

İNGİLTERE'DE İCRA VEKİLLERİNİN MESULİYETİ

Yazan : *Asis. Adnan GÜRİZ*

- 1 — Giriş
- 2 — İngiltere'de icra vekili ve kabine anlamı
- 3 — İcra vekillerine ait mesuliyetin doğuşu
 - Cezai Mesuliyet "Impeachment usulü"
 - a. İtham "Impeachment" usulünün menşei
 - b. İtham usulünün mahiyeti
 - c. İtham teklifi
 - d. Yargılama
 - e. İtham yoluyla rüyet edilen davalar
 - f. Bill of attainder
 - g. İtham usulünün tatbiki değerini kaybetmesi
- 4 — Siyasi mesuliyet prensibinin ortaya çıkması
 - A — Müsterek mesuliyet
 - B — İcra vekillerinin birbirine karşı mesuliyeti
 - C — İcra vekillerinin Parlâmentoya karşı mesuliyeti
 - a. Avam Kamarasına karşı mesuliyet
 - b. Lordlar Kamarasına karşı mesuliyet
 - D — İcra vekillerinin krala karşı mesuliyeti
- 5 — Netice

I. GİRİŞ

İngilterede İcra vekillerinin mesuliyeti uzun bir mücadele ve tekâmül sonunda ortaya çıkmıştır. Hakikatte, bu mücadele milletin kendi kendini idare hakkını tanımayan, nazırlarının parlâmentoya karşı mesul olamayacakları iddiasında bulunan, despot bir kraliyet zihniyetine karşı yapılmıştır. İlkönce bakanların cezai mesuliyeti şeklinde beliren mesuliyet mefhumu, Avam kamarasının millet işlerinde tam mânası ile hâkim duruma gelmesiyle birlikte yerini siyasi mesuliyet anlamına terkettiği görülmüştür.

İcra vekillerinin Parlâmentoya karşı mesuliyetlerini tesis için yapılan mücadele ve geçirilen tekâmül İngiltere dışında da akisler uyanırmış ve bu gelişimin getirdiği hukuk müesseselerinden birisi olan itham

usulü İngiltere dışındaki bir kısım memleketlerin ve bu arada Amerika Birleşik Devletlerinin hukuk sistemi içinde yer almıştır. Bu tekâmül aynı zamanda örf ve adet hukukunun bir memleket Anayasa hayatında ne büyük değişiklikler meydana getirebileceğinin canlı misallerinden birisidir.

Montesquieu tarafından siyasi ilimlerin en nefis bir eseri olarak ifade edilen¹ İngiliz anayasasının en önemli hususiyetlerinden birisi icrai ve teşri kuvvetleri birleştiren kabinenin ve kabineyi teşkil eden bakanların mesuliyetidir.

Problem incelenirken müessesenin geçirdiği tarihi tekâmüle, bugünkü neticeyle yakından alâkadar olması itibarıyla mümkün olduğu derecede geniş bir yer verilmiştir.

2 — İNGİLTERE'DE İCRA VEKİLİ VE KABİNE ANLAMI

Muayyen bir derecede gelişmiş olan bir hükümette icra kuvvetine sahip bulunan şahsın devlet işlerini bizzat yürütmesine imkân yoktur. Kendisine yardım edecek müşavirlere memurlara ihtiyaç vardır. İngilterede Normanlar zamanında "Curia Regis" adını alan ve daha sonra "Privy Council=Has Şura" olarak isimlendirilen heyet krala fikir vermek ve günlük işlerin görülmesinde yardım etmekle vazifeli olarak teşkil edilmişti². Kral Has Şura üyelerini seçmek hususunda tam bir salâhiyete malik bulunduğu gibi bu kurulun üyeleri de yalnızca krala karşı mesul bulunuyorlardı. Tudor'lar zamanında çok kuvvetlenmiş olan Privy Council, Stuartlar zamanında işe yaramaz bir teşekkül haline gelmişti. Onu bu hale getiren en önemli sebep, üye sayısının çok artması ve heyetin sonu gelmeyen münakaşalar içinde karar verme kabiliyetini kaybetmesiydi. Onun için Privy Council yani Has Şuranın dört ayrı komite halinde çalışması muvafık görüldü³.

Diğer taraftan kral özel danışma odasına diğer tabirle "cabinet" kabinesine uzun uzun münakaşa yapmaksızın fikir verebilecek bir kısım üyeleri davet etmeğe ve onların fikirlerini almağa başladı. Modern kabine müessesesi bu şekilde meydana gelmiştir. Bu usulün ne zamandan itibaren uygulanmağa başladığı kesin olarak bilinmemekle beraber II.

1) Özer, Yusuf Ziya. Mukayeseli hukuku esasiye dersleri, Ankara 1939, s. 28

2) Munro, İngilterede kabine ve bakanlar, İdare dergisi sayı 178, sh. 94

3) Marriot, English Political Institutions, fourth edition, 1938, s. 70

Charles zamanında kabine toplantılarına katılanların beş üyeden ibaret bulunduğu tarihen sabittir.

Daha sonra krallar müşavirlerini Parlamento'da teşekkül eden parti gurupları arasından seçmeğe başlamışlardır. Bu şekilde Parlamento'daki gurupların kral üzerinde ki nüfuzu ortaya çıkmış bulunuyordu. Bu demokratik hakların tesisi için girişilen mücadelenin mesut bir neticesi idi. Krallar her iki Partiyi de gücendirmemek için kabine üyesi olan müşavirleri Tory'ler ve Whig'ler arasından seçiyorlardı. Fakat çoğu zaman ayrı partilere mensup olan ve ayrı düşünceler taşıyan vekillerin anlaşmalarına imkân olmuyordu. Bu güçlüğü yenebilmek için bakanların Parlamentoda çoğunluğu haiz bulunan parti mensuplarından seçilmesi kabul edildi. 1679 yılında kurulan Whig kabinesi bütün üyeleri bir partiye mensup olan ilk çoğunluk kabinesi şeklinde ortaya çıkmıştır⁴.

