

ANGLO - AMERİKAN İDARE HUKUKU - KUVVETLER AYRILIĞI

Yazan : F. Dawis

New-York Üniversitesinde Asistan

Yekdiğeri ile görünüşte münasebet arzetmeyen bu iki mevzu yeni «İdare Hukuku» ile «Kuvvetler ayrılığı» nı bir arada tetkik etmek Amerikan idare hukuku ve umumiyetle Amerikan Hükümet sistemi hakkında bir fikir edinmek bakımından mühimdir.

Amerika Birleşik Devletlerinde kuvvetler ayrılığı anlayışı felsefi bir mahiyet taşımaz; o daha ziyade bütün Amerikalıların hayatında tathikî bir ehemmiyet arzeder.

Mevzumuza girmeden önce ve izahat kabilinden olmak üzere sizlere evvelâ nelerden bahsetmiyeceğimi söylemek isterim. Buna lüzum görüyorum, çünkü bu suretle benden çok fazla bir şey beklememiş ve konuşmamı bitirdiğim zaman sukutu hayale uğramış olursunuz.

Bir kere sizlere «volksgeist» ten veya «Zeitgeist» den veya «Grundnorm» dan veya devlet nazariyesinden veyahut da idare hukuku kavramından bahsetmiyeceğim. Bunun gibi Rousseau'nun Duguit'nin Hegel'in, Kant'm, Kocourek'in veya Hohfeld'in felsefelerinden de bahsetmiyeceğim.

Hattâ bu saymış olduğum şeylerden bahsetmek istesem dahi bunda muvaffak olabileceğimden şüphe ederim. Fakat buna mukabil sizlere tavukçuluğu meslek edinmiş iki kardeşin hikâyesini nakledeceğim.Hattı zatında bu iki kardeş yumurta da satarlardı, fakat bu hususun meselemizle ilgisi o kadar mühim değildir.

Schechter Dâvası :

1933 tarihlerinde Amerikada her sahada durum vahamet arz ediyordu. En azından altı milyon işsiz vardı. Sanayi atalet ha-

linde ve zirai istihsal son derece düşük vaziyette idi. Hattâ aç-
lıktan ölecek hale gelen kimseler görülmekteydi. Bu vaziyete bir
çare bulur inancı ile halk Franklin Roosevelt'i Reiscumhur seç-
mişti. Roosevelt ve partisi cüretkâr bir programın tatbikine giriş-
ti. Bu program meyanında (Millî Kalkınma Kanunu) veya N.R.A.
vardı.

Bu kanunun gayesi işsizliğe bir çare bularak Amerikanın
istihsal kuvvetini canlandırmak ve dolayısıyla iktisadî istikrarı
temin etmektir. Kanun oldukça uzun ve her kanun gibi muğlak
hükümleri ihtiva etmekte idi. İsdar etmiş olduğu hükümler ara-
sında muayyen sanayi şubelerinde iş saatleri ve ücretleri ve ima-
lât usulleri mevzuunda geniş anlaşmalar yapmak ve anlaşmalar-
la ilgilileri bağlamak zemini hazırlayan hükümler vardı.

Kanun muayyen iş sahiplerine kendi aralarında anlaşmalar
yaparak işçilerine ne ücret vereceklerini, istihsal ettikleri madde-
leri ne fiyatla satacaklarını ve ne gibi istihsal mahreclerine baş-
vuracaklarına tanzim ve tesbit etmek imkânını tanıyordu. Böyle
bir anlaşma selâhiyetli hükümet makamı tarafından (N.R.A.
Vekâleti) tasdik edilmekle kanun mahiyetini iktisap edebiliyor
bu anlaşma metinlerine aykırı hareketleri cezai takibata mevzu
kılıyordu. Böylece meselâ bütün sütyen imalâtçıları ve satıcıları
aralarında bir anlaşma yaparak muayyen tip ve modeldeki sü-
tyenlerin satış fiyatını dolar olarak tesbit etmiş olsalar ve böyle
bir anlaşma N.R.A. Vekâletince tasdik edilmiş olsa bu anlaşma bu
işle uğraşan kimseler için kanun mahiyetini iktisap ederdi ve sü-
tyeni bu tesbit edilmiş olan fiyattan farklı bir fiyat üzerinde satma-
ya yeltenenler gayri kanunî bir şekilde hareket etmiş sayılacak-
lardır.

Meselâ ben fiyatı böyle tesbit edilmiş bir sütyenin buna iyi
bir müşteri olan Marilyn Monroe'ya bir buçuk dolara satmış ol-
sam cezai tabibata maruz kalabilecektim. İşte bahsetmiş olduğum-
muz bu kanun kongrece kabul edilip de meriyete girdikten sonra
birçok sanayiciler ve iş sahipleri kendi aralarında söylediğimiz
şekilde anlaşmalar yaparak bu anlaşmaların N.R.A. Vekâletine tas-
dik ettirmek sureti ile mensup oldukları iş branşlarında kanun
kuvvetini haiz nizamnameler hazırladılar. İşte bunlardan birisi
de tavukcuları ilgilendiren «Kümes Hayvanları» nizamnamesidir.
Bu nizamnamenin bazı hükümleri gereğince tavukların sınıflan-
dırılması yasak ediliyordu. Daha başka bir ifade ile meselâ be-
nim bir tavukcu dükkanım olmuş olsa ve satacağım tavukları

toptancıdan temin etmekte bulunsam bu kanuna göre toptancıya gittiğim zaman ondan arzu ettiğim cinste ve evsafıta tavuk satın alamıyacaktım. Ne verirse onu kabul etmek mecburiyetinde idim. Hatta toptancı bile istediğini seçip meselâ bana en fenalarına veremezdi. Kümesteki veya tezgâhtaki tavuklardan rastgele eline geçenleri bana satabilirdi. Bundan başka tavuğu olduğu gibi almak mecburiyetinde idim Yani sadece tavuk bacağı, tavuk kanadı yahut boynu v.s. satın alamıyacaktım ve meselâ tavuğun bacağından başka yerini yediği takdirde hastalanan müşterilerim için dahi bütün bir tavuğu satın almam ve müşterinin de benden bu tavuğu satın alarak sadece bacağına yemesi ve mütebakisini atması gerekiyordu.

Böylece Amerikan kümes hayvanı satıcıları bu esasları muhtevî bir anlaşma yaparak bunun kanun mahiyetini iktisap etmesini sağlamışlardı. O tarihlerde New York şehrinin Brooklyn kazasında Schechter isimli iki kardeş yaşamakta idi. Bunlar tavukçuluktan elde ettikleri kazançla karılarını, çocuklarını ve diğer aile efradını geçindirmekte idiler. Tavukçuluğu meslek olarak seviyorlar, fakat bu yeni rejimden endişeleniyorlardı. Yeni rejim onlara gayri âdil görülmekle kalmıyor, fakat maddî zarara sebep oluyordu. Filvaki müşterilerinin çoğunu iyi cinsi tavuk satın almayı âdet edinmiş dükkânlar teşkil ediyordu. Diğer bir kısım müşterileri de çorbacı dükkânları idi ki bunlar kullandıkları malzemenin iyi veya kötülüğüne aldırış etmezlerdi. Hattâ bazı tavuk çorbacılarının tavuk kullanmadan tavuk çorbası yaptıkları söylenirdi.

Her ne hal ise Schechter kardeşler bu nizamnamenin gayri adil olduğunu inanmışlardı. Zararları arttığı nisbette nizamnamenin adaletsizliğine inançları artıyordu. Ahbabları olan bir avukat bir gün kendilerine : «Bu kanun iyi bir kanun değil, ona itaat etmeyin» dedi. Schechter kardeşler «Peki amma sen bunu nasıl söyleyebilirsin?» diye sordular. Avukat onlara : «Çünkü bu kanun anayasaya aykırı bir kanundur» dedi. Schechter kardeşler buna o derece inandılar ki o günden sonra iyi cins besili tavukları siperialite dükkânlarına, fena ve yağsızları çorbacı dükkânlarına, tavuğun bacak, kaant ve boyun kısımlarını bunu almak isteyen müşterilerine satmağa başladılar. Daha başka bir deyimle, vaz edilmiş olan ve kanun kuvvetine haiz kaideler hilâfına hareket etmeye başladılar ve böylece yeniden kazanç temin edecek duruma geçtiler.

Para yapmaya başladıkları bu sırada müddetumumilik işe el koydu ve onları kanunu ihlâl suçu ile itham etti.

Asıl hikâye bunun neticesinin ne olduğudur. Schechter kardeşler bidayet mahkemesinde mahkûm oldular. Fakat bu karar Federal Yüksek Mahkeme nezdinde temyiz ettiler. Federal Yüksek Mahkeme Schechter kardeşlere : «Siz suçlu değilsiniz, ihlâl etmiş olduğunuz bir kanun yoktur. Çünkü N.R.A. nizamnamesi hiçbir zaman bir kanun mahiyetini iktisap etmemiştir. Binaenaleyh ihlâl ettiğiniz iddia olunan ve hukukiyeti Millî Kalkınma kanununa istinat ettirilen nizamname hiçbir zaman kanun mahiyetini almamıştır» dedi.

Millî Kalkınma Kanunu «N.R.A.» hiçbir zaman hakiki bir kanun olmamıştır. Çünkü her nakadar kongreden geçmişse de, kongre böyle bir kanun yapmaya mezun değildir. Filhakika kongre bütün selâhiyet ve otoritesini halktan alır ve halk hiçbir zaman kongreye bu çeşit bir kanun yapma ikdidarını vermemiştir.

Federal Yüksek Mahkeme kararında neden dolayı bu kanunun uygunsuz bir kanun olduğunu gösterir birçok sebebler saydı. Fakat bu sebeblerden en ehemmiyetlisi şu idi : Amerikan Hükümet sisteminde teşriî selâhiyeti sadece kongre istimal edebilir ve bu selâhiyet bir başka organa hiçbir şekilde nakil ve devredilemez. Şayet buna tevessül edilecek olursa otorite kendiliğinden yok olmuş olur.

Böylece Schechter kardeşler itham edilmiş oldukları suçtan beraet ettiler. Fakat zannetmeyiniz ki bu dâvanın yegâne neticesi bundan ibaret kaldı. Common Law sisteminde kaide vaz eden her karar diğer bütün mahkemeler için emsal teşkil eder.

Federal Yüksek Mahkeme, Millî Kalkınma Kanununu iptal etmemiş fakat onu Schechter kardeşlerin hâdisesinde kaabili tatbik görmemiştir. Çünkü kongrenin böyle bir tasarrufta bulunamayacağını kabul etmiştir. Fakat hattı zatında bu karar bütün mahkemeleri hatta bir dereceye kadar Federal Yüksek Mahkemeyi dahi bağladığından kanun tatbik edilemez hale girmiştir. Zira tatbik edilmek istediği her defasında ilgili şahsın mahkemeye müracaatla suçsuz çıkması kabildir. Netice şu olmuştur. Bazı bakımdan Adliye vekiline teşbih edilebilecek Attorney General (umumi savcı) ilgili bütün memurlara kanunun mahkemelerce anayasaya aykırı flân edildiğini binaenaleyh infaza devam olunmamasını emretti.

Bu kanun bugün hâlâ kanunlar mecmuasında görülmektedir. Yalnızlıyorsam henüz meriyetten kaldırılmamıştır. Fakat sadece infaz edilmemektedir. Çünkü Federal Yüksek Mahkeme onu Anayasaya aykırı görmüştür. Demek oluyor ki Amerikada Adliye Vekili mahkemelere değil, fakat mahkemeler Adliye Vekiline ne şekilde hareket etmek gerektiğini söyleyebilmektedirler. Federal Yüksek Mahkemenin mevzubahis kararı N.R.A. nin mevcudiyetini tatbiki bakımdan yok etmiş oldu ve dolayısı ile buna benzer yüzlerce nizamname hükümsüz hale girmiş oldu.

O tarihlerde ben 9 yaşında idim, fakat bu kararın tevhit ettiği neticeleri hâlâ hatırlarım. Bu tek karar, Demokrat partinin icraat programının en mühim kısmını atıl bir hale sokmuştu. Şunu da söylemek doğru olacaktır ki aynı karar Amerikan endüstrisinin istikbale muzaf gelişmesini sağlamıştı. Böyle bir karar alınmamış olsaydı, biz daha uzun zaman İngilterenin gittiği yolu takip etmiş olacaktık. Halbuki İngiltere'de senelerce ticarî birlikler, idarî mercilerin kararı ile kanun mahiyetini kazanan kaideler vazetmiştir.

KUVVETLER AYRILIĞI :

Şimdi diyeceksiniz ki bu anlattığım hikâyenin kuvvetler ayrılığı ve idarî mercilerle ne alakası var. Schechter kardeşlerin suçlu görülmemesi, işlerine avdet etmeleri ve bol para kazanıp bahtiyar yaşamalarının bununla ilgisi nedir?

Bu hikâyenin kuvvetler ayrılığı ile ilgisi şudur : Schechter kardeşlerin ihlâl ettikleri nizamname hukukî bakımdan hüküm ifade etmiyordu. Hukukî bakımdan hüküm ifade etmiyordu, çünkü istinat etmiş olduğu kanun kanun değildi. İstinat etmiş olduğu kanun değildi, çünkü anayasa böyle bir kanuna cevaz vermemişti. Anayasa böyle bir kanuna cevaz vermemişti, çünkü halk, anayasa ile kongreye böyle bir kanun yapmak selâhiyetini tanımamıştı. Böyle bir şeyi Fransa için düşünmek mümkün müdür? Hayır, çünkü Fransada teşriî kuvvet nazarı olarak tahdit edilmiş, fakat tatbikatta hududsuz bir kuvvettir.

Amerikada ise teşriî kuvvet hem nazarı bakımdan ve hem de fiilî bakımdan sınırlandırılmış bir kuvvettir. Bu sınırları anayasa tesbit etmiştir. Fransız Millî Meclisinde nazarı olarak anlaşma ile sınırlandırılmış selâhiyetlere sahiptir. Peki aralarındaki fark nedir? Sadece şu : Birisinde mahkemeler anayasanın neyi menettiğine ve neye icazet verdiğine karar vermek selâhiyeti ile

mücehhezdirler. Fransada hakim buna benzer bir karar vermeye kalksa derhal işinden atılır veya hiç olmazsa terfi ettirilmez ve belki de tekaüde sevk edilir.

Fakat Amerikada hakimlere ve kanunlara karşı beslenen saygı o derecededir ki böyle bir karar vermek imkânı mevcuttur. Çünkü Amerikan hükümet anlayışı ve kuvvetler ayrılığı görüşü üç organın birbirine karşı mania rolünü oynadığı merkezindedir.

Bizler takriben 180 sene evvel bir istiklâl mücadelesine giriştik, ihtilâl yaptık. Neden? İngiltereyi sevmediğimizden mi? Hayır, o tarihlerde çoğumuzun aslı İngiliz idi. Karaliyeti sevmediğimiz için mi? Hayır, ihtilâl patlak verdiği sırada pek çok askeri birlikler «majestelerin hizmetinde» ibaresini taşıyan bayrak altında toplanmışlardı. İstilâlin başlıca sebebini Amerikalıların İngiliz Parlemtosunun hudutsuz selâhiyetlerini tecviz etmelerinde aramak lâzımdır. Çünkü İngiliz Parlemtosunun hudutsuz selâhiyetlere malik olması neticesinde Amerikadaki koloniler halkı, gerek hürriyetleri bakımından ve gerek iktisadi menfaatleri bakımından birçok ayrı gayrılıklara ve istismara maruz kalmışlardı. İngiliz Parlemtosunda Amerikalıların temsil eden unsurları vardı. (Kendi bölgelerinden seçilmemekle beraber) Fakat ekaliyette idiler, çoğunluğun iradesi sınırlandırılmadıkça temsil edilmenin ne faydası olabilirdi.

İşte bunun içindir ki hükümet şekini tesbit ederken ilk iş olarak teşrii kuvveti sınırlandırdık ve bunu biz halkı, hakimiyetine sahip kılarak yaptık. Fakat Rousseau'nun düşündüğü gibi parlamentoyu halkın yegane temsil organı ve mutlak hakimiyete sahip bir merci kılmayıp, halkın hakimiyet hakkını anayasada teksif etmeyi tercih ettik.

Mahkemeler anayasanın nelere cevaz verdiğini ve nelere cevaz vermediğini kararlaştırmak selâhiyetini haizdirler. Böylece Amerikada kuvvetler ayrılığı sistemi, adli kuvvetin hükümran bir şekilde, fakat pasif olarak rol ifa etmesi ile kuvvetler arasında muvazene ve murakabenin teessüs ettiği bir sistem mânasına gelmiştir. Pasif diyorum, çünkü kazaî kuvvet ortada hukukî bir ihtilâf mevcut olmadan iş göremez. Amerikada mahkemelerin arzu etmedikleri bir şey varsa o da anayasaya müteallik kararlar vermektir ve anayasa ile ilgili meselelerin temyizi bazen çok uzun zamana mütevakkıftır.

Amerikan kuvvetler ayrılığı anlayışına göre mahkemeler anayasanın neye icazet verip neye vermediğine karar verebildik-

lerinden teşriî organ ve idarî merciler sıkı bir murakabeye tabidirler. Bundan dolayıdır ki Schechter dâvasında mahkeme kongrenin yapmış olduğu kanunu hükümsüz kılabilmıştır.

Schechter dâvasına temel teşkil eden esaslar yani teşriî kuvvetin teşriî organdan başka bir merci tarafından istimal edilemeyeceği ve istimal edildiği takdirde hüküm ifade etmeyeceği esasları İkinci Dünya Harbinin zaruretleri tahtında bir hayli değişikliğe uğramıştır.

Bugün teşriî organın icra organına bazı mühim teşriî selâhiyetleri devretmesine göz yumarlar. Fakat bu imkân yine de Türkiyede, Fransada ve hattâ İngilterede olduğu nisbette değildir. Kongre idarî mercilere teşriî selâhiyeti devrettiği zaman bunu iyice tahdid ederek yapar, daha doğrusu devrettiği bu selâhiyetleri belli standart esaslara uydurarak yapar. Mahkemeler bu belli standartlar için oldukça liberal davranırlar ve meselâ «Cumhurbaşkanının lüzumlu göreceği» mealindeki bir standarda müsamâha ederler.

Bu şu demektir ki idarî merciler ancak hududu belli selâhiyetleri istimal edebilir ve esas selâhiyet de teşriî meclistedir. Bu umumiyetle idareyi çok daha sıkı bir takyide tabi kılar.

İdarî Mercî Tipleri :

Buraya kadar söylediklerim Amerikan kuvvetler ayrılığı anlayışı ile ve Amerikada teşriî kuvvetin ve icra kuvvetinin ne şekilde sınırlandırıldığı meselesi ile ilgili idi. İdarenin ne olduğu ve ne iş gördüğü hakkında bir iki söz söylemeyecek olursak bu anlattıklarımız bir mânâ ifade etmeyecektir.

Amerika hattı zatında 49 muhtelif hükümetten ibarettir; yani 48 eyalet ve buna inzimam eden Federal hükümet. Eyaletler, hükümranlık haklarına sahip varlıklardır ve Federal devletlere devretmiş oldukları hükümranlık haklarından gayrısını tam bir şekilde istimal ederler.

Meselâ California eyaletinin vatandaşları iki hükümetin tebasındırlar ve iki ayrı hükümete vergi öderler: California ve Federal hükümet. Binnetice ayrı ayrı iki idarî sistem vardır: Eyalet idarî Mercileri ve Federal İdarî Merciler. Eyalet İdarî Meclislerine tipik bir örnek iş kazaları merciidir. Bu merci fabrikalarda çalışan ve iş gördükleri esnada kazaya uğrayan işçilerin taleperini nazarı itibara alır. Diğer idarî mercilere misal; vazir-

fesi plâka ve ehliyet vermek olan trafik komisyonları, ve içki satışları için müsaade ve ruhsatname veren merciler.

Federal mercilere tipik örnek demir yolu nizamnamesi hazırlayan ve murakabe işini gören ICC dir. Diğer mühim bir merci FTC dir; muhtelif sınayi ve ticari müesseselerin birbirleri ile ve halkla münasebetlerini ayarlar. Diğer Federal idari merciler arasında SEC (Esham ve tahvilât ve hisse senetlerinin halkı yanıltıcı mahiyette olmamasını temine çalışan bir komisyon) ve FCC (hususî radyo ve televizyon sahiplerine ruhsatname veren komisyon) vardır. Görülüyor ki Federal idari merciler daha ziyade nizamlayıcı, ayarlayıcı mahiyette iş gören mercilerdir. Hükümet icra etmekten ve hizmet etmekten ziyade içtimai ve iktisadi sahalarda ayarlayıcı mahiyette iş görür. Bu Amerikan idare hukukuna, hususiyet veren birşeydir. İngiltere de cari olan idare hukukundan farklı olduğu gibi kıta Avrupası memleketlerinde (Türkiye dahil) cari olan idare hukukundan da farklıdır.

Mühim olan cihet şudur ki kuvvetler ayrılığı doktrininin Amerikada tatbiki idari mercilere tevdi olunan selâhiyetlere hakiki sınırlar tayin etmiştir. Bunun neticesi olarak ki Amerika da idari teşkilât Türkiye'de olduğu derecede aktif ve pozitif bir rol oynayamaz. Hattâ dış münasebetler bakımından dahi Hariciye Vekili Dulles, İngiltere de Selwyn Lloyd'un haiz olduğu otoriteye malik değildir. Fakat herşeyden mühim olan cihet şudur ki kuvvetler ayrılığı doktrini ve onun neticesi olarak ortaya çıkan kazai kontrol Amerikan idari mercilerinin son derece sert usullere tâbi olmalarını istilzam etmektedir. Her işi doğru veya yanlış yoldan yapmak ihtimali mevcuttur; şayet bir idari merci yanlış yoldan gidecek olursa onun tasarrufu mahkemelerce hükümsüz kılınabilir.