleri önlemek daha mantıkî ve pratik olacaktır.

B. Davranış Birliği : Çoğul yapısına rağmen, federal devletinde, davranışlarında genel bir birliğe ihtiyacı vardır. Şüphesiz burada da en iyi yol, tâbi birimler ile federal makamlar arasında gerçek

zat tâyin hakkı tanınması halinde bu ilke haklı ve makul bir şekilde uygulanmış olur; bu da, uzlaşıcı bir çözüm yoluna varılmasını zorunlu kılar. Örneğin, Kıbrıs konusunda, 1959 yılında kabul edilen ve ilgili her tarafın müşterek rızalarına dayanarak iki cemaatli devlet sistemi kuran ve her cemaate kendi işlerinde özerklik, devlet işlerinde de pay veren Züriç ve Londra anlaşmaları.

Çoğunluk kararı görüşü, şu sebeplerden dolayı haklı bir görüş olamaz: Bir toplumun iç işlerinde çoğunluk idaresi, kamu oyunundaki gelişmelerin doğuracağı bazı muhtemel değişmelere kapıyı açık bırakmaktadır; oysa «kendi kaderini tayin hakkının yalnız çoğunluk grubuna tanınması halinde azınlıkta bulunan milli grupların kaderi, kesin olarak çoğunluğun eline verilmiş olacak, bu ise çoğunluğun azınlığı boyunduruğu altına almasına, özellikle aşırı ve başkasına hayat hakkı tanımayan bir milliyetçiliğin hakim olduğu yerlerde, azınlık grupların yok olmasına yol açacaktır. Açıkça görüldüğü üzere bütün bunlar, «kendi kaderini tayin hakkı» ilkesinin yukarıda açıklanan temellerine aykırıdır. Bu yüzden ki, Birleşmiş Milletler Yasası, gayet haklı olarak, hiç bir kayıt bırakmaksızın, «kendi kaderini tayin hakkı»ndan bahsetmektedir.

Burada, Kıbrıs örneğinde olduğu gibi, çoğunluk grubunun azınlık grubuna hiç bir pay tanımak istemediği yerlerde uzlaşıcı bir çözüm yoluna nasıl varılabileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Bu soruya verilecek en basit cevap, Batı Almanya Anayasasınının 18. maddesinin temelini teşkil eden «güveni kötüye kullanma» ilkesine dayanılarak, çoğunluğa «kendi kaderini tâyin» hakkının tanınmamasıdır. Azınlık grubunun işbirliği yapmaması veya siyasî yönetimdeki pay isteklerinde aşırı davranması halinde de aynı şey söylenebilir.

Şu husus önemle belirtilmelidir: etnik bakımdan karışık olan bir bölgede, federal bir sistem kurmak gibi uzlaştırıcı bir çözüm yoluna gitmek her zaman gerekmiyebilir. İsviçre'de olduğu gibi, türlü etnik grupların, ülkenin siyasî kaderi üzerinde birbirine eşit hak tanımaları ve bunu samimiyetle uygulamaları da gayet mümkündür. Fakat böyle bir karşılıklı hoşgörülüğün bulunmadığı yerlerde, parçalanmanın önüne geçilmek isteniyorsa başka bir uzlaştırıcı çözüm yolu görünmemektedir.

B. Uzlaştırıcı Bir Çözüm Yolunun Araçları: Türlü millî grupların yaşadığı ve uzlaştırıcı bir çözüm yolunun zorunlu olduğu yerlerde, böyle bir çözümü sağlayabilecek tatmin edici vasıtaların neler olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce, «çoğunluk grupların kararı» görüşü tamamiyle bertaraf edilmelidir. Çoğun-