Kraliçe Anne, Tory'lere şahsi sempati beslemesine rağmen ekseriyette bulunan Whig partisine mensup bakanları iş başına geçirmişti. 1714 te Alman prensi olan I George İngiliz tahtına geçirilmişti. İngilizceyi ve İngiliz'lerin Parlamento adetlerini bilmeyen I. George kabinesinin toplandığı küçük odaya gelmedi. Böylece nazırlar kraldan müstakil olarak karar vermek imkânını elde ettiler. Nazırlardan biri ve Parlamento'daki Whig'lerin lideri olan Sir Robert Walpole yavaş yavaş başbakan sayılmağa başladı. 1721 den 1742 ye kadar devam eden nezaret devresinde nazırlar görünüşte kral tarafından tayin ediliyorlardı. Fakat bunlar hakikatte Sir Robert Walpole'un adamlarıydı. İngilterede kabine sistemi ve başbakanlık böylece gerçek manası ile teşekkül etmiş oluyordu⁵. Önemli bütün hususlarda kral ve kabine arasındaki münasebetleri başbakan yürütüyordu. Walpole, kabinesinin parti çoğunluğuna dayanması üzerinde ısrarla durmuştur⁶. Walpole'un kabinesi 8-10 üyeden mürekkepti. Fakat zamanla vekillerin adedi artmıştır. İngiliz kabinesinin doğuşuna ve tarihi gelişimine ait bu izahattan sonra İngiliz kabinesinin bugünkü durumuna taalluk eden esasları şöylece ifade edebiliriz.

1 — Tarihi bir müessese olan Privy Council yani Has Şura bütün önemini kaybederek tamamiyle nazari bir teşekkül haline gelmiş ve yerini kabineye bırakmıştır.

2 — İngiltere'de başbakan kabinesinin başı olduğu gibi çoğunlukta bulunan partinin de başkanıdır.

4) Munro, y. a. g. m. sh. 98

5) Berkes, Niyazi. Siyasal Partiler, 1947 sh. 26

6) Munro, y. a. g. m. sh. 100

3 — Kabine üyelerinin adedi altmış kadardır. Fakat bunların ancak yirmisi kabineye dahildir. Kabineye dahil olmayan ve daha az önemli dairelerin başında bulunan bakanlar "Non-cabinet ministers" adını alırlar. Bunlar kabine kararları ile kabineye dahil bir bakan gibi bağlıdırlar⁷.

4 — Bakanların mutlaka iki kamaradan birinin üyesi olması icap eder. Her kabine üyesi ancak mensup olduğu kamara huzurunda konuşabilir. Diğer kamarada kendisini "under secretary = müsteşar" temsil eder⁸.

5 — Başbakanın teşriki mesai edemeyeceği bakanının azlini kraldan istemek selâhiyetine sahip bulunması ona kabine içinde büyük bir nüfuz sağlar⁹.

3 — İcra Vekillerinin Mesuliyeti Prensibinin Doğuşu

Parlamento haklarını müdafaa edenler, İcra organının başı ve mutlak bir hâkimiyet kudretinin sahibi olan kralı mesul addetmenin güç ve mahzurlu olduğunu anlamışlardı. Kral ordunun başı ve bütün devlet kuvvetlerinin hâkimi olduğu için onunla mücadele etmek zordu. Kralın mesul edilmesi halinde iç harb ve ihtilâl husule gelebilirdi.

İşte hem monarşiyi tahdit etmek, hem de iç harp tehlikesine mani olmak düşüncesiyle kralın değil fakat nazırların Parlamento'ya karşı mesul olmaları gerektiği ileri sürüldü¹⁰.

Bu prensibi vaz edebilmek için "king can do no wrong" yani "kral hata yapmaz" kaidesinden istifade edilmiştir¹¹. Bu kaide devlet işlerinde hata yapılmayacağını değil hata yapıldığı takdirde kralın bakanlarının mesul edilmeleri icabettiği şeklinde tefsir olunmuştur. Sir Dudley Digges 1626 yılında Avam Kamarasında "İngiliz kanunları bize kralın kötü ve doğru olmayan şeyleri emretmediklerini öğretmiştir. Kötü hâdiseler vukubulduğu takdirde yapanların hesap vermesi lâzımdır." demişti. Bu şekilde teessüs eden icra vekillerinin mesuliyeti çok önemli bir prensiptir. Çünkü ilk zamanlarda karar selâhiyeti kralda olduğu halde vekiller mesul addedilmiştir. Bununla beraber karar vermek selâhiyetini haiz olmayan veya verdikleri kararlarda kralın direktifine

7) Keith, The British Cabinet system, 1952. s. 97

8) Jennings, The British Constitution, 1942, s. 142

9) Lowell, Çev: Hüseyin Cahit, İngilterenin hükûmeti, cilt I, s. 117

10) Adams, Constitutional History of England, 1949, s. 208

11) Adams, Constitutional History of England, 1949 s. 208 ve m.

tabi olan insanların mesul edilmeleri mantıki bir tenakuz teşkil ediyordu. Bu mantıki tenakuz da zamanla izale edilmiş ve mesul durumda olan bakanlar müstakil şekilde karar vermek hakkını elde etmişlerdir.

