

PARLAMENTOLAR VE DENETİM FONKSİYONLARI

Arş. Gör. M.Akif Özer
G.Ü. İ.İ.B.F.
Kamu Yönetimi Bölümü

Parlamentoların Değişen Siyasi Roller ve Fonksiyonları

Uzun bir geçmişe sahip olan parlamentolar, bu süreç içerisinde birçok aşamalardan geçmişler, birçok değişikliğe uğramışlar ve böylelikle bugünkü yapılarına bürünmüşlerdir. İlk örnekleri 700 yıla yakın bir geçmişe sahip olan yasama organları, ülkeden ülkeye, üye sayılarından görev sürelerine, hükümet sistemlerine göre değişen fonksiyonlarından, değişik faaliyet alanlarına kadar farklılıklar gösterebilirler de, hükümetleri denetleyen ve özellikle bütçe yetkisi ile devletin mali durumunu kontrolü altında tutan⁽¹⁾ bu yüzden de sahip olduğu önemi her zaman koruyan ve gün geçtikçe de artıran kurumlardır.

Parlamentoların Önem Kazanmalarında Rol Oynayan Faktörler

Parlamento terimi, kelime olarak konuşmak anlamına gelen "parler" fiilinden kaynaklanmış ve zamanla konuşulan yeri ifade etmek için kullanılmaya başlanmıştır.⁽²⁾ Tarihçilerin belirttiğine göre bu anlamda ilk parlamento, 1188 yılında İspanya'daki Leon Krallığında ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kral, önemli yönetim sorunlarını tartışabileceği kardinalleri, soyluları ve akıllı saydığı kişileri burada toplamıştır.⁽³⁾ Tartışmaların, konuşmaların yapıldığı bu yer zamanla hukuksal boyut kazanmış, kamu hukukunda yerini bularak, modern devletlerde yasama görevini yerine getiren iki meclisi belirtir olmuştur. İspanya'da başlayan bu süreç, kurumsal boyutta ana özelliklerini, demokrasinin beşiği kabul edilen İngiltere'de kazanmıştır. Burada parlamento tarihi bir olgunlaşmanın ürünü olarak gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda kralın nüfusu ve kuvveti ilk önce asiller meclisi, sonra da kasaba ve şehirlilerin temsilcileri tarafından sınırlandırılmış, ardından da bu meclis Avam ve Lordlar Kamarası halinde ikiye ayrılınca, kralın yasama yetkisinin, ancak bu iki meclisin işbirliği ile kullanılabileceği esası kabul edilmiştir.⁽⁴⁾

(1) Erdal Onar, "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, No: 77, Ankara 1995, s. 55.

(2) A.k, s. 44.

(3) Gencay Şaylan, "Millet Meclisi'nin Meslek Açısından Yapısı, Bazı Düşünceler," **Kanun-i Esasi'nin 100 Yılı Sempozyumu**, Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara 1976, s. 135.

(4) Vincenzo Miceli, **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atıf Akgüç), Ankara, 1946. s. 15.

İngiltere'de bu gelişmeler yaşanırken, genelde iktidarın yaygınlaştırılması mücadelesinde öne çıkan parlamentolar, önceleri hükümdarların siyasal yetkilerini kısıtlama fonksiyonu görürlerken, zamanla siyasal kararları kendi kendilerine ya da kendi içlerinde oluşturdukları kurumlar aracılığıyla almaya başlamışlardır.⁽⁵⁾ Böylelikle tarihsel süreçte yürütmeye karşı (daha çok gücü tek başına elinde bulunduran kralı kastediyoruz) gücünü artıran parlamentoların, devlet kavramının kazandığı yeni anlamlar ve kapsadığı yeni alanlar sonucu, yürütme ile olan ilişkilerinde büyük değişiklikler geçirmişlerdir. Gücünü monarkın elinden alan bu kurum, kendisine karşı sorumlu yürütmeyi ve ona bağlı bürokrasiyi oluşturduktan sonra, çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı güç kaybetmeye başlamışlardır. Bürokrasinin ön plana çıkıp, devlet yönetiminde ağırlığını koyması da, parlamentoların güç kaybına uğradıkları süreçte önemli rol oynamıştır. Bu gelişmede ön plana çıkan unsur, devlet içinde yetkilerin sıkı hukuksal düzenlemelere göre kullanılmasını isteyen, mevzuatlara en ince ayrıntısına kadar uyulmasını gerektiren, merkeziyetçiliğin olumsuzluklarının giderilmesinde büyük katkı sağlayacak yetki devrinin mevzuata uygunluk ilkesine göre denetlenmesini öngören, sanayi toplumu bürokrasisi olmuştur.⁽⁶⁾

Bürokrasinin de katkısı ile, hantal bir yapıya bürünen parlamentolar, gün geçtikçe güç kaybına uğramışlar ve yürütme organları karşısında istikrarlı bir direnç gösterememişlerdir. Çağdaş, gelişmiş bir bürokrasinin özellikleri olarak sayabileceğimiz denetimin merkezileşmesi, görevlerin farklılaşması, yeterlilik ilkesi, objektiflik, kesinlik, süreklilik ve gizlilik gibi unsurlar sayesinde yürütme organları sürekli olarak güç kazanmışlar, etkenliklerini artırmışlardır.⁽⁷⁾ Aslında bürokrasiye bu kadar fazla yüklenmemek gerekir. Çünkü sonuçta bürokrasinin bu hali almasında etkili olan yasama organıdır. Yasama organı bir mimarın bina inşa etmesi gibi bürokrasinin taşlarını yavaş yavaş koyarak bu hale getirmiştir.⁽⁸⁾ Aldığı önemli kararlarla bürokrasiye işlerlik kazandırmıştır. Bugün herkes bürokrasinin yavaşlığından, hantallığından, sorun çözemediğinden bahsediyor. Kamu yönetiminin işleyişini çok yavaşlattığı, hatta sekteye uğrattığı söyleniyor. Aynı durum parlamentolara olan etkileri için de geçerli. Bu konuda yapılan tartışmalarda yasama organlarını hızlı ve etkili karar alamadığı, bürokrasinin yavaşlığından üst düzeyde etkilendikleri öne sürülüyor. Bürokrasiyi yeni baştan yıkıp

(5) İltter Turan, "Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye," **A.Ü. SBF Dergisi**, C. 33, Mart-Haziran 1978, No: 1-2, s. 2.

(6) Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yay., Ankara, 1996, s. 4.

(7) Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, 1997, s. 6.

(8) James Wilson, **Bürokrasi** (Çev. Selçuk Yalçındağ- D. Canman), TODAİE, Ankara, 1996, s. 266.

kuramayacağımıza göre, çözüm yıllardır bizleri bıktıran, bu sorunlarla boğuşmamıza neden olan klasik bürokrasiyi tarihe gömüp, sonuçlara yönelmiş yapısıyla üretken bürokrasiyi kurmak olacaktır.⁽⁹⁾ Bu gelişme sağlandığı takdirde parlamentolar da bugün yaşanan sorunlardan kurtulma sürecine girebileceklerdir.

Parlamentoların önem kazanmalarında, içinde yer aldıkları toplumun ekonomik ve sosyal yapısından etkilenmeleri önemli rol oynamaktadır. Parlamentolar toplumsal özellikleri ne kadar yüksek oranda taşırlarsa, toplumun ekonomik ve sosyal yapısından etkilenme oranları da yüksek olur. Bu açıklamadan yola çıkarak toplumun özelliklerinden, parlamentoların yapıları ve sergiledikleri tutumlar ile ilgili bilgilere ulaşabileceğimiz gibi, parlamentoların üstlendikleri fonksiyonlara bakarak, toplumsal yapı hakkında da önemli bulgular sağlayabiliriz.⁽¹⁰⁾ Yine buradan hareketle parlamentoların oluşum sürecinde, belirli toplumsal, ekonomik ve siyasal gereksinimleri karşılamak için yoğun çaba harcadığını söyleyebiliriz. Dolayısıyla toplumsal ihtiyaçlara yanıt vermesi beklenen parlamentoların, akılcı siyasal davranışlarla beslenen, dinamik ve açık toplumların ürünleri olmaları beklenir.⁽¹¹⁾

Toplumda belirli toplumsal, ekonomik ve siyasal gereksinimleri karşılama görevini üstlenen parlamentoların önemi, yalnızca bu gereksinimleri karşılamalarından ve yasa yapmalarından kaynaklanmaz. Yasaları güçlü bir yürütme hazırlayıp zayıf bir yasamaya onaylatabilir. Bu durumda parlamento bir lastik damga gibidir. Ancak parlamento yasama sürecinde birinci güç olduğunu gösterebiliyorsa, yasaları değiştirip nitelikleri ve içerikleri üzerinde oynayabiliyorsa hatta yürütmenin yasa tasarıları üzerinde ağırlığını hissettirebiliyorsa, parlamentonun toplum nazarındaki öneminin fazla olduğu⁽¹²⁾ ve karar alma sürecini etkileyebilen kurumlardan biri olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Parlamentoların önem kazanmaları, toplumların aynaları olabilmele-ri oranında daha hızlı bir süreçte gerçekleşmektedir.⁽¹³⁾ Parlamento- yu oluşturan milletvekilleri toplumların içerisinde çıkarak, taşıdıkları özellikler ile parlamentoda temsilci rolü gören unsurlardır. Doğdukları, büyüdükları, yetiştikleri toplulukların özelliklerini, parlamento-ya yansıtarak, yasama organlarının halk nazarında güçlü bir imaj kazanmalarını sağlarlar.

(9) Güler, a.g.k., s. 4.

(10) Ahmet Yücekök, **Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1983, s. 9.

(11) A.k., s. 8.

(12) Ahmet Yücekök, **Siyasetin Toplumsal Tabanı**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1987, s. 153.

(13) Uğur Mumcu, **Söz Meclisten İçeri**, Tekin Yay., İstanbul, 1981, s. 4.

Günümüzde parlamentoların önemi, saygınlık derecelerine paralel bir şekilde artmaktadır. Bugün İngiltere'de parlamento çok saygın ve önemli bir kurum niteliğinde ise, bunun nedeni 800 yıllık bir demokrasi mücadelesinin İngiliz ulusunu eğitmiş olmasıdır. İngilizler parlamentolarını o kadar benimsemişlerdir ki, her yıl, 1605 yılında parlamento havaya uçurmaya kalkışan Guy Fawkes adlı İngiliz, onu simgeleyen bebeklerin çocuklar tarafından ateşe atılması ile kınanmaktadır.⁽¹⁴⁾ Bu süreçte, üzerindeki toplumun bitkisi niteliğindeki parlamento, İngiliz toplumunun bugünkü çağdaş, demokratik seviyeye gelmesine büyük katkıda bulunmuştur. Halkı siyasal eğitim görmüş, uzun bir demokrasi tecrübesine sahip, demokratik değerleri başkaları için de düşünebilecek seviyeye ulaşabilmiş, çağdaş bir toplumun parlamentosu da, bu doğrultuda bünyesinde olumlu özellikleri barındırır.⁽¹⁵⁾ Demokrasinin tam olarak yaşatılabilmesini, özümsebilmesini, konuşma, yazma, toplanma, siyasal partiler vb. özgürlükleri tam olarak sağlayabilmeyi, kendine en önemli görev kabul eder.⁽¹⁶⁾ Özellikle belirttiğimiz bu görevleri yerine getirmedeki başarısı, parlamentonun öneminin katlanarak artmasına yol açacaktır.