luk gruplara göre, azınlık grupların temel insan haklarının korunması hususunda millî veya milletlerarası garantilere sahip olmaları yeter sayılmalıdır. Böyle garantilerin etkin olmadığı, Birinci Dünya Savaşına son veren andlaşmalardan bu yana, Kıbrıs gibi çoğunluk gruplarının aşırı milliyetçilik duyguları içinde bulunduğu yerlerde, uluslararası azınlık garantilerinin uygulanması şeklinden yeter derecede anlaşılmıştır. Gerçekten, azınlık garantileri, fiilî anlamıyla önce, sadece insan hakları alanında bir koruyucu olmakta, azınlık grubun ülkenin yönetimine katılması hususunu tamamiyle açıkta bırakmaktadır. Yürürlükteki azınlık garantileri sisteminin bu boşluğu demokrasi ilkesine karşı gerçek bir tezat teşkil etmektedir.

Bundan başka, azınlık grubu ülkenin siyasî kaderinde ve yönetiminde pay sahibi olmadıkça, hiç bir kanunî insan hakları garantisi etkin olamaz.

Ayrıca, sayıları ne olursa olsun, nüfusun bir kısmına, çoğunluğa tanınan hak ve imkânların aynısının tanınmaması, demokrasi, sosyal devlet ve halkın kendi kaderini tayin hakkı gibi sık sık savunulan ilkelerin temelini teşkil eden eşitlik ilkesine aykırıdır.

Dolayısıyla, millî azınlık gruplara, ülkenin kaderi üzerinde orantılı olarak söz hakkı tanınması zarurîdir; bu da bir türlü federal sistemin benimsenmesini gerektirecektir. Böyle bir sistemin, etnik bakımdan karışık olan yerlerde «kendi kaderini tayin» ilkesinin uygulanabilmesi için kurulması gereken devlet yapıları arasında mantıkî bir yeri vardır.

2. Kanun Hakimiyeti ve Federal Sistem

Federal sistemin Amerika Birleşik Devletlerindeki ilk uygulanma günlerinden bu yana, Amerikan Federalistleri veya daha yakın zamanlarda olmak üzere Alman Federalistleri arasında, federal sistemin, kuvvetlerin ayrılığı ilkesi gibi, ılımlı bir hükûmet ve kanun üstünlüğü ilkesini gerçekleştirme hususlarında yapıcı bir katkı olduğu, dikey plânda kuvvetlerin toplanmasına engel olduğu inancı yaygındır. Federal düzenin kendiliğinden böyle bir sonucu sağlayamayacağı, Almanya'da federal sistemin Nazi diktatöryasına engel olamamasıyla anlaşılmış bulunuyor. Parti makinesinin federal yapıda olmıyan devletlerdekini bile aşan son derece merkezî bir idare kurduğu Sovyet sistemi için de aynı şey söylenmek gerekir. Bundan dolayı, ılımlı hükûmetin, siyasî özgürlüklere saygı

gösteren, teşkilâtli, eşit imkânlı bir muhalefet tarafından siyasi kontrolün rahatlıkla işlemesine imkân veren, çoğul (pluralist) yapıda bir toplumun demokratik kuruluşunun bir sonucu olduğu kabul edilmek gerekir. Ancak bu şartlar altında, parlamento gibi ayrı bir yasama organı, farklı görüşlerin ifade edilmesine ve kamu oyunun hem yansıtılmasına, hem de yöneltmesine imkân verebilir. Aynı şekilde, federal sistemin de, Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi, siyasi kuruluşların yapısı gereği, ılımlı bir hükümet sağlayacak faydalı bir platform olduğu söylenebilir. Fakat aynı federal sistem, yine Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Medenî Haklar meselesinin gösterdiği üzere, bütün bir hukukun üstünlüğü ilkesinin gerçekleşmesini önliyecek bir şekil alması da mümkündür. Görülüyor ki, böyle şekli yapı örneklerinin, hukukun üstünlüğü ilkesini, ya da insan haklarını güvenlik altına alıcı etkileri olduğunu söylerken ve bu etkilere büyük önem atfederken dikkatli olmak gerekir.