A. CEZAI MESULİYET. "Impeachment usulü"

İngiltere'de İcra vekillerinin mesuliyetleri hususundaki ilk iddia 1376 yılında Kral Edward'ın nazırlarına karşı ileriye sürülmüştür. Bu hâdiseden sonra icra vekillerinin Parlamento'ya karşı cezai bakımdan mesuliyetini tesis eden "Impeachment" itham usulünün yavaş yavaş teessüs ve tekâmül ettiğini görüyoruz.

a. İtham usulünün Menşei:

Lordlar, 1387 yılında, krallığa ve devlet bütünlüğüne karşı bir asilzade tarafından bir suç işlenmesi halinde davaya Lordlar Kamarası tarafından bakılacağını belirtmişlerdi.¹² Zaten Lordlar Kamarası "Great Council = Büyük Konsül" adını taşıdığı zamandan kalma bazı kazai selâhiyetlerin sahibi bulunuyordu.¹³ İşte geçmişten gelen bu durum Lordların bir kaza organı olarak vazife görmelerinin mantıki sebebinin teşkil etmiştir.

b. İtham Usulünün Mahiyeti:

İtham usulü ile görülen bir davada Avam Kamarası önce milletin büyük bir tahkikat heyeti olarak hareket ederek suçu meydana çıkarmakta daha sonra bir müddei gibi hareket ederek suçu Lordların teşkil ettiği Kamaraya havale etmektedir.¹⁴ Avamdan veya asil tabakadan olan her şahsı her suç için itham etmek imkânı vardır. Fakat itham yolu hıyanet, rüşvet gibi büyük suçlar ve suçlular için kullanılmıştır. Bilhassa vekillerin Parlâmentoya karşı mesul oldukları prensibinin tesbit ve teyidinde bu usulden çok istifade edilmiştir. İlk zamanlarda mevcut ve meri nizamla göre fiil bir suç teşkil ettiği takdirde itham youna gidiliyordu. Fakat XVIII. asırdan itibaren tatbik sahası genişletilmiş, suç ve cezanın önceden muayyenliği esasından inhiraf olmuştur.¹⁵ Bu şekilde bugünkü ceza hukukunun "kanunsuz suç ve ceza olmaz" prensibi bir yana atılmış oluyordu.

12) Anson, The Law and The Custom of Constitution, Voll, p. 384

13) Özer, a. g. e. sh. 67

14) May, Parliamentary Practice, 1950, s. 38

15) Anson, a. g. e. Vol I, s. 384

16) Özer, a. g. e. sh. 67

c. İtham teklifi :

İtham usulü ile davanın görülmesi için Avam Kamarasına bir önerge verilmesi icap ederdi. Bu önerge ile itham olunan bakana bazı suçlar yüklenirdi. Bu itham teklifi Avam Kamarasınca kabul edilirse, önerge sahibi, ithamını Lordlar Kamarasında açıklar, böylece Lordlar ithama sebep teşkil eden suçu öğrenmek imkânını elde ederlerdi.¹⁷

d. Yargılama :

Bundan sonra Avam Kamarası tarafından teşkil olunan bir komite ithama esas olan hâdiseleri tesbit eder ve bu hususlar bir liste halinde Lordlar Kamarasına gönderilirdi. Bu listenin bir sureti itham olunan şahsa verilirdi. Sanığın, avamdan veya havastan olsun, nezaret altına alınması ve Lordlar Kamarasında inzibatı teminle mükellef zabita kuvvetlerine teslim edilmesi adettendi. Lordlar, Westminster Hall'de toplanarak davaya ceza usulü hükümlerine göre ve hâkim sıfatı ile bakarlardı. Bütün bu hususiyetler Impeachment'in cezai bir mesuliyet yolu olduğunun şaşmaz ifadesidir. Sanık müdafaası ile ilgili her delili Lordlar Kamarasına arz etmek ve şahit dinletmek hakkına sahipti. Duruşma sona erdikten sonra hâkimler heyetini teşkil eden Lordlar sanığın suçlu olup olmadığını verdikleri reylerle beyan ederler ve sanığın suçluluğu veya suçsuzluğu şeklinde ortaya çıkan netice Avam Kamarasına bildirilirdi. Lordlar vardıkları bu netice ile karar vermiş olmazlar sadece bir durumu tesbit ederlerdi. Hüküm için duruma ittilâ kesbeden Avam Kamarası tarafından ikinci bir talebde bulunulmasına lüzum vardı. Ancak bu takdirde hüküm "sentence" Lordlar tarafından Avam Kamarasına bildirilirdi. Verilen kararın infazı bütün ilâmlar gibi Kral iradesinin inzımamı ile mümkün olabilirdi.¹⁸ Krallar ilâmların infazına mani olmaları kullanarak bazı ilâmların infazına mani olmuşlardır.¹⁹ Fakat daha sonraları bu hak İngiliz krallarından alınmıştır.²⁰

e. İtham Yolu ile Rüyet edilen Davalar :

Kralın Adliye Nazır "Lord Chancellor" olan Francis Bacon'un impeachment yoluyla muhakeme edilmesi İngiliz tarihinin önemli hâdiselerindedir. Pek değerli ve meşhur bir filozof olan F. Bacon rüşvet almakla itham edilerek 1621 yılında büyük bir para cezasına mahkûm

17) Anson, a.g.e. Vol I, s. 385

18) Anson, a. g. e. Vol I, s. 387

19) Anson, a. g. e. Vol I, s. 387

20) Özer, a. g. e. sh. 67

edilmişti.²¹ Francis Bacon aynı zamanda kralın en yakınında bulunanlardan birisiydi. Kral bu davaya Bacon'u iltizam eder şekilde hiçbir müdahale yapmamış ve Bacon büyük bir para cezasına mahkûm edilerek siyasi hayattan çekilmiştir.²²

Earl of Danby'nin itham ve muhakemesi sonucunda önemli bir prensip doğmuştur. 1679 yılında itham olunan Earl of Danby affedilmiş olduğunu bildiren ve devletin resmî mührü "great seal" ile imzalı bir vesikayı Lordlar Kamarasına ibraz etmiş fakat bu af vesikası kabul edilmemiştir.²³ Bu prensip 1701 Act of Settlement'i ile şöylece ifade edilmiştir. "Avam Kamarası tarafından yapılan ithama karşı hükûmetin resmî mührü ile hiçbir af dermeyan olunamaz" (1701 Act of Settlement'i Kısım III madde 8.)

1788 de Warren Hastings'in ithamında Parlamantonun tatil edilmesinin veya feshinin Impeachment yolu ile görülen bir davaya tesir etmeyeceği prensibi kabul edilmiştir.²⁴ 1620 yılı ile 1688 ihtilâli arasında ki devrede 40, William III, Queen Anne ve George I devirlerinde 15 ve George II devrinde itham yoluyla 1 davaya bakılmıştır. Son davalar 1788 Warren Hastings ve 1805 Lord Melville davalardır ki bunlar ciddi muhakeme olmaktan çıkarak uzun ve gülünç bir komedi haline gelmişlerdi.

f) Bill of Attainder :

İcra vekillerinin Parlamantoya karşı mesul edilmesi ve cezalandırılması için kullanılan bir diğer usul "Bill of attainder" adı verilen bir kanunun kabulü idi. Bu usulde itham olunan şahsa her iki kamara huzurunda müdafî ve şahitle kendisini müdafaa imkânı verilir ve daha sonra Avam ve Lordlar Kamaraları tarafından kabul olunan bir kanunla şahsın cezası tayin edilirdi. Bill of attainder'lerin müzakeresine umumiyetle Lordlar Kamarasında başlanırdı. Fakat Rochester psikoposu "Bishop of Rochester" hakkındaki kanun 1772 de umumî kaide hilâfına ilk defa Avam Kamarası tarafından görüşülmüştü.²⁵

g. İtham usulünün tatbiki değerini kaybetmesi:

İtham yolu nazari olarak bugün de mevcut olmakla beraber 1805

21) Adams, a. g. e. s. 281

22) Adams, a. g. e. s. 281 ve m.

23) Anson, a. g. e. s. 387 ve m.

24) Anson, a. g. e. Vol I, s. 387

25) May a. g. e. s. 39

yılından yani 19 uncu asrın başından itibaren tatbiki değerini tamamen kaybetmiştir. Filhakika Impeachment "itham" yolunun asıl gayesi daha evvelce de ifade ettiğimiz gibi monarşiyi tahdit etmektir. Artık bu gayeye erişilmişti. Kral mali bakımdan ve teşrii yönden mutlak şekilde Parlamento'ya bağlı hale getirilmişti. Kabine başkanı ve kabine üyeleri Parlamento'nun itimat ettiği şahıslardan meydana getiriliyordu. Bu şartlar altında sert bir cezai mesuliyet yolu olan ve Parlamento'nun değil kralın bakanlarına teveccüh etmesi icab eden, itham "impeachment" tarzı, kendiliğinden lüzumsuz hale gelmiş, yerini başka ve yeni bir mesuliyet anlamına, siyasi mesuliyete bırakmıştır.

4 — Siyasî Mesuliyet Prensibinin Ortaya Çıkması :

Avam Kamarasında çoğunlukta bulunan parti başkanı aynı zamanda kabine başkanı olarak vazife görmekte ve kral tarafından icra olunan her muameleye vekillerden birinin iştirak etmesi icab ettiği kabul edilmiş bulunmaktaydı.²⁶ XVIII. ci asır boyunca Avam Kamarasında başarısızlığa uğrayan bir kısım nazırların istifa ettikleri görülmüştü. Bununla beraber Avam Kamarasının itimatını kaybeden bir nazırın veya kabinenin istifa etmesi lâzım geldiği şeklindeki kaide kesin olarak yerleşmiş değildi. 1782 de Başbakan Lord North'un istifasıyla yegâne müeyyidesi istifa olan siyasi mesuliyet prensibinin bütün vuzuhu ile ortaya çıktığını görüyoruz. Avam Kamarası Lord North kabinesinin Amerika'daki harbi idaresinden ve devamlı tahsisat taleplerinden memnun değildi. Kabine ile ilgili meselelerin müzakere edildiği bir günde hükümetin takbih edilmesini isteyen iki teklif yapıldı. İlk takbih teklifi reye konuldu fakat ekseriyet kazanamadı. Bununla beraber Avam Kamarasının temayülünü nazara alan Başbakan Lord North istifa etti. İşte bu şekilde ithama "impeachment" e lüzum kalmaksızın iktidarın kaybı suretiyle siyasi mesuliyet teşekkül etmiş oluyordu.²⁷ ²⁸ Mesuliyet telâk-kisinde ki bu değişiklik kralın müstafi başbakana gönderdiği mektuptan anlaşılmaktadır. Kral şöyle diyordu: "Avam Kamarası iradesinin ani olarak değişmesi beni bakanlarımı değiştirmeye mecbur etmiştir."²⁹

A. Müsterek Mesuliyet Prensibi :

Bakanlar bakanlıklarıyla ilgili bütün işlerden dolayı münferiden

26) Özer, y. a. g. e. sh. 68

27) Özer, a. g. e. sh. 84

28) Miceli, Modern Parlamentolar, 1946, sh. 34

29) Miceli, Modern Parlamentolar, 1946, sh. 34 ve m.

ve hükûmetin genel politikasından dolayı da müştereken mesuldurlar. Bu mesuliyet Avam Kamarasına karşıdır.^{30 31}

Müşterek kabine mesuliyeti Britanya Anayasasının en önemli prensiplerinden birisidir. Muayyen bir mesele kabinede münakaşa edilip karara bağlandıktan sonra kabinenin malı olur ve bütün bakanlar bağlar.^{32 , 33} Bir ziraat bakanının ben harbiye masraflarını tasvip etmiyorum demeğe hakkı yoktur.

Lord Salisbury icra vekillerinin müşterek mesuliyetini şu şekilde ifade etmiştir. "İstifa etmeyen bakan kabine içinde cereyan eden her hâdiseden dolayı katî ve vazgeçilmez şekilde mesuldür. Daha sonra, muayyen bir meselede arkadaşlarının reyine iştirâk ettiğini fakat diğer bir meselede arkadaşları tarafından kandırıldığını ileri süremez."³⁴ Kabine politikasına veya muayyen bir hâdisedeki kabine görüşüne iştirâk etmeyen kabine üyesinin çekilmesi icap eder. Bunun pek çok misâli vardır. Meselâ: İngilterenin I Cihan Harbine girmesini tasvip etmeyen Lord Morley ve Mr. Burns istifa etmişlerdi.³⁵

İcra vekillerinin Parlamente'ya karşı olan müşterek mesuliyetlerinin bazı sonuçları vardır.

1 — Müşterek mesuliyet prensibi sadece kabineye dahil olan bakanları değil, kabine dışındaki bakanları "Non-cabinet ministers" leri de bağlar. 1949 yılında İrlanda kanununun müzakeresi sırasında hükûmet görüşü aleyhinde rey veren dört kabine dışı bakan azledilmiş ve beşincisi de istifa etmek zorunda kalmıştır.³⁶

2 — Muayyen bir mesele dolayısıyla Parlamente'da rey toplandığı takdirde bakan hükûmet görüşü lehinde oy kullanmalı gerektiği zaman hükûmet tezini müdafaa etmelidir.³⁷ Son yıllarda bunun dikkate sayan bir misali ortaya çıkmıştır. 1948 yılında Avam Kamarasında ölüm cezasının tadili hususundaki bir tasarı görüşülürken, İşçi hükûmet, İşçi Partisi Gurubunun bu meselede serbestçe rey verebileceğini beyan etmiş

30) Lowell, a. g. e. cilt I, sh. 145

31) Özer, a. g. e. sh. 73

32) Hogg, The Purpose of Parliament, s. 65

33) Keith, a. g. e. sh. 93

34) Keith, a. g. e. sh. 93

35) Keith, a. g. e. sh. 93

36) Keith, a. g. e. sh. 97

37) Keith, a. g. e. sh. 93 ve m.

fakat hükümet üyelerinin bu serbestiden faydalanmaları hususundaki teklifi reddetmiştir.³⁸

Bununla beraber hükümetin genel politikasından dolayı kabine üyelerinin Parlamento'ya karşı müştereken mesul oldukları prensibinin siyasi bir karakter taşıdığını unutmamak lazımdır. Bazı hallerde bütün kabinenin tasvibini kazanmış bir meselede alâkah bakan tek başına bırakılabilir. Dış İşleri Bakanı Sir Samuel Haore, Laval'le bir anlaşma aktettiği zaman hükümet görüşüne uygun hareket etmişti ve arkadaşlarının tasvibine açıkça mazhar bulunuyordu. Fakat bu anlaşma haberi İngiliz eskân umumiyesinde müthiş bir aksülâmel uyandırdı. Halkın ve Parlamento'nun temayüllerini nazara alan Baldwin kabinesi anlaşmayı tasvip etmedi ve Sir Samuel Haore istifa etti.³⁹ Munro, bunu bakanların da beşer nevine has zaafı taşıyan insanlar olmalarıyla izah etmektedir.⁴⁰

Şu halde kabine üyelerinin hükümet politikasından doğan müşterek sorumlunu zamanın ve umumî eskâr temayüllerinin değişen şartlarına göre tefsir ve izah etmek icab eder.

B. İcra Vekillerinin birbirlerine karşı Mesuliyeti.

Kabine üyelerinin birbirlerine karşı sorumu müşterek mesuliyet anlamının neticesi olarak ortaya çıkmıştır. Kabine üyelerinden birisinin yaptığı hata Avam Kamarasının öfkelerini bütün kabine üzerine çekebilir. Bunun için bir bakan, tenkitleri davet edebilecek bir meselede harekete geçmeden önce arkadaşlarının reyini almalıdır. Dış İşleri Bakanı Lord Palmerston'un, arkadaşlarına danışmadan, Fransada vukubulan hükümet darbesini iyi karşıladığını Fransa elçisine söylemesi, istifa etmesine sebep olmuştur.⁴¹ 1922 yılında Hindistan Nazırı olan zatın, arkadaşlarının düşüncesini öğrenmeden, resmi bir yazı muhteviyatını halka açıklaması da istifasını gerektirmiştir.

İcra vekillerinin birbirlerine karşı mesuliyeti mütecanis bir hükümet politikasının ehemmiyetli unsurlarındandır. Kabine müzakereleri mahremdir. Her kabine üyesi kabine müzakerelerinin ve kararlarının gizliliği esasına riayetle mükelleftir.⁴² (Hattâ kabineden çekilen bakanın

38) Keith, a. g. e. sh. 97

39) Jennings, a. g. e. sh. 144

40) Munro, a. g. e. sh. 128

41) Munro, a. g. m. sh. 128

42) Hogg, a. g. e. sh. 66

istifası ile alakalı hususları açıklayabilmek için kraldan müsaade olması gerekir.⁴³ Maliye Bakanı Dalton 1947 yılı bütçe nutkunu söylemeden önce bu nutkun muhteviyatı hakkında bir gazeteciye malûmat vermiş, verilen malûmatın şayi olması istifa etmesini icab ettirmiştir.

Bununla beraber Kabinenin önceden kararlaştırılan politikasına uygun şekilde hareket eden bakan, arkadaşlarının kendisini destekleyeceğinden emin olabilir. Böyle bir halde bakanı yerinden atabilmek için Avam Kamarasının bütün kabinenin istifasını göze alması lâzımdır.⁴⁴

Başbakanın kabine içindeki durumu diğer bakanlarınkinden daha başkadır. Başbakan, kabine tarafından henüz karar verilmemiş olan bir meselede hâdiselerin haklı göstereceği şekilde konuşabilir ve bundan dolayı mesul edilemez. Halbuki diğer kabine üyeleri böyle bir hakka sahip değildirler.⁴⁵

Parlamanter hükûmet sisteminin inkişafı, partiler arasında sarîh farkların belirmesi, müşterek kabine mesuliyeti sahasını genişletmiş ve ferdi mesuliyet fazla önem taşıyan bir problem olmaktan çıkmıştır.⁴⁶

C. İcra Vekillerinin Parlamento'ya Karşı Mesuliyeti:

a. Avam Kamarasına Karşı Mesuliyet.

İcra vekillerinin mesuliyeti anlamının gerçek manası ile tecelli ettiği yer Avam Kamarasıdır. Bütün kabine üyeleri kendi nezaretleri ile alakalı bütün meselelerden dolayı münferiden ve genel hükûmet politikasından dolayı müştereken mesuldurlar.

Avam Kamarasının elinde, kabine hakkında güvenini kaybettiğini göstererek hükûmeti iş başından uzaklaştırmaya yarayacak muhtelif usuller vardır. Bunlardan kısaca bahsetmek faydasız olmayacaktır.

I — Kral her yıl söylediği bir nutukla Avam Kamarasını açar.⁴⁷
⁴⁸ Bu nutukta hükûmetin bir yıl içinde gerçekleştirmeye düşündüğü meselelere temas edilir. Kral nutkunu söyledikten sonra Avam Kamarası tarafından "arizai cevabiye" hazırlanır. Bu cevabın müzakeresinde hükûmetin muayyen bir meseleye temas etmemesinden dolayı esef beyan

43) Hogg, a. g. e. sh. 66 ve m.

44) Munro, a. g. m. sh. 128

45) Keith, a. g. e. sh. 96

46) Lowell, a. g. e. cilt I, sh. 145

47) Oruç, a. g. e. sh. 43

48) Lowell, a. g. e. cilt I, sh. 183

edilebilir. Bunu belirten bir önerge Avam Kamarası tarafından kabul edilirse hükûmetin iş başından çekilmesi icap eder. 1868 yılında Parlamento'yu açış nutkunda, kralın, ziraat amelesine arazi verilmesine dair olan kanun teklifinden bahsetmemesi esefle karşılanmış ve hükûmete esef beyan eden bir takririn kabulü üzerine Başbakan Salisbury istifa etmişti.⁴⁹

2 — İngiliz Avam Kamarası hükûmet tarafından sunulan kanun tasarılarını esaslı bir tadilat yapmaksızın kabul eder. Fakat bu teamülün dışına çıkarak Kamara hükûmet tarafından teklif edilen bir kanunun reddini veya tasarı üzerinde tadiller yapılmasını isteyebilir. Hükûmet bu talepleri kabul etmeyerek kanunun kabulünü bir itimat meselesi haline getirirse kabinenin siyasi mesuliyetinin bir tezahür şekli olarak hükûmetin istifası icap eder.⁵⁰ ⁵¹ Bununla beraber böyle bir halin sonucu olarak hükûmetin istifa etmesi nadirdir. Avam Kamarası tarafından yapılmak istenen değişiklikler çoğu zaman ilgili bakanlar tarafından kabul edilmekte veya tasarı geri alınmaktadır. 1937 yılında Hazine Nazırı Neville Chamberlaine bazı vergi teklifleri ile Kamara huzuruna gelmişti. Beklenmedik bir muhalefetle karşılaştı. Tasarıyı geri aldı ve güven oyu istemek mecburiyeti böylece önlenmiş oldu.⁵² Bir de hükûmetin muhalif olduğu bir tasarruğun Kamara tarafından kabul edilmesi hali vardır ki bu da istifa neticesini doğurabilir.⁵³

3 — Her milletvekili bakana başında bulunduğu bakanlıkla ilgili sorular sormak hakkına sahiptir. Bakan tarafından verilen cevap tatmin edici bulunmazsa "içtimain taliki" ni isteyen bir önerge verilir bu şekilde meselenin günün daha geç saatlerinde derinliğine ve genişliğine müzakeresi için zemin hazırlanmış olur.⁵⁴ Bakanın hatalı olduğu anlaşılırsa Avam Kamarası bir takbih kararı verebilir. Bu karar bakanın istifasını icap ettirir. İhtilâs ile itham olunan bir iflâs kâtibine ödenek verdiğinden dolayı Avam Kamarası tarafından takbih edilen Adalet Bakanı Vestbury 1866 tuda istifa etmişti.⁵⁵ Fakat umumiyetle nazır takbih kararının verilmesini beklemeden istifa eder. Mesele hükûmetin genel po-

49) Lowell, a. g. e. cilt I, sh. 183

50) Munro, a. g. m.sh. 139

51) Lowell, a. g. e. cilt II sh. 186

52) Munro, a. g. m. sh. 129

53) Munro, a. g. m. sh. 130

54) Oruç, a. g. e. sh. 38-39

55) Lowell, a. g. e. cilt I, sh, 146

litikasına taalluk ediyorsa bütün kabine hakkında Kamara tarafında takbîh kararı verilebilir.⁵⁶

4 — Bir milletvekili tarafından verilecek önerge üzerine Avam Kamarası muayyen bir meseleye ait hükümet evrakını inceleyebilir. Bu inceleme bakanın veya kabinenin istifası ile neticelenebilir.⁵⁷

5 — Avam Kamarasının tensibi ile teşkil olunan Parlamento komisyonu muayyen bir meseleye taalluk eden şahit delil ve evrakları inceleyebilir. Bu komisyon tarafından yapılan tetkikler neticesi olarak iş başında bulunan bakanlar mesul edilebilir.⁵⁸

6 — Avam Kamarası, bütçe müzakereleri sırasında, bir bakanlıkta yapılan yolsuz bir hareket yüzünden bakanın ödeneğini azaltabilir. Bu usul de siyasi mesuliyetin bir tezahürü olarak istifayı tevhit eder.⁵⁹ 60

7 — Ademi itimat takrihi: Avam Kamarasındaki muhalefet Partisi başkanı, muayyen bir meseleye temas etmek mecburiyetinde olmaksızın, hükümeti düşürmek maksadıyla her zaman (ademi itimat takrihi) verebilir. Bu da hükümeti siyasi bakımdan mesul etmek yollarından birisidir.⁶¹ Bütün bu işaret ettiğimiz murakabe ve mesul etme usullerine rağmen İngiliz kabineleri Avam Kamarasının güvensizliği sebebiyle nadiren çekilmek zorunda kalmışlardır. İngiliz kabineleri iş başından daha çok halk tarafından verilen muhalif oylar neticesinde çekilmişlerdir. İngiltere'de kabinelerin Avam Kamarasının rey-i ile iskat edilmek tehlikesinden uzak bulunmalarının başlıca iki sebebi vardır.⁶²

1 — Başbakan aynı zamanda çoğunluk partisinin başkanıdır. Partisi içinde büyük bir nüfuz sahibidir. Parti politikasını takip eden başbakan partisinin kendisini desteklemesi lâzım geldiğinde ısrar eder. Partinin kendisine bağlılığını sağlamak hususunda parti temayüllerini idare eden ve "Whip" adı verilen şahısların yardımından faydalanır.

2 — Başbakan kraldan Avam Kamarasının feshini isteyebilir. Bu şekilde Avam Kamarasında hezimete uğrayacağını anlayan kabine halk oyuna müracaat edilmesini istemek imtiyazına sahip bulunmaktadır.

56) Lowell, a. g. e. cilt I, sh. 145

57) Oruç, a. g. e. sh. 40

58) Oruç, a. g. e. sh. 41

59) Munro, a. g. m. sh. 129

60) Lowell, a. g. e. cilt II, sh. 237

61) Lowell, a. g. e. cilt III, sh. 246

62) Jennings, a. g. e. sh. sh. 45

Bu usul ilk defa 1784 yılında başbakan William Pitt tarafından tatbik edilmiştir.⁶³ 1923 yılında yapılan seçimlerde hiçbir parti tek olarak ekseriyeti sağlayamamış ve işçiler liberallerle birleşerek bir koalisyon kabinesi kurmuşlardı. Fakat 1924 yılı sonbaharında liberaller kabineyi desteklemedi. Bunun üzerine başbakan Ramsey MacDonald kraldan Avam Kamarasının feshini istedi ve yeni yapılan seçimlerde çoğunluğu kazanmağa muvaffak oldu.⁶⁴

Avam Kamarasının çoğunluğunu sağlayamıyan bir hükümetin çekilmesi gerektiği şeklindeki kaide iki yüz yıllık bir maziye sahip olmakla beraber İngiltere de çoğunluk partisi milletvekillerinin kabineyi desteklemesi bir teamül haline gelmiştir. Jennings'in belirttiği gibi "bir ekseriyet hükümetinin Avam Kamarasının iskatından korkması için herhangi bir sebep yoktur."⁶⁵

C. Lordlar Kamarasına Karşı Mesuliyet:

Lordlar Kamarası kabine hayatı bakımından Avam Kamarası kadar önemli bir organ değildir. Teamüle göre en az üç bakanlığın başında bulunan bakanların bir de Lord Chancellor "Adalet Bakanı"nın Lordlar Kamarasından olması icap eder.⁶⁶ Milli hâkimiyet prensibi İngiliz hukukunun ruhu olduğu için seçimle meydana gelen ve millet iradesinin mümessili olan Avam Kamarasının Lordlar Kamarasına üstünlüğü tabii netice şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu hakikati Sidney Law "Lordlar Kamarası, mevcudiyetinin yalnız bir müsamahadan ileri geldiği şüphesi içindedir. diyerek ifade etmiştir.⁶⁷ Avam Kamarasında ekseriyette bulunan, fakat Lordlar Kamarasında ekseriyet sağlayamıyan siyasi partiler, kendi partilerine mensup bulunan bir kısım üyeleri Lord tayin tayin ettirmek suretiyle Lordlar Kamarasında da ekseriyeti sağlamak yoluna başvurmuşlardı. 1712 de imzalanan Utrecht muahedesine Lordlar tarafından gösterilen muhalefeti kırmak isteyen muhafazakâr hükümet, kralın gayri mahdut surette Lordluk ihdas edebilmek hakkından faydalanarak, bazı muhafazakârları lord tayin ettirmiş ve böylece Lordlar Kamarasında ekseriyeti sağlamıştı.⁶⁸ 1911 ve 1949 Parliament Act'larından sonra bunlara lüzum kalmamıştır. Lordlar Kamarası zaten kabineyi

63) Lowell, a.g.e. cilt I, sh. 77

64) Munro, a. g. m. sh. 132

65) Jennings, a. g. e. s. 145

66) Jennings, a. g. e. s. 142

67) Lowell, a. g. e. cilt II, sh. 349

68) Özer, a. g. e. sh. 96

düşürmek hakkına sahip değildi. Yegâne yapabileceği şey kabul edilen kanun tasarılarını tasvib etmemek suretiyle hükümeti müşkül bir duruma düşürmekti. Bu hakkı yukarıda zikrettiğimiz Parliament Act'larla son derece tahdit edilmiş olduğundan Lordlar Kamarasının icra vekillerinin siyasi mesuliyeti meselesinde herhangi bir rol oynamasına imkân kalmamıştır.

D. İcra Vekillerinin Krala Karşı Mesuliyeti

Bakanlar her şeyden önce kabineye karşı sorumludurlar. Bir kabineyi veya bakanı azletmek İngiltere Kralının imtiyazlarındandır.⁶⁹ Fakat kabinenin Avam Kamarasına karşı mesuliyeti prensibinin yerleşmesinden beri bu selâhiyet sakat hale gelmiştir. Çünkü kral bir bakanı azlettiği takdirde protesto makamında bütün kabinenin istifası mümkündür.⁷⁰ Azledilen bakanın hareketi Avam Kamarası çoğunluğu tarafından tasvib olunabilir. Bu yeni bir seçime gidilmesini icap ettirir. Kralın bu kadar büyük tehlikeleri göze alıp bir bakanı azletmesi bu bakımdan mümkün değildir.

Bununla beraber kral memleket işleri hakkında bilgi verilmesini isteyebilir. Kraliçe Victoria, Lord Palmerston'a yazdığı bir mektupta "yabancı devlet elçi ve bakanlarıyla yapılmış önemli kararlar alınmasına sebep ve mesned teşkil etmiş olan konuşmalardan haberdar edilmesi lâzımgeldiğini" bildirmişti.⁷¹

Bugün kralın başbakan vasıtasıyla devlet işleri hakkında bilgi edinmek hakkı umumiyetle kabul edilmektedir.

5 — N E T İ C E

Yukarıdan beri devam eden izahatımızla İngiltere'de icra vekillerinin mesuliyeti anlamının uzun bir tekâmül sonunda gerçekleşmiş bulunduğunu ifade etmeğe çalıştık.

İlk olarak, kralın mesul olamayacağı, fakat kralın devlet idaresi ile alakalı her hareketine mutlaka bir bakanın iştirak etmesi ve bakanın parlamento'ya karşı mesuliyeti kabul edilmiştir. Bu mesuliyet daha ziyade cezai bir karakter taşıyordu. Cezai mesuliyetin tesisindeki asıl maksat kralın arzularına inkiyad ederek, Avam Kamarasının ve milletin haklarını çiğnemek isteyenlere karşı şiddetli bir müeyyide tesis etmektir. Cezai

69) Lowell, a. g. e. cilt I, s. 73

70) Munro, a. g. m. sh. 127

71) Munro, a. g. m. sh. 128

mesuliyet sisteminin en önemli hususiyeti suçların ve cezaların önceden muayyenliği prensibini tanınmamasıdır. Bu da Avam Kamarasının Kralın nazırlarına karşı ne kadar şiddetli bir tavır takındığının ifadesidir.

Fakat yapılan müteaddit seçim ıslahları sayesinde Avam Kamarasının millet hayatında tam manası ile hâkim duruma gelmesi neticesi olarak yeni ve başka bir mesuliyet prensibi teessüs etmiştir. Bu, hükûmetin genel politikasından dolayı bütün bakanların müştereken ve bakanlıklarıyla ilgili işlerden dolayı münferiden mesul edilmesidir. Bu suretle müeyyidesi ceza olan sert ve kaba itham "impeachment" usulü, yerini, tek müeyyidesi istifa olan siyasi mesuliyete bırakmıştır.

Bunun yanında yaptıkları gayri kanunî fiillerden dolayı en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün devlet memurlarının ve bu arada icra vekillerinin örf ve adet hukukuna "Common Law" göre hukuk mahkemesinde muhakeme edilmesi imkân dahilindedir. Bu hukukî mesuliyet prensibi siyasi mesuliyetten daha eskidir. Fakat mevzuu daha ziyade Anayasa hukuku içinde incelemeye muvafık gördüğümüz için, fazla bir önem arzetmeyen ve bakanların ika ettikleri zarardan dolayı hususi şahıslara karşı mesuliyetini tesis eden hukukî mesuliyeti sadece zikretmekle yetinmenin muvafık olduğu kanaatindeyiz.

İngiltere'de şimdiye kadar ki tatbikat daima büyük iki siyasi partinin mevcudiyeti şeklinde tecelli etmiştir. Bunu sadece seçim sisteminin ekseriyet usulü olmasıyla değil, aynı zamanda İngilizlerin mütecanis kabineye olan temayülleri ile izah etmek lâzımdır. Kabine, Parlamento'da bulunan tek bir çoğunluk partisinin müzaheretine istinad ettiği zaman daha mütecanis ve müstakar bir mahiyet arzeder. İngiltere'de koalisyon kabinelerinin şimdiye kadar ki tatbikatı başarılı olmamıştır. Bunun sebebi koalisyon kabinesinin, çoğunluk kabinesinin dayandığı şekildeki bir ekseriyetten mahrum bulunmasıdır.

İngiltere'de kabinenin Avam Kamarası karşısında kuvvetini sağlayan diğer unsurlar; başbakanın başkanı olduğu çoğunluk partisi üzerindeki büyük nüfuzu, parlamento'yu feshettirmeğe selâhiyetli olması ve hükûmete yardım eden siyasi bakımdan bağımsız fakat çok muktedir bir memur külesinin mevcudiyetidir. Bu şekilde kabine, müstakar, mütecanis bir hüviyetle iş başında kalmakta devamlı istifaların doğurduğu karışıklıktan eser görülmemektedir.

Avam Kamarasının hükûmeti murakabesi, hiç şüphe yok ki, müstakir bir mahiyet taşır. Fakat kabinenin mesuliyetini ve istifasını sağlayan

asıl kamara milletin kendisidir. Bunun için İngiliz kabinelerinin, bilhassa son zamanlarda, daha çok halkın verdiği reylerle iş başından çekildiği bir hakikattir. Bir İngiliz kabinesi, Avam Kamarasından çok halk oyunun itimatsızlığından korkar.

Bu şekilde, yavaş yavaş devam eden bir tekâmülün neticesi olarak, Parlamanter hükümet sisteminin ve mesuliyet anlayışının en mükemmel şekillerinden birisi ortaya çıkmıştır.