Diğer taraftan parlamentolar, halkın siyasal eğitimine katkıda bulunmak ve politikacılara pratik yapma fırsatı vermek gibi fonksiyonlarından dolayı da ayrı bir öneme sahiptirler.⁽¹⁷⁾ Parlamentolar; seçmenleri, siyasal elitleri, bilgilerle donatan ve yetiştiren kurumlardır. Parlamento çalışmalarının iletişim araçları ile halka duyurularak tartışılması olanağının yaratılması ve böylece siyasal sistemin işleyişi ve sistemle ilgili sorunların nasıl çözüleceği konularında kamuoyunun bilgilendirilmesinin sağlanması, bu kurumların önemli kabul edebileceğimiz fonksiyonlarındanıdır.⁽¹⁸⁾ Ayrıca seçimle gelen üyelerin dışında birçok insana istihdam olanağı sağlayan parlamentolar, bu özelliklerinden dolayı da halk nazarında önemli bir kurum olma özelliklerini sürdürmektedirler. Ancak yaşanan gelişmeler, parlamentoların bu görevleri istenen şekilde yerine getirmelerine engel olmuştur. Sonuçta bugün milleti temsil etmesi gereken yasama organları, siyasi iktidarlar tarafından gerçek bir yasama organı olmaktan çıkarılarak, kişi ve grup yararına çalışan bir parti grubu haline getirilip, fiilen etkisiz bırakılmaya çalışılmaktadır.⁽¹⁹⁾ Bu şekilde kendini gösteren parlamento krizi, 19 yy. da üstün durumda olan parlamentoların, 20 yy. da önem kaybetmelerine paralel olarak,

(14) Onar, **a.g.k.** (1995), s. 56.

(15) Rahmi Kumaş, **Parlamentonun Boyutları**, İstanbul, 1984, s. 167.

(16) Yücekök, **a.g.k.** (1983), s. 5.

(17) Kumaş, **a.g.k.**, s. 53.

(18) İltir Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İ.Ü. Yay., İstanbul, 1977, s.

176.

(19) Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1960, s.

167.

üstünlüklerini yitirmeye başlamalarıyla birlikte açığa çıktı.⁽²⁰⁾ 20 yy. başından itibaren, önceleri yalnızca parlamentoların bir komitesi niteliğinde olan yürütme organları; 20 yy.ın ortak özellikleri arasında gösterilen ihtisasslaşma, lider merkezîyetçiliği ve toplu sorumluluk kavramlarının önem kazanmasıyla birlikte, yasama organlarına karşı üstünlük kazandılar ve parlamentolardan umulan demokratik beklentilere son verdiler.⁽²¹⁾ Bugün yürütme gücünü elinde tutan organlar, siyasal yaşamın en egemen ögesi ve motoru durumuna gelmişlerdir.⁽²²⁾ Taşıdıkları önemi, kamu özgürlüklerini, gelebilecek her türlü saldırıya karşı koruyabilecek olmalarından alan⁽²³⁾ parlamentoların bu hale düşmeleri, demokrasinin geleceği açısından kaygı vericidir.

Bu kötümser yaklaşımlara karşılık, halen yasama organlarının dünya genelinde büyük öneme sahip olduklarını düşünenlerin sayısı da oldukça fazla.⁽²⁴⁾ Parlamentoların yürütme gücü ile aralarında yaşanan yarışı kaybettikleri ülkelerin tek parti rejimine sahip oldukları ve bu tür ülke sayısında da gün geçtikçe azalma olduğu düşünüldüğünde, bu şekil farklı bir bakış açısından hareketle, parlamentoların halen önemlerini sürdürdükleri sonucuna varılabilir. Bugün Amerikan Kongresinin, kamusal politikaların belirlenmesinde halen çok etkili olması da bu görüşü destekler niteliktedir. Ayrıca ülkeden ülkeye değişmekle beraber, yasama organları, sahip oldukları araştırma ve denetim olanaklarının, amaçlarına uyumunu sağlayabildikleri oranda, güç kayıplarının giderilmesinde,⁽²⁵⁾ eksikliklerinin düzeltilmesinde ve en önemlisi yürütmeye karşı geri kalan yarışta daha öne geçilebilmesinde büyük başarı sağlayacaklardır.

Ayrıca yürütme organına geniş bir düzenleme yetkisinin verilmesinin modern devletin bir gereği olarak kabul edilmesinden dolayı, parlamenter demokrasinin zorunlu unsuru olan parlamento egemenliğinin ortadan kaldırıldığını düşünmek de doğru olmaz. Bu şekilde yasama fonksiyonunun bir kısmı yürütme organına devredilmektedir. Ancak parlamento vermiş olduğu vekaleti her zaman geri alabilir.⁽²⁶⁾ Yargı organlarını kullanarak yürütme

(20) Yücekök, a.g.k. (1983), s. 51.

(21) A.k., s. 52.

(22) Kumaş, a.g.k., s. 58.

(23) A.k., s. 61.

(24) Stanley Rothman-H. Scarrow-M. Schain, **European Society and Politics**, West Publishin Cooperation, United States of America, 1979, s. 233.

(25) Inter Parliamentary Union, **Parliaments**, Cassel and Company Ltd., Great Britain, 1962, s. 263.

(26) Ergun Özbudun, "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", **A.Ü. Huk. Fak. Dergisi**, C. 25, s. 1-2, 1960, s. 65.

gücünü kendi istediği sınırlar içine çekebilir. Yani parlamento erkler ayrılığı ilkesi gereği, kontrolü dışına çıkan yürütme organına karşı yargı organlarının gücünden yararlanır. İlerde yargı organlarının karşısına çıkacağını gören yürütme organı, daha dikkatli hareket eder. Kısacası, bu kadar geniş yetkilere sahip olan parlamento, yürütme karşısında gönüllü bir pasif tutuma gir-medikçe, sahip olduğu önemi koruyacaktır. Bazı durumlarda Meclislerin önem kaybetmesi pasif tutum takınmalarının dışında, daha farklı faktörlerin etkisi ile de olabilmektedir. Bunların en ağır parlamento sistemin devre dışı bırakılması neticesinde olmaktadır. Örneğin Çin'de Milli Halk Meclisi tek parti tarafından kontrol altında tutulmakta ve rahatlıkla hükümetin propaganda aracı olabilmektedir.⁽²⁷⁾

Ancak parlamentonun önemli bir kurum olma özelliği, mevcut durumundan ödünler vermesini gerektirecek birçok gelişmeden dolayı, dengeleri sarsabilecek düzeye gelmiş durumdadır. Son yıllarda daha önceki dönemlere göre parlamentolara daha fazla umutla bakılıyor. Bugün parlamentoların 21. yüzyıla sorunlu bir şekilde mi gireceği yoksa geçmişe göre çok daha fazla sorumluluğu olan ve değişen toplumun taleplerine yanıt verebilecek güçlü bir bünye ile mi girecek sorusu soruluyor, tartışılıyor.⁽²⁸⁾ Tabii ki parlamento demokrasinin geleceği açısından gelecek yüzyılda parlamentoların konumlarını çok daha güçlendirmesi herkesçe arzu edilen bir gelişme olacaktır.

Günümüzde yürütme ile yasama arasındaki klasikleşmiş ayrılık, zıtlık düşüncesinin eskiyor olması da, gelecek yüzyılda parlamentoların konumlarını güçlendirmelerine katkı sağlayacaktır. Günün gerekleri ve şartları, faaliyet iktidarı (yürütme) ve kontrol iktidarı (yasama) ayrımının kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır.⁽²⁹⁾ Bu ayrılık aslında kendi içerisinde bir birlik içermektedir. Parlamentonun güçlenebilmesi için bu birliğin, seçim sistemleri ve diğer etmenler tarafından, dengeleri, taraflar lehine ya da aleyhine bozmaması gerekmektedir. Bu durum sağlandıkça, parlamento dizge karşılıklı fren ve denge sistemini de kullanarak uzun süre daha ayakta kalmaya devam edecektir.

Parlamentoların Hükümetleri Denetleme Gereksinimleri

Parlamentolar, kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve bu süreçte de başarılı olabilmek için, yürütme organını denetleme gereksinimi duyar-

(27) Andrew Heywood, **Politics**, Macmillan Press Ltd., London, England, 1997, s. 298.

(28) Philip Norton, **Does Parliament Matter?**, Harvesten Wheatsheat, Hertfordshire, Great Britain, 1993, s.213.

(29) Bahri Savcı, "Teşri-İcra Münasebetleri Meselesinin Tartışılmasından Ortaya Çıkan Gerçekler", **A.Ü. SBF Der.**, C. 14, Temmuz 1959, No: 2-3, s. 214.

lar. Bu amaçlarını yerine getirebilmek için de belirli şartları sağlamaları gerekmektedir. Bu şartların başında, denetim yapılacak konu hakkında bilgi sahibi olunması gelmektedir. Bu bir zorunluluktur. Yoksa parlamentodan görevini istenen şekilde yapması beklenemez, yapılan çalışmaların rasyo-nellik oranı da düşük olur.⁽³⁰⁾ Parlamentonun bilgi sahibi olması aynı zamanda bir hak niteliğindedir. Parlamento üyeleri görüşmelere katılırken, oy verirken, kararlar alırken, ilgili alanlarda sağlıklı bilgiye sahip olmalıdırlar.⁽³¹⁾ Bu durum parlamento üyesi olmalarının getirdiği doğal bir sonuçtur.

Parlamentoların hükümetleri denetleme gereksinimleri klasik öğretideki erkler ayrılığı ilkesinden de kaynaklanmaktadır. Buna göre devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erki bulunmaktadır. Bunların birbirlerine üstünlüğü söz konusu değildir. Aralarında işbölümüne dayalı fonksiyonel bir ilişki vardır. Kullanılan yetkilerin asli ya da türev olması gibi hukuk mantığını ve tekniğini ilgilendiren sorunları bir kenara bıraktığımızda, söz konusu erkler adına hareket eden kurul ve yetkililer, kendi alanlarında ve uğraş konularında görev yapmaktadırlar. Dolayısıyla aralarındaki ilişkilerin belirlenmesi kamu hukuku genel ilkeleri çerçevesinde olmaktadır.⁽³²⁾ Bu noktada yasamanın kendi içerisinden çıkarttığı yürütmeyi denetlemesi, yukarıda geçen işbölümüne dayalı fonksiyonel ilişkinin bir parçasıdır. Sistemin işlemesi için gerekli unsurlardan bir tanesidir. Güçler arasındaki ilişkilerde, kamu hukukunun genel ilkelerinin belirleyiciliği kabul edildiği sürece, çıkabilecek sorunlar da yine kamu hukukunun belirlediği çerçevede çözülecektir.⁽³³⁾ Parlamentolar hükümetleri denetleme taleplerini bu ilişki temeline dayandırdıkları takdirde, aralarında daha çok siyasi konulardan kaynaklanan sorunlar en aza inecektir.

Yasamanın yürütme üzerindeki denetimi, aynı zamanda pozitif hukukun getirdiği bir zorunluluktur. Yasama organı hukuk devletinin gereği olarak da yürütmeyi denetleme gereksinimi duyar. Hukuk devletinde idarenin pozitif hukuka aykırı işlem yapması halinde, bu durumun zarar görenlerce ya da hukuki açıdan yarar sağlayacak olanlarca iptal ettirilebilmesi, düzeltilmesi gerekir.⁽³⁴⁾ Dolayısıyla nasıl bu sorunlar karşısında yargı organları devreye giriyorsa, bazı durumlar için bu organlara gereksinim duyulmadan, yasamanın, kendi içerisinden çıkardığı bir gücün yaptıklarını ve faaliyetlerini denetleyerek, harekete geçmesi gerekmektedir. Halkın iradesinin

(30) Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yay., Ankara, 1977, s. 3.

(31) Emin Fersoy, **Yasama Denetimi**, TODAİE, Ankara, 1984, s. 10.

(32) İlhan Özyay, **Günüşğinde Yönetim**, İstanbul, 1996, s. 58.

(33) **Aynı yer.**

(34) Şanal Görgün, **Hukukun Temel Kavramları**, Ankara, 1994, s. 102.

temsil edildiği yasama organında bu tür girişimlerde bulunulması ve bu girişimlerin herkese açık bir mecliste, kamuoyunun gözü önünde gerçekleşmesi, halkın güveninin kazanılması açısından da önem taşımaktadır.⁽³⁵⁾ Halkın iradesini temsil etmek amacıyla parlamento çatısı altında toplanan milletvekillerinin, ülkeyi yönetme yetkisini yürütme organına devretmiş olsalar da, denetim mekanizmaları ile onu denetim altında bulundurabilmeleri, halkın bu konuda kendilerini rahat hissetmelerini sağlayacaktır.

Demokratik rejimleri kabul etmiş devletler her zaman kamu yararı ilkesi çerçevesinde hareket etmeyebiliyorlar. Bu ülkelerde demokrasi süreci sekteye uğratılabiliyor. Vatandaşların hak ve özgürlüğünü sağlayamayan siyasal iktidarların hukuk dışı eylem ve işlemleri engellenemiyor.⁽³⁶⁾ Sistemin temel dinamiklerini bozacak düzenlemelerin yapılması durdurulamıyor. İşte yasama organı bu durumu da göz önünde tutarak yürütmeyi sürekli olarak denetimi altında bulundurmaktadır. Aslında parlamentolar yürütme üzerinde sürekli bir denetim uygulasalar da, bürokratik desteğe mutlaka ihtiyaç duyarlar. Bundan dolayı devletin işleyişine yardımcı olanlara güven duymak zorundadırlar. Bu güven aynı oranda karşı tarafın sorumluluğunu da doğurmaktadır. Dolayısıyla parlamentolardan asıl beklenen, bu sorumluluğun doğurduğu denetim hakkını olumlu bir şekilde kullanabilmektir.⁽³⁷⁾

Parlamente sistemin gereği olarak parlamento, denetimini yaparken bakanlardan her zaman açıklama isteyebilir. Bu hakkın yaptırımını politik sorumluluktur.⁽³⁸⁾ Bu noktada sorumluluk tek başına bir anlam ifade etmez. Mutlaka denetimle ilişkisi kurularak uygulanmalıdır. Zaten sorumluluk kavramı olarak (özellikle bakanların bireysel sorumluluğu) 19. yy.da yasama denetimi ile paralel doğrultuda gelişmiştir.⁽³⁹⁾ Günümüzde ise sorumluluk beş düzeyde kendini göstermektedir. İlk aşamada sorumluluğun gereği olarak bakan, parlamentodan gelecek soruları yanıtlamak zorundadır. Bunun biraz daha ileri düzeyi bakanın kendi kuruluşu ile ilgili olarak parlamentoya bilgi ve rapor vermesinin gerekliliğidir. Bunun ötesinde bakan, sorumluluk alanı ile ilgili olarak bilgi ve rapor vermeye zorlanabilir. Sorumluluk ile ilgili olarak bir üst düzey de de bakanın kendi alanına giren kuruluşlarla ve sorunlarla ilgili olarak çözüme yönelik girişimde bulunması istenebilir. Bütün

(35) Turhan Güneş, **Araba Devrilmeden Önce**, Kaynak Yay., İstanbul, 1983, s. 32.

(36) Artun Ünsal, **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1980, s. 326.

(37) Fred W. Riggs, "Bureaucratic Links Between Administration and Politics," **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Ed. By., Ali Farozmand, Newyork, United states of America, 1981, s. 494.

(38) Leon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çev. Süheyp Derbil), Ankara, 1954, s. 102.

(39) Diana Woodhouse, **Ministers and Parliaments**, Clarendon Press, United States of America, 1994, s. 2.

bunların yanında en ciddi ve sonuçları açısından en önemli sorumluluk düzeyi, istifa mekanizması ile gerçekleşir. Sorumluluğun en açık sonucu olan istifa önemli etkiler doğurabilmektedir.⁽⁴⁰⁾ Ayrıca bu sorumluluk kurumu sonucu bakanlar hukuki açıdan görevlerini yaparlarken, devlete vermiş oldukları zararlardan dolayı da hesap vermek durumunda kalabilmektedirler. Birey olarak işledikleri suçlardan dolayı cezai olarak sorumlu tutulmaya ve genel mahkemeler önünde yargılanmaya da maruz kalabilmektedirler. Sorumluluğun bu şekil yargılanma boyutu İngiltere'de impeachment adını alırken, bu mekanizmada Fransa'da Senato, ülkemizde ise Anayasa Mahkemesi en üst birim konumundadırlar.⁽⁴¹⁾

Ancak parlamenter rejimlerde bu durumdan bir bunalımın çıkacağı düşünülmemelidir. Çünkü rejimin sürekli unsuru sayılan, belirli bir süre için seçilen devlet başkanı, herhangi bir politik sorumluluk taşımadığı için görevinde kalır. Çözüm parlamento çoğunluğu içinden yeni bakanların seçilmesidir.⁽⁴²⁾ Parlamenter rejimlerde, yeni bakanların seçilmesi hatta yeni bir hükümetin görevlendirilmesi, bu noktada yaşanabilecek tikanıkları gidermekte ve sisteme istikrar kazandırmaktadır. Dolayısıyla yasama denetiminin, sorumluluk mekanizmasını bu şekilde kullanarak, rejime, yönetim sistemine, istikrar, süreklilik ve dayanıklılık kazandırdığı sonucuna rahatlıkla varabiliriz. Ancak unutulmamalıdır ki rejimin istikrar kazanmasında temel faktör, sistemin insancıl unsurlarıdır. Denetim ve sorumluluk mekanizması ne kadar iyi kurulmuş olursa olsun, kişilerden kaynaklanan hatalar karşısında yıpranmamak mümkün değildir. Kamu yönetiminin durumunu ve seviyesini belirleyen temel unsur, kamu personelinin fedakarlık, ehliyet ve dürüstlüğü olup, hiçbir idari sistemin onu oluşturan ve harekete geçiren çalışanlarından ne daha iyi, ne de daha kötü olmasına olanak yoktur.⁽⁴³⁾ Dolayısıyla yasama organlarının yürütme gücü üzerinde sürekli bir denetim ve gözetim bulundurmamak istemesinin nedenleri arasında, yapılabilecek bireysel hataların sisteme ciddi zararlar verebileceği olanağının her zaman göz önünde tutuluyor olması da bulunmaktadır.

(40) A.k., s. 28-33.

(41) Tahsin Bekir Balta, *Türkiye'de Yürütme Kudreti*, Ankara, 1960, s. 71.

(42) Duguit, a.g.k., s. 102.

(43) İsmet Giritli, *Amme İdaresi ve Teşkilatı Personeli*, İstanbul, 1963, s. 4.

Parlamentolar, hükümetleri sahip oldukları temsil etme özelliğinden dolayı da denetim altında bulundurmamak isterler. Günümüz parlamentoları, egemenlik sahibi olan grupları (ulus, halk, toplumsal sınıflar) temsil eden ve söz konusu grup adına iktidarı kullanan bir kurum olma özelliği taşımaktadırlar. Dolayısıyla kurumun iktidarının temelini belli bir temsil anlayışı oluşturmaktadır.⁽⁴⁴⁾ Bu temsil anlayışının getirdiği sorumluluktan dolayı da hükümetler üzerinde denetim haklarının gereğini yerine getirmektedirler. Ancak temsil kavramı nasıl değişken bir yapı gösteriyorsa, parlamentolar da bunu farklı yorumlayıp, denetim uygulamalarını da farklı şekillerde yapabilmekteler.⁽⁴⁵⁾ Bugün bütün seçilmiş organlarda, kendi düşüncelerine göre bir temsil etme anlayışları var. Ancak İtalya'da Faşist Büyük Konseyin İtalyan halkını, Almanya'da ise Nazi Alman Meclisinin Alman halkını temsil ettiği fikrinin tutarsızca savunulduğuna bakılarak⁽⁴⁶⁾ göreceli temsil kavramından dolayı, yasama denetiminin uygulanmasında farklı yöntemlerin görülebileceği sonucuna varılabilir. Bu farklı metodlar, temsil kavramının yorumlanışında olduğu gibi o anın koşullarına göre uyarlanabilir. İsteğe göre şekillendirilebilir. Tabii ki sonuçta, kendi içerisinde tatmin olmuş, ancak doğruluğu tartışmalı düşünceler ortaya çıkar.

Parlamento Denetimi

Çalışmamızın esasını oluşturan parlamento denetimi yasama organının önemli fonksiyonları arasında yer almaktadır. Parlamentonun başlıca fonksiyonunun yasama olduğuna dair genel kanı, tabii ki bugün de geçerliliğini korumaktadır. Ancak denetim fonksiyonunun da, yasama fonksiyonunun başarılı bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli olan tamamlayıcı unsurların başında geldiği de çok açıktır.

Yasama fonksiyonu en geniş anlamıyla devletin ve bireylerin uyması gereken hukuk normlarını belirleme etkinliği olarak tanımlanabilir. Geçmişte yürütme ve yargıyla birlikte tek iktidar odağının elinde bulunan yasama, tarihsel gelişim sürecinde güçler ayrılığı ilkesinin benimsenmesiyle, parlamento denilen yasama organlarınca yerine getirilen bir fonksiyon şeklini almıştır.⁽⁴⁷⁾ Bu fonksiyonu yerine getiren parlamentoların kökenleri, kralın yönetiminde yasama görevini yerine getiren ve konulan veya konulacak olan vergilerde bir ön olur alma kolaylığı sağlayarak istikrar unsuru olan, belirgin düzenlilikte toplanan soyluların oluşturduğu konseylere kadar

(44) Gencay Şaylan, " Millet Meclisininin. Meslek Açısından Yapısı, Bazı Düşünceler," **Kanun-u Esasinin 100. Yıl Sempozyumu**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yay., Ankara, 1976, s. 135.

(45) Carl Friedrich, "The Dual Nature of Representation," **Legislative Politics USA**, Ed. By., Theodore J. Lowi, Little Brown Company, United States of America, 1965, s. 3.

(46) Aynı yer.

(47) **Ana Britannica**, Ana Yayınları, İstanbul, 1984, s. 120.

uzanır. Zamanla kralın katıldığı bu konsey toplantıları, sıkıntılı, hayatı zorlaştıran bir faaliyet olma imajından kurtularak, yerel çıkarların temsil edildiği, kralın iktidarının denetlendiği ve sınırlandırıldığı bir faaliyet olarak kabul edilerek, yasama fonksiyonunun büyük önem kazanmasına yol açmıştır.⁽⁴⁸⁾ Bu gelişmelerin paralelinde yasama faaliyetini tamamlayıcı, başta denetim olmak üzere, diğer fonksiyonlarda da belirgin bir gelişme ve önem kazanma görülmüştür.

Yasama fonksiyonu, esasında devletin bir amacı değil, amaca varmak için gerekli alt yapının hazırlanmasında rol oynayan bir etkinliktir. Devlet yasama fonksiyonu ile bünyesini, çalışma şekillerini düzenlemekte, bir tür kuruluş faaliyeti yapmaktadır. Yasama fonksiyonu aracılığı ile amaca yönelen faaliyetlere öncelik verilerek devletin temel yapısı kurulmaya çalışılmaktadır.⁽⁴⁹⁾ Bu yapılırken demokratik sistemin gereği olarak, temsil niteliğini taşıyan milletvekillerinden oluşan parlamentolar en önemli görevi üstlenmektedirler. Yasama organı temsil etme özelliğinden dolayı yetkilendirildiği kuruluşların ve siyasi organların denetlenmesinde, söz konusu kuruluşların yetkilerinin yeniden düzenlenmesinde ya da geri alınmasında söz hakkına da sahip olmaktadır.⁽⁵⁰⁾ Demokratik sistemin gereği olarak bu geniş yetkilerin, daha çok denetim boyutu ile ele alınıp uygulanmaları, teamül olarak yerleşmiş durumdadır.

Parlamento Denetiminin Tanımı ve Kapsamı

Bugüne kadar yapılan demokrasi mücadelesinin geneline baktığımızda devamlı olarak yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamak ve kamu yararı aleyhine olan davranışları engellemek için çeşitli denetim yollarına başvurulduğu görülmektedir. Bilindiği gibi bunlar; yönetsel denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi ve yargı denetimidir. Bunlar arasında yönetiminin hukuka uygunluğunu sağlamada en etken ve en nesnel olanı yargı denetimidir.⁽⁵¹⁾ Ancak parlamentoların yaptığı denetim de, özellikle devletin üst kademesindeki hukuk dışı gelişmelerin engellenmesi açısından son derece önemlidir. Nihayetinde parlamento denetimi türlerinin çoğunda, son kararı yine yargı organları verecek olmasına rağmen, yargı organlarının adil karar vermesine olanak sağlayacak ortamın hazırlanması açısından, parlamento denetiminin etkisi gerçekten güçlüdür.

(48) Ersin Kalaycıoğlu, "Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ed. E. Kalaycıoğlu, A. Yaşar Sarıbay, İstanbul, 1986, s. 313.

(49) Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1969, s. 4.

(50) Bilal Eryılmaz. "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD**, Y. 66, S. 402, Mart 1964, s. 72.

(51) Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, Turhan Yay., Ankara, 1994, s. 1.

En kısa şekliyle denetim fonksiyonunun anlamını kısaca belirtmek gerekirse, iş ve işlemlerin yasal ve objektif kurallara uygunluğunu araştırmak amacı ile, uygulama sırasında, öncesinde veya sonrasında yapılan incelemeler şeklinde bir tanım yapabiliriz.⁽⁵²⁾ Bu genel tanım, yukarıda belirttiğimiz denetim türlerinin hepsi için geçerlidir. Ülkemizde yönetimin denetlenmesinde yasama, yargı ve yürütmenin iç denetimi sistemin temel unsurlarını oluşturmaktadır.⁽⁵³⁾ Dolayısıyla yasama denetiminin önemi sistemin temel unsurları arasında bulunmasından dolayı da ayrı bir boyut kazanmaktadır. Yasama denetimi, bunun yanında, denetim fonksiyonunu yerine getirenler açısından bir ayırım yapıldığında, özellikle müfettişlerin yaptığı bireysel denetime göre bir grup tarafından yerine getirilmesinden dolayı⁽⁵⁴⁾, çok kişi tarafından yapılan denetimlerin sağladığı katkılara da açıktır.

Parlamentar demokrasi anlayışında, devlet organlarının temel görevleri arasında yapılan bölüşüm sonucu oluşan, hükümete karşı fren ve kontrol mekanizmasını kuran, halkın isteklerinin kanunlaşabilmesi amacıyla kurulan organlar⁽⁵⁵⁾ şeklinde tanımlayabileceğimiz parlamentoların devlet hayatının gerçek kuvvet merkezini oluşturdukları, inkar edilemeyecek bir gerçektir. Bu derece önemli etkileri ile sistem içerisinde ağırlığını çok yönlü olarak hissettiren parlamentolar, devlet sistemini incelerken işleyiş ve diğer kurumlarla ve kuruluşlarla olan ilişkiler açısından, ilgili ülkenin siyasi mekanizmasının anlaşılmasını büyük ölçüde kolaylaştırmaktadır.⁽⁵⁶⁾ Parlamentolar derinlemesine incelendiğinde ilgili devletlerin tarihsel geçmişi de ortaya konabilmekte, yapılan mücadeleler (özellikle demokrasi yolunda) daha rahat analiz edilebilmektedir. Ne kadar çok değişiklikler geçirirlerse geçirsinler, doğuştan gelen özelliklerinin bir çoğunu muhafaza eden parlamentoların bazı niteliklerini anlayabilmek için doğuşlarında ve sonraki dönemlerinde yaşanan gelişmeleri bilmek gerekmektedir.⁽⁵⁷⁾ Çalışmamızın başında genel olarak bu gelişmelere değindik. Ancak spesifik olarak bir ülke parlamentosu inceleneceği zaman, o ülkede yaşanan demokrasi mücadelesine de değinmek gerekmektedir. Zaten parlamento ile ilgili tarihsel gelişmeler, anayasal gelişmeler ile aynı doğrultuda gerçekleşmektedir.

(52) DDK, **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksudıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, Ankara, 1996, s. 129.

(53) Aynı Yer.

(54) Nuri Tortop-B. Aykaç-E. İsbir, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yay., Ankara, 1993, s. 162.

(55) Vincenzo Miceli, **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atıf Akgüç), Ankara, 1946, s. 16.

(56) Mümtaz Soysal, "Türk Parlamentolarında Meclis Başkanlarının Durumu", **A.Ü. SBF Dergisi**, C. 12, Haziran 1957, No: 2, s. 76.

(57) Metin Kıratlı, **Parlamentar Muafiyetler**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1961, s. 7.

Parlamento denetimi de, parlamentoların gelişimi ile paralel bir şekilde gelişen, parlamentonun çalışmaları arasında yasamadan sonra gelen en önemli ikinci faaliyettir.

Parlamento yasama fonksiyonunu yerine getirirken, toplumdaki farklı görüş ve çıkarları burada bağdaştırma görevini de üstlenir.⁽⁵⁸⁾ Bu kadar önemli bir sorumluluğu yüklenirken, denetim gibi bir olanağa sahip kılınmıştır. "Güç, gücü kontrol etmeye hizmet etmelidir" söz⁽⁵⁹⁾ bu derece önemli bir sorumluluğu taşıyan yasama organının, içerisinden çıkardığı bir başka gücü frenleyebilmek için güç kullanma hakkına sahip olduğunu doğrular niteliktedir. Dolayısıyla yasama denetimin en ince ayrıntılarına dek uygulanması ve sonuç alınması, yasama organının birincil derecedeki fonksiyonları da başarıyla yerine getirmesine katkıda bulunmasının yanında, parlamentonun sahip olduğu potansiyel gücü kullanabilme olanağını da artıracaktır.

Çalışmamızın esasını oluşturan parlamento denetimi, yasama organları tarafından gerçekleştirilirken, ayrıntılı bir süreçten geçer. Bu dönemde, yasa önerileri tartışılırken, ödenekler ayrılırken, ilgililer dinlenir, çalışmalar beğenilmezse denetim sonuçları doğrultusunda ilgili yasalarda değişiklik yapılabilir.⁽⁶⁰⁾ Bu sürece uygun bir parlamento denetimi tanımlamak gerekirse; denetimin direkt müdahale değil, kontrol etmek, kumanda etmek değil, öğütte bulunmak, engel olmak değil, eleştirmek, inisiyatifi ele almak değil araştırmak olduğunu, genel ilkenin ise gizliliği değil, herkese açıklığı gerektirdiğini söyleyebiliriz.⁽⁶¹⁾ Bu genel tanıma baktığımızda olması gereken bir yasama denetimi modelinin özellikleri önümüze çıkıyor. Oysa bugün karşı karşıya olduğumuz parlamentolar, bu nitelikleri taşıyan yasama denetimini yapabilecek şartlara sahip değiller. Dolayısıyla yapılan denetimlerden genelde olumlu sonuçlar alınamıyor. Ayrıca yasamanın içinden çıkardığı yürütme gücü, parti sisteminden dolayı çoğunluğu elinde bulundurarak denetim mekanizmasının işleyişini kendi isteği doğrultusunda yönlendirebiliyor. Ancak buna karşılık, yasama organının sahip olduğu gözetleme ve denetleme hakkı, yürütme üzerinde bir tasarruf yetkisi olarak da anlaşılmalıdır. Çünkü nasıl yürütme gücünün, parlamento içerisinde kendisine

(58) Metin Heper, "Türkiye'nin Siyasi Gelişimi İçinde Parlamentonun Yeri", **Milli Egemenlik ve TBMM Paneli (Kayseri)**, TBMM Yay., No: 48, Ankara, 1990, s. 14.

(59) Coşkun Can Aktan, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul, 1992, s. 7.

(60) Tortop vd., **a.g.k.**, s. 175.

(61) Bernard Crick, "The Reform of Parliament", **Legislatures**, Ed. by Philip Norton, Oxford University Press, Newyork, United States of Amerika, 1990, s. 276.

sağlanan olanakları kötü bir şekilde kullanabilme olasılığı var ise, yasama organının da baskıya yönelmesi, yetkilerini başka amaçlar için kullanması da söz konusu olabilecektir.⁽⁶²⁾

Yasama organının faaliyetlerinin sınırları belirlenirken anayasa ve diğer kanunlar esas alınmaktadır. Dolayısıyla yasama denetiminin kapsam ve sınırlılıkları da bu ölçüler göz önünde bulundurularak belirlenmektedir. Anayasa yasama organının yetkilerinin sınırlarını kağıt üzerinde ve teorik olarak belirtmiştir. Bu sınırların hukuk devletinin gereği olarak etkili sınırlar niteliğine kavuşması ancak en uygun kriterler ölçü alınarak belirlenen yasal düzenlemeler ile olabilir. Yasal düzenlemelerin en uygun kriterlere göre belirlenip belirlenmediği ise, bu çalışma kapsamında ayrıntıya giremeyeceğimiz kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi mekanizması ile sağlanmaktadır.⁽⁶³⁾

Yasama denetiminin kapsamı denildiği zaman akla hemen çalışmamızın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz denetim yollarının (soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru) uygulanma alanı geliyor. Doğal olarak yasama denetimi anayasanın, kanunların, meclis iç tüzüğünün çizdiği sınırlar çerçevesinde uygulanır. Bu noktada hayli geniş bir alan kontrol altında tutulabilir.

Bu geniş alanın oluşumu kamu gücü ve yetkisinin kullanımı ile yakından ilişkilidir. Bugün kamu gücü ve yetkisinin iki alanda kullanıldığını görüyoruz. Bunlar yönelti belirlenmesinde (örneğin yasaların hazırlanmasında) ve yöneltilerin uygulamasında (örneğin yasaların ve hükümet politika ve programlarının gereğinin kamu bürokrasisi tarafından yerine getirilmesinde) görülmektedir.⁽⁶⁴⁾ İşte yasama denetimi bu alanlardan ikincisinde, yani siyasetlerin uygulanmasında devreye girmektedir. Bugün kamu hizmetlerinin parlamento tarafından denetiminin hala verimli sayıldığı ülkelerde, yasama denetimini en üst seviyeye çıkarabilmek için çeşitli metotlar geliştirilebilmektedir. Ancak parlamento, denetimde bulunurken kesinlikle idari işlemlerin hukukiliği ile uğraşmaz. Hukuk devletinin gereği olarak yargının alanına müdahale etmez. Daha çok idari ve politik sorunlar, şartların duruma uygunluğu sorunları ve yetki kullanımındaki olumsuzluklar gibi sorunlar, parlamentonun denetim çalışmalarında, ilgi alanına girmektedir.⁽⁶⁵⁾ Zaten

(62) H. Krabbe, **Devlet Teorisinin Tenkitli İzahı**, (Çev. Muammer Vassat Tolga), İTİA Yay., İstanbul, 1965, s. 144.

(63) Yahya Zabunoğlu, **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, A.Ü. Hukuk Fak. Yay., Ankara, 1963, s. 209.

(64) Ümit Berkman, **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yay., Ankara, 1983, s. 17.

(65) Brian Chapman, **İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu**, (Çev. Cahit Tutum), TODAİE, Ankara, 1970, s. 174.

parlamento faaliyet alanının genişliğinden dolayı asıl fonksiyonlarını görmekte zorlanmaktadır. Çalışmamızın kapsamı dışında bıraktığımız mali denetim de (bütçe yoluyla yapılan denetim, kamu iktisadi teşebbüsleri üzerindeki denetim, fonların denetimi) yasama organının iş yükünü artıran diğer bir unsurdur. Çünkü bu denetimin yapılması hem çok fazla zaman almaktadır hem de yoğun iş gücü gerektirmektedir. Ayrıca parlamento, kanun tasarılarının ve kanun hükmünde kararnamelerin reddi, kalkınma planlarının onaylanmaması, sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilanı kararlarının onanmaması gibi yöntemleri de kullanarak yürütme organı üzerinde denetimde bulunur.⁽⁶⁶⁾ Çalışmamızın kapsamı açısından bu alanı ayrıntılı olarak incelemeyeceğiz.

Yasama denetiminin kapsamı, yasama ve yürütme organlarının aralarındaki ilişkilerin belirlediği hükümet sistemlerinin türlerine göre de farklılık gösterebilmektedir. Yasama ve yürütme güçlerinin parlamentoda toplandığı Parlamenter Hükümet sisteminde, yürütme fonksiyonunu yerine getiren hükümet, yasama organına bağımlı olduğundan, parlamento, denetim yetkisini daha etkili bir şekilde kullanır.⁽⁶⁷⁾ Çünkü yürütme gücü yasama organından kaynaklanmaktadır ve bu özellik Parlamenter sistemi Başkanlık sisteminden ayıran en önemli özellik olarak kabul edilmektedir.⁽⁶⁸⁾ Güçlü kuvvetler ayrılığının olduğu Başkanlık sisteminde, hükümetin parlamento-ya karşı siyasi sorumluluğu bulunmamasından dolayı yasama denetiminin etkisi zayıflar. Ancak yasama organını dikkate almayan bir hükümetin ne derece başarılı olacağı da şüphelidir. Zaten Başkanlık sisteminde yasama organının denetiminin etkisinin zayıflaması sadece kabine ile ilgilidir. Kabinenin kendine has bir iradesi vardır. Bundan dolayı kendi hareket ve davranışlarından doğan sorumluluğu üzerine alabilir. Dolayısıyla yasama denetimi kabineyi doğrudan etkilemez.⁽⁶⁹⁾ Buradan hareketle yasama organının kamu yönetimi üzerindeki denetiminin güçler ayrılığı ilkesinin benimsendiği sistemlerde başarılı bir şekilde uygulanamadığı sonucuna varabiliriz. Başkanlık sisteminde, bu gibi durumlara çözüm olarak, yasama organına, yürütmenin sorumluluğunda ki alanları sorgulayabilme olanağı tanınmaktadır.⁽⁷⁰⁾

(66) Ayr. İçin bkz., Erdal Onar, "1982 Anayasasında TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi", **Milli Egemenlik ve TBMM Paneli (Kayseri)**, TBMM Yay., No: 48, Ankara, 1990, s. 47-61.

(67) **A.k.**, s. 31.

(68) **Aynı yer.**

(69) Miceli, **a.g.e.**, s. 47.

(70) Onar, **a.g.k.**, (1970), s. 31.

Geniş bir alan üzerinde söz sahibi olabilen parlamento, denetim yetkisinin kapsamının genişliğinden yararlanarak, bu hakkın kötüye kullanılmasına neden olabilir. Örneğin yasama organının en temel hakkı olarak kabul edilen ve yasama denetiminin başlıca amacı sayılan bilgi edinme hakkı bahane edilerek, kişilerin özel yaşamına müdahale edilmek istenebilir. Genelde özel hayatın kutsallığı öne sürülerek, yasama organının bu alana karışması hoş karşılanmamaktadır. Ancak toplumu ilgilendiren kamusal alanlarda özel hayatın dokunulmazlığının gerekçe gösterilerek yasama organının denetimine girmesi gereken alanların, bu denetimden kurtulmasına olanak verilmemelidir.⁽⁷¹⁾ Aksi takdirde yasama denetimi her an kötüye kullanılabilir, önemli bir sınırlama ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca özel hayatın gizliliği gerekçesine sığınarak yasama denetimi kapsamına giren birçok sorunun çözümü ertelenebilecektir. Bu olumsuzluklara neden olmamak için özel hayatın sınırlarını objektif kriterler esas alarak belirlemek ve yasama denetimi bu sınırlar çerçevesinde gayet ölçülü uygulamak gerekmektedir.

Parlamento denetiminin kapsamı ve sınırları belirlenirken ölçülü hareket etmenin yanında, çok da dikkatli olmak gerekmektedir. Aksi takdirde istenmeyen sonuçlar doğabilir. Yasama organına tanınan haklar kötü bir şekilde kullanılabilir. "Sınırsız güç yozlaşmaya mahkumdur"⁽⁷²⁾ sözü bu durumun sonuçlarının neler olabileceğini çok iyi göstermektedir. Dolayısıyla yasama organının denetim yetkisi ile donatılmasında, bunların sınırlarının da objektif ölçülerle belirlenmesi, hakkın yozlaşmaması için büyük önem taşır.

Bugün dünya parlamentolarının çoğunda biraz önce belirttiğimiz hakların yozlaşması sorunu ile karşı karşıya kalınmaması için, faaliyet alanlarındaki karmaşıklıkların giderilmesi amacı ile çabalar sarf edilmekte, denetim olanakları daraltılarak, yürütmenin etkenliği artırılmaya çalışılmaktadır. Oysa demokrasinin işleyişine ters olan bu gelişme, parlamenter demokrasinin zayıf olduğu ülkelerde rağbet görmektedir. Parlamenter demokrasinin çok güçlü olduğu ülkelerde ise bu gelişmenin tersine yasama organının etkenliği artırılmaya çalışılmaktadır. İngiltere'de yasama organının bilim, teknoloji ve tarım alanında da etkili olabilmesi için iki daimi komite kurulması ve parlamento denetiminin bu alanlara da yaygınlaştırılması⁽⁷³⁾ bu duruma güzel bir örnek oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu noktadan hareketle, parlamentonun önemini azaltan, yürütme karşısında güç kaybına uğramasına yol açan ve denetim alanının kapsamını daraltan gelişmelerin, demokrasinin tam anlamıyla uygulanmadığı ülkelerde ilgi gördüğü sonucuna rahatlıkla ulaşabiliriz.

(71) A.k., s. 33.

(72) Aktan, a.g.k., s. 7.

(73) Rothman- Scarrow- Schain, a.g.k., s. 262.

Parlamento Denetiminin Hukuki Dayanağı ve Yürütölme Aşamaları

Parlamentar sistem yasama organına yürütme gücünü denetleme yetkisini vermektedir. Yasama organları geçmişten bugüne gelen uygulamaların da etkisi ile bu yetkiyi kullanırlar. Parlamento, ülke yönetimiyle ilgili bütün sorunları yürütmeden birinci derecede sorumlu bakanlardan ve bakanlar kurulundan sorma, araştırma, bilgi edinme ve hatta onları düşürebilme yetkilerine sahiptir.⁽⁷⁴⁾ Bu durum parlamenter sistemin ilk kuruluşundan bugüne kısmi değişikliklerle süregelmiştir. Sistemin tarihçesine baktığımızda kralın hakimiyetinin temsilcisi olan hükümetle, halkın hakimiyetinin temsilcisi olan parlamentonun mücadelesini görürüz. Bu mücadelede hükümeti, halkın temsilcisi olan parlamentonun kontrolüne tabi tutmak, sürekli olarak gerçekleştirilmek istenen bir amaç olmuştur.⁽⁷⁵⁾ Bu noktada parlamentonun demokrasi ile olan ilişkisi çok açık olarak görülmektedir. Yaklaşık 2500 yıllık bir geçmişi olan demokrasinin, en büyük atılımını yaptığı 1215 yılında İngiltere'de imzalanan Büyük Özgürlükler Bildirgesini hazırlayan Kurulun parlamentonun çekirdeğini oluşturduğunu düşündüğümüzde⁽⁷⁶⁾ demokrasi- parlamento-hukuk ilişkisi de çok belirgin bir şekilde karşımıza çıkar. İlk yazılı anayasa olarak kabul edilen Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlükler Bildirgesi), bugünkü anlamda bir parlamento tarafından krala kabul ettirilmiştir. Böylelikle tarafların aralarında ilişkinin hukuki zemini oluşturulmuştur.

Bugün parlamentolar, yürütme organlarını anayasalardan aldıkları güçle denetlemektedirler. Günümüzde parlamentoların fonksiyonları ana hatlarıyla anayasalarca belirlenmektedir.⁽⁷⁷⁾ Dolayısıyla yasama organının yaptığı denetimde başlıca hukuki dayanak, anayasa olmaktadır. Birçok ülke denetim mekanizmalarının varlığını anayasalarında belirttikleri ifadelerle somutlaştırmışlardır.⁽⁷⁸⁾

Ancak anayasaların mutlaka yazılı olması gerekmez. Bugün demokrasinin en iyi örneğini veren İngiltere'de yazılı bir anayasa yoktur. Ancak getirilen kurallar yılların verdiği tecrübeler sonucu kabul edilmiştir ve mutlaka bir olaya dayanmaktadırlar. Örneğin İngiltere'de geçerli olan parlamentonun üstünlüğü kuralının daya ağı, 1689 tarihli Haklar Bildirgesi hatta bunu

(74) Kemal Dal, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Ankara, 1986, s. 252.

(75) Atıla Özer, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998, s. 85.

(76) Mümtaz Soysal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, 1968, s. 23.

(77) Kumaş, **a.g.k.**, s. 56.

(78) Ayr. İçin bkz., Onar, **a.g.k.**, (1977), s. 14.

daha da geriye götürürsek, 1215 tarihli Magna Carta Libertatum olduğunu söyleyebiliriz.⁽⁷⁹⁾ Dolayısıyla anayasal düzenlemelerin yazılı olması şart değildir. Bugün İngiltere'de parlamentoların yürütme organı üzerindeki denetim süreci yerleşik bir gelenek niteliğindedir. Ayrıntılı düzenlemeler iç tüzüklerle belirlenmektedir.

Parlamento denetimi, anayasalarında ayrıntılı düzenleme yapmama-yı tercih eden ülkelerde anayasal dayanaktan yoksun olabilir. Örneğin Ame-rika Birleşik Devletlerinde parlamento denetimi içerisinde çok önemli bir yere sahip meclis araştırması anayasada düzenlenmemiştir. Oysa Amerikan Kongresinin en fazla başvurduğu denetim yolu meclis araştırmasıdır.⁽⁸⁰⁾ Bu durumda en çok kullanılan denetim yolunun hukuki dayanaktan yoksun olduğu söylenebilir mi? Bu tür sorulara yanıt olarak Kongrenin herhangi bir kanuni düzenleme yapılması öncesinde, gerekli bilgileri sağlamak için, bu konuda araştırma yapma yetkisine de doğal olarak sahip olduğu yanıtı veril-mektedir.⁽⁸¹⁾ Bu görüşe katılmamak mümkün değil. Aynı şekilde bu hakka dayanarak parlamentoların siyasi araştırma yapabileceği sonucuna da ulaşılabilir. Çünkü gerekli bilgileri elde eden yasama organının, bunun devamını getirerek, yürütme gücünden hesap sorabilmesi gerekir.⁽⁸²⁾ Çünkü anaya-sada yürütme ile yasama arasında kuvvetler ayrılığının bulunduğu belirtilir-ken, bunların ayrı yönlerde ve yollarda yürümesi söz konusu edilmemiştir. Anayasa bunu öngörmez. Aralarındaki işbirliği esastır. İdari birimlerin faa-liyetleri üzerinde yasama organını etkili bir denetimi olmadıkça demokrasi-nin ilkeleri zedeleneyecektir.⁽⁸³⁾

Sonuç olarak parlamentoların yürütme organları üzerindeki denetim-lerinin hukuki dayanaklarına ulaşmaya çalışırken, nihai olarak demokrasi-nin ilkeleri ile karşılaşıldığını söyleyebiliriz.

Bugün hemen hemen her ülkede hukuki dayanağını anayasadan ve de-mokrasinin vazgeçilmez ilkelerinden alan parlamento denetimi, uzun bir sü-reçten geçerek yürütülmektedir. Çalışmamızda temel alacağımız beş temel denetim türünde de bu süreç farklılaşabilmektedir. Özellikle sonuçları açı-

(79) Mehmet Turan, "Meclis Hükümeti", **Muammer Aksoy'a Armağan**, A.Ü. SBF Dergisi, C. 46, Ocak- Haziran 1991, No: 1-2, s. 453.

(80) Ergun Özbudun, " İngiltere'de ve Amerika'da Meclis Tahkikatı", **A.Ü. Huk. Fak. Der.** C. 17, S. 1-4, 1960, s. 235.

(81) Onar, **a.g.k.**, (1977)., s. 16.

(82) **A.k.**, s. 17.

(83) **A.k.**, s. 18.

sından etkileri çok daha fazla olan meclis araştırması, meclis soruşturması yollarının işletilmesinde komisyon oluşturulduğu için biraz daha farklı uygulamalarla karşılaşılabilir. Gensoru yönteminde ise benzer süreçten geçilmekte, ancak her hangi bir komisyon oluşturulması söz konusu olmadığı için, önergeler daha kısa sürede sonuçlandırılmaktadır. Soru ve genel görüşmede ise süreç oldukça kısadır. Soru mekanizmasında bireysel olarak milletvekillerinin soru önergelerini gündeme yerleştirebilme ve yanıt alabilme çabaları, genel görüşmede ise, bu konuda talepte bulunan milletvekillerinin taleplerinin Genel Kurulca kabul edilebilmesi ve genel görüşmenin yapılacağı günün belirlenebilmesi, bu sürecin ana unsurlarını oluşturmaktadır.

Soru ve genel görüşmenin dışında kalan diğer üç denetim türü için daha önce de belirttiğimiz gibi ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Araştırma veya soruşturmaya gerek olup olmadığının Genel Kurulca karara bağlanması, gerekli çalışmaları yürütecek komisyonun kurulması, üyelikler için seçim yapılması, komisyonun çalışma süresinin, görev yerinin ve çalışmalarını yürütme şekillerinin belirlenmesi, hem üçüncü kişilere hem de yürütme organına karşı olan yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi, çalışmalar sonucu hazırlanacak raporun nerelere sunulacağı ve raporun ne şekilde değerlendirileceği gibi birçok husus, denetim mekanizmalarının yürütülme aşamalarının ayrıntılarını oluşturmaktadır.⁽⁸⁴⁾

Parlamento denetimi bu süreçten geçerken en çok siyasi partilerin varlığından etkilenmektedir. Siyasi partilerin güçlü olduğu ülkelerde, partilerin parlamenterler üzerindeki etkileri, seçmenlerin etkilerinden çok daha fazla olmaktadır.⁽⁸⁵⁾ Sıkı parti bağları, özellikle komisyonların çalışmalarında milletvekillerinin kendi iradeleri doğrultusunda değil, partilerin iradeleri doğrultusunda hareket etmelerine neden olmaktadır. Bu konuyla ilgili tartışmalarda, parlamenter hükümet sisteminin etken ve pürüzsüzce işlemesi genel olarak iki koşula bağlanır. Birincisi, hükümetin aynı partiden kişilerce oluşturulması, diğer koşul ise, parlamentoda çoğunluğun aynı partiden olmasıdır.⁽⁸⁶⁾ Bu iki koşulun sağlanması çok güç görünüyor. Ancak sağlandığında parlamento - hükümet sürüşmeleri en aza inecektir. Çünkü, parlamento içerisindeki çoğunluk, hükümeti kurmuş olduğundan dolayı parlamento ile yürütme organı arasında bir görüş ayrılığının olması söz konusu olmayacaktır. Böyle bir durumda parlamenter sistem tıkanmaz. Ancak

(84) Ayr. için, bkz., A.k., s. 20-48.

(85) Vernon Bogdanor, "Representative of the People", **Parliamentarians and Constituents in Western Democracies**, Ed. Vernon Bogdanor, Cambridge University Press, Great Britain, 1986, s. 293.

(86) Mehmet Turhan, "Parlamenter Hükümet ve İki Parti Sistemi", **Dicle Üniversitesi, Huk. Fak. Dergisi**, Y. 1983, S. 1, s. 152.

muhalefetin, özellikle parlamenter sistemin gereklilikleri arasında sayılan fonksiyonları işleyemez hale gelir. Hükümeti denetlemek isteyen muhalefet üyeleri her zaman iktidar partisi çoğunluğu ile karşı karşıya kalır. Böylelikle yasama organının yaptığı denetim de sonuçsuz kalır.

Parlamento çalışmalarını düzenleyen yazılı kuralların bulunmasının yanında, milletvekilleri tarafından daha çok benimsenmiş teamülü kuralların da bulunması, parlamento denetiminin yürütülme aşamalarını, parti bağlarını ön plana çıkardığından, önemli derecede etkileyebilmektedir. Bu tür kurallara uyulmasına yönelik yaygın kanı, özellikle parti içerisinde daha çok taraftar bulabilmektedir.⁽⁸⁷⁾ Özellikle parlamento içerisinde, siyasi partilerin, parlamentonun tüm fonksiyonlarına yönelik alacağı kararların, parti grupları içerisinde mutlaka oylanıyor olması,⁽⁸⁸⁾ siyasi partilerin, özellikle yasama organının denetleyici fonksiyonu üzerinde çok etkili olduğunu göstermektedir. Bu durum bugün de yaşadığımız gibi komisyonların çalışmalarını, olumlu veya olumsuz şekilde ancak yüksek oranda etkileyebilmektedir.

Parlamento Denetiminin Amacı ve Önemi

Hukuk devleti ilkesinin en doğal ve gerekli sonucu idarenin hukuka bağlılığının sağlanmasıdır. Bu amaçla geçmişten bugüne ayrı bir hukuk dalı oluşturularak ve kuvvetli yaptırımlarla donatılarak hukuk kurallarının her türlü ihlalinde hareket edilmesi sağlanmak istenmiştir.⁽⁸⁹⁾ Parlamento içerisinde, yerine getirilmesi gereken fonksiyonlar arasında ikinci derecede önemli olan denetim yetkisinin bu organa tanınmasında temel amaç, hukuka bağlılıktan ödün vermemektir. Hukuka bağlılığın birinci derecede ölçüsü de anayasa ve diğer kanunlara uymaktan geçmektedir. Bu açıdan yasama organının yaptığı denetim, anayasanın üstünlüğü prensibinin mantıki ve doğal bir sonucudur.⁽⁹⁰⁾ Kaynağını anayasadan alan bir yetkinin kullanılması parlamento denetimine ayrı bir önem kazandırmaktadır.

Parlamento denetiminin yapılmasında hukuka bağlılığın sağlanması amacı yanında, yürütmenin faaliyetleri hakkında bilgi elde etmek de ayrı bir öneme sahiptir. Ancak bu amaç gerçekleştirilirken başarılı olabilmek için

(87) Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, 1980, s. 12.

(88) Tarih Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1980, s. 401.

(89) Onar, **a.g.k.**, (1960), s. 418.

(90) Zabunoğlu, **a.g.k.**, s. 209.

bilgi edinme isteminin konu ve sınırlarının çok iyi belirlenmesi gerekmektedir. Bilgi edinilecek konunun kamusal alanla ilgili olması ve hükümetin veya üyelerinin ilgi alanına girmesi gerekmektedir.⁽⁹¹⁾ Ayrıca bu konuda çalışmalarda bulunulurken, yargı organlarının alanlarına da girmemek gerekmektedir. Yargı bağımsızlığının zedelenmemesi açısından, bu hakkı daha çok, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin olmayan olaylarda ve bu sonuçta yürütmenin sorumluluğunun saptanması amacı ile kullanmak gerekir.⁽⁹²⁾

Parlamentolar, denetimini yaptıkları yürütmeyi, güven oyu vererek göreve getirmişlerdir. Güven oyu verirken temel aldıkları kriter, yürütmenin programıdır. Dolayısıyla programları çerçevesinde hareket edip etmediklerini izlemek, parlamentoların sahip olduğu doğal bir haktır. Bu hakkın gereğini de denetim yollarını kullanarak yerine getirirler.⁽⁹³⁾ Bunu yaparken yasama organının objektif davranabilmesi, yerinde karar alabilmesi, denetim alanı ile ilgili ayrıntılı bilgi edinmiş olmasına bağlıdır.⁽⁹⁴⁾ Parlamento, yürütmenin programını tam olarak uyguladığını görse bile, başarı ya da başarısızlığın ortaya çıkarılabilmesi, görev ve yetkilerin kötüye kullanılıp kullanılmadığının anlaşılabilmesi için, etken bir denetim yapmak zorundadır.⁽⁹⁵⁾

Demokrasinin yaygınlaşmasına paralel bir şekilde artan parlamento denetiminin önemi, parlamentonun kuruluş amaçlarını yerine getirme başarısına göre de katlanarak artmaktadır. Denetim hakkını doğru ve gerektiği gibi kullanan ve bu hakkı uç noktalara kadar götürüp, yürütme gücü üzerinde baskıcı bir tutum sergilemeyen parlamentolar, yürütme karşısında güç kaybetme eğilimine karşı direnmeye devam ediyorlar. Aslında bugün parlamentoların ve yapmış oldukları denetimin önemi, saygınlığı, yürütme-yasama güçleri arasındaki denklemlere göre şekilleniyor.⁽⁹⁶⁾ Ulus adına egemenliği kullanan yasama, yürütmeyi denetlemekle demokratik yaşamı sağlamaya ve güçlendirmeye çalıştığı oranda, sahip olduğu önemi ve ayrıcalığı artırmaktadır. Bu doğrultuda mevcut ilişkilerde ağırlığı kendi tarafına kaydırabilmektedir. Bunun için de yürütme üzerinde hakim konumda bulunması gerekmektedir.

(91) Onar, **a.g.k.**, (1990), s. 33.

(92) **A.k.**, s. 36.

(93) Yılmaz Orhan, **Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetimi**, TODAİE, Ankara, 1984, s. 48.

(94) Onar, **a.g.k.**, (1977), s. 4.

(95) Orhan, **a.g.k.**, s. 48.

(96) Kumaş, **a.g.k.**, s. 63.

Parlamentolar üstlendikleri sorumluluğun gereği olarak, içlerinden çıkardıkları hükümetleri devamlı olarak denetim altında bulundurmak zorundadırlar. Halk tarafından belirli bir süre için iş başına getirilen hükümetler de aynı şekilde üstlendikleri sorumluluğun gereği olarak keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmek durumundadırlar. Bunun değerlendirilmesi, seçim dönemlerinde seçmenler tarafından kullanılan oylar aracılığıyla yapılmaktadır.⁽⁹⁷⁾ Ancak yasamanın yaptığı denetim hükümet kurulduğu andan itibaren hemen başlar. Yasama organı kendisine sunulan hükümet programını ve siyasetini değerlendirerek ilk denetimini yapmış olur.⁽⁹⁸⁾ Eğer olumsuz bir sonuca varılırsa, hükümet denetim konusu olacak bir faaliyette bulunamadan düşmüş olur.

Parlamento Denetiminin Yolları, Güçlükleri ve Etkenliğini Sınırlayan Faktörler

İngilizlerin kadını erkek, erkeği kadın yapmaktan başka her şeye kaddir dedikleri parlamentolar⁽⁹⁹⁾ bu benzetme kadar olmasa da, istendiğinde hayli etken olabilecek kuruluşlardır. Ancak özellikle denetim faaliyetlerini yürütürlerken, ülkeden ülkeye değişmekle beraber, etkenliklerini sınırlayan bazı faktörler bulunmaktadır. Bunlar; yapısal faktörler, siyasal partiler, devşirme süreci, kurumsallaşma ve toplumsal destek olarak sayılabilir.⁽¹⁰⁰⁾ Bu faktörlerin yanına yasama organı ile yürütme gücü arasındaki tıkanıklıkların başlıca sorumlusu olarak gösterilen, güçler ayrılığı ilkesi ve yönetimin karmaşıklığı unsuru da eklenebilir.⁽¹⁰¹⁾

Söz konusu bu faktörlerin dışında, parlamentoların güç kaybetmelerine neden olan gelişmeler de, bu kurumların etken çalışmalarını engellemiştir. Parlamentoların güç kaybetmeye başlamaları yeni bir gelişme değildir. Parlamentolar özellikle 19. yüzyılın sonlarına doğru yasama ve denetim fonksiyonlarının işleyişinde zayıflamaya başlamışlardır. Bu süreçte parlamentoların güç kaybetmesine, genel olarak endüstrileşmenin kısa ve uzun dönemli etkileri neden olmuştur.⁽¹⁰²⁾ 1800'lü yıllarda başlayan bu gelişmeler, 1921 yılında Bryce'ın Modern Demokrasiler adlı eserinde, yasama

(97) Şeref İba, **Parlamentar Denetim**, Bilgi Yay., Ankara, 1997, s. 21.

(98) Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1948, s. 156.

(99) Turhan Feyzioğlu, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara, 1951, s. 9.

(100) Turan, **a.g.k.**, (1977), s. 10-14.

(101) Herbert Simon-D. Smithburgh-V. Thomson, **Kamu Yönetimi**, (Çev. Cemal Mihçioğlu), A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1985, s. 414.

(102) Gary Copeland, **Parliament in the Modern World**, Ed., Gary Copeland-S. Patterson, The University of Michigan Press, United States of America, 1994, s. 13.

organlarının güç kaybetmelerine neden olan beş temel gelişmenin çarpıcı bir şekilde dile getirilmesiyle doruk noktasına ulaşmıştır. Buna göre parlamentoların güç kaybetmelerinde endüstrileşme, parti liderlerinin parti içi hakimiyeti, yasama sürecinde partilerin egemenliği, baskı ve çıkar grupları ve 19. yüzyılda gelişimini sürdüren işçi-işveren örgütleri gösterilmektedir.⁽¹⁰³⁾ Çalışmamızın kapsamı açısından bu gelişmelere ayrıntılı olarak girmeyeceğiz. Ancak ilerleyen bölümlerde bunlara değinmeğe çalışacağız. Bununla birlikte bu aşamada yasama organlarının etkenliklerini sınırlayan faktörleri ayrıntılı incelemekte yarar bulunmaktadır.

Yapısal Faktörler

Parlamentoların etkenliklerini sınırlayan unsurlar arasında, parlamentoların yapısı ve işleyişi ile ilgili özellikler ön sıralarda yer alır. Bir devlet organı olan parlamentonun yetkileri organik düzenlemeler biçiminde anayasa ile tespit edilmektedir.⁽¹⁰⁴⁾ Dolayısıyla parlamentoların yapacakları yasama denetiminde anayasa belirleyici olmaktadır. İlgili anayasa maddeleri denetimi etkenleştirebileceği gibi, çeşitli sınırlamalarla yasamanın denetim yetkisini etkisizleştirebilir. Anayasanın yanında parlamentoların etkenliklerini etkileyen diğer bir unsur da parlamento iç tüzüğüdür. İç tüzükler, parlamentoların, sınırları sistemlere göre değişen bir özerklikten yararlanarak hazırladıkları, sübjektif parlamento hukukunun kurucu unsurlarından sayılırlar.⁽¹⁰⁵⁾ Parlamentoların çalışma düzenlerini belirledikleri gibi, anayasada ifade bulan düzenlemeleri ayrıntılı bir şekilde kapsarlar. Dolayısıyla yasama organının etkenliğini sınırlayabilecek iç tüzük hükümleri mevcut olabilir. Eğer bu iç tüzük hükmü, iktidar partisinin çıkarına bir düzenleme ise, yararlı olup olmadığına bakılmaksızın, yıllardır değiştirilmesi için girişimde bulunulmamış olabilir. Ayrıca iç tüzük hükümlerinin, parlamentoların çalışma düzenlerini çok iyi ayarlamaları gerekmektedir. Milletvekillerinin idari görevleri ile yasama görevlerine dengeli bir şekilde zaman ayırabilmeleri için, gerekli ortam yaratılabilmelidir.⁽¹⁰⁶⁾

Parlamentoların denetim faaliyetlerinde etkenliklerini sınırlayan yapısal faktörler, sayıca çok daha fazla artırılabilir. Kısmi ya da tam yasama dokunulmazlığı, parlamento üyelerinin kendi inisiyatiflerini kullanabilme dereceleri, parlamentoların hükümet üzerinde görevden almaya kadar gide-

(103) Norton, **a.g.k.**, s. 1-5.

(104) Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayını. İstanbul, 1989, s. 64.

(105) Aynı yer.

(106) Gerhard Loewenberg-S.C. Patterson, **Comparing Legislatures**, University Press, United States of America, 1988, s. 56.

cek önemli yetkilerinin bulunup bulunmaması, parlamento komisyon ve üyelerinin çalışmalarını kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı olanakların kendilerine sağlanmış olup olmadığı gibi unsurlar⁽¹⁰⁷⁾ parlamentoların etken bir şekilde çalışmalarında önemli roller oynamaktadırlar.

Siyasi Partiler

Siyasetin ve yönetimin uzmanlaştığı günümüzde, şartlar birçok kararın yasama organları tarafından değil, yürütme organları tarafından alınmasını gerektirmiştir. Yasama organları yalnızca ilke kararları almakla yetinmektedirler.⁽¹⁰⁸⁾ Yasama karşısında yürütmenin güçlenmesiyle birlikte siyasal partiler de gün geçtikçe fonksiyonlarını artırmışlardır. Parlamenter sistemin gereği olarak hükümetlerin görevlerini sürdürebilmelerinin yasama organı içerisindeki çoğunluğun güvenine bağlı olması, bu çoğunluğun ortak karar vermesinde de siyasi partilerin önemli roller oynamaları, bu örgütlerin giderek çok fazla önem kazanmalarına neden olmuştur.⁽¹⁰⁹⁾ Devlet gücünü ve iktidarı ele geçirme amacına yönelik faaliyette bulunan, siyasi ve toplumsal bir organizasyon olarak tanımlı yapılan bu kurumlar, hedeflerine ulaşabilmek ve siyasi varlıklarını etken bir biçimde sürdürebilmek için siyasi olmayan çeşitli faaliyetlerde bulunurlar. Kurumsallaşmış ve örgütlü bir siyasi partinin başarısını, bu faaliyetlerdeki etkenliği belirlemektedir.⁽¹¹⁰⁾ Bu etkenlik ise, siyasi partilerin bulundukları ortama göre şekillenmektedir. Anayasal sistem, gelenekler, seçim sistemleri, siyasal kültür, ekonomik ve sosyal şartlar gibi birçok unsur da bu ortamı oluşturmaktadır.⁽¹¹¹⁾

Siyasal partiler, genel olarak menfaatlerin birleştirilmesi, siyasal devşirme ve siyasal sosyalleşme olarak nitelendirebileceğimiz fonksiyonları görürler. Burada menfaatlerin birleştirilmesinden; çeşitli kişi, grup ve kuruluşların siyasal sistem karşısındaki isteklerinin genel siyaset alternatiflerine dönüştürülmesi, siyasal devşirmeden; siyasal sistemdeki çeşitli görevlere belirli kişilerin getirilmesi ve siyasal sosyalleşmeden, siyasal kültürün sürekliliğini ve değişimini sağlayan öğrenme süreci kastedilmektedir.⁽¹¹²⁾

(107) Turan, a.g.k., (1977), s. 10-11.

(108) Bülent Daver, **Siyaset Bilimine Giriş**, Doğan Yay., Ankara, 1969, s. 192.

(109) Ergun Özbudun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, A. Ü. Huk. Fak. Yay., Ankara, 1968, s. 137.

(110) Güneş Berberoğlu, **Siyasi Parti Yönetimi**, Eskişehir, 1997, s. 8.

(111) Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş**, İ.Ü. Yay., İstanbul, 1975, s. 119.

(112) Ergun Özbudun, **Siyasal Partiler**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 92.

Güçlü siyasal partilerin bulunduğu sistemlerde parti disiplinine sıkı sıkıya bağlı milletvekilleri, parlamento içinde bireysel hareket etmekten rahatlıkla sakınabilmektedirler. Rasyonel değerlendirmelerde bulunmadan, partisinin istediği doğrultuda hareket edebilmektedirler.⁽¹¹³⁾ Seçilebilmek için parti örgütünün desteğinden yoksun kalmak istemeyen milletvekilleri, parti örgütlerinin baskılarına boyun eğmek zorunda kalmaktadırlar.⁽¹¹⁴⁾ Seçim manevraları sonunda sadık birer parti üyesi haline gelen milletvekilleri, bilgi ve deneyimlerinin de yeterli olmamasından dolayı, parti programlarına aşırı bağlı kalmakta, sonuçta yaşanan kavga ve çekişmeler, yasama organının ehliyetinin yanında itibarını da sarsmaktadır.⁽¹¹⁵⁾ İtibarı sarsılan bir parlamentodan ülke sorunları ile ilgili olarak faal olmasını beklemek de aşırı iyimserlik olur.

Parlamente sistemlerde siyasal partiler, ülkeyi yönetebilmek veya buna aday olduklarını gösterebilmek için, parti disiplinini korumak zorundadırlar. Disiplin, parti için siyasal bir erdem, partiyi oluşturan milletvekilleri için zorunlu ve akılcı bir davranış olarak kabul edilmektedir.⁽¹¹⁶⁾ Bu noktada parti disiplini, aynı partiden olanların, liderlerinin istediği yönde hareket etmelerini, liderlerin veya parti yönetiminin aldığı kararlara uymayanları hukuki açıdan cezalandırmayı gerektirmektedir.⁽¹¹⁷⁾ Milletvekillerinin siyasal geleceklerinin parti liderlerinin inisiyatiflerinde olduğunun hissedilmesi de parti disiplinine uyulmasını artıran bir etmen olarak görülmektedir.⁽¹¹⁸⁾ Bu fonksiyonları gerçekleştiren parti disiplini, milletvekillerini bağımlı hale getirerek parlamentonun etkenliğini sınırlandıran unsurlar arasında kabul edilmektedir.

Siyasi partiler; milletvekillerini, hükümet üyelerinin yeni sağladıkları olanaklarla güçlerini artırmaları, hükümetin parlamentodan habersiz bir şekilde, bağımsız olarak haber alma ve bilgi sağlama kaynaklarına sahip olmaları, tecrübeli bürokratlardan yararlanabilmeleri ve yasa tasarılarının bu işin teknik uzmanlarına hazırlanması gibi gelişmeler sonucu tamamıyla denetimleri altına almışlardır.⁽¹¹⁹⁾

(113) Tunaya, **a.g.k.**, s. 457.

(114) Kudret Basuter, **Parti İçi Demokrasi**, Ankara, 1969, s. 7.

(115) Tunaya, **a.g.k.**, s. 457.

(116) Özbudun, **a.g.k.**, (1968), s. 138.

(117) Turan, **a.g.k.**, (1977), s. 113.

(118) Özbudun, **a.g.k.**, (1968), s. 139.

(119) Turan, **a.g.k.**, (1977), s. 113.

Günümüzde, siyasi partileri hükümetin yasama organı üzerindeki üstünlüğünü pekiştirecek bir araç haline gelmiş durumdadır. Çünkü hükümet parti liderlerinin kontrolünde bulunmakta, parlamento çoğunluğunu oluşturan milletvekilleri ise bu liderlerle paralel hareket etmektedirler.⁽¹²⁰⁾ Böyle bir ortamda, ideolojisi esneklikten yoksun ve iç tutarlılığı yüksek bir parti, parlamentodaki üyelerini denetleme ve yönlendirme gücüne fazlasıyla sahiptir.⁽¹²¹⁾ Hükümetin denetlenebilmesi ve yasama sürecini etkilemek amacıyla çeşitli girişimlerde bulunulabilmesi için önceden izin koşulu getiren otoriter nitelikli partilerin⁽¹²²⁾ üyeleri üzerindeki etkisinin boyutları, kişi iradesini parti iradesi içinde eriterek yok edebilecek düzeye kadar ulaşabilmektedir. Bu durumda yasama organı içinde alınan kararlar, aslında iktidar partilerinin grup toplantılarında alınmış olmakta, yasama organı içerisinde çoğunluğa sahip olan hükümetler, düşürülemediklerinden dolayı ancak kendi gruplarına karşı dikkate değer bir sorumluluk taşımaktadırlar.⁽¹²³⁾ Üyeleri üzerinde bu denli etkili olan ve bu derecede üyelerine karşı sorumlu olan siyasi partilerden kurulu bir demokratik sistemde, yasama organının, her an kontrol dışına çıkma olasılığı yüksek olan yürütme gücünü denetleyebilmesi sürecinin sekteye uğrayabileceğini, sürekli göz önünde tutmak gerekmektedir.

Devşirme Süreci

Siyasi partiler, parlamenterler üzerinde bu denli etkili olurlarken, parlamenterlerin davranışlarını etkileyebilecek, devşirme süreci olarak da adlandırılan bir sürecin oluşturduğu ortamdan yararlanmaktadırlar. En kısa tanımla devşirme süreci, milletvekillerinin bulundukları konuma gelene kadar geçirdikleri evrimi belirtmektedir. Siyasal partiler bu süreçten geçen milletvekillerini sistem içerisinde belirli görevlere getirerek, edinmiş oldukları deneyimlerden daha geniş kesimlerin yararlanabilmesi için uğraşırlar. Kabul etmek gerekir ki insan davranışlarında yetiştigi sosyo-kültürel çevre büyük rol oynar. Kişilerin almış olduğu eğitim başarılarında etkilidir. Eğitimli, nitelikli insanlardan oluşan bir parlamentodan, denetim faaliyetlerini daha başarılı yerine getirmesi beklenir. Ancak bir seçim bölgesinden gelen, dar ve o bölge ile sınırlı görüşleri olan milletvekillerinin, ülke genelini

(120) M. Duverger, **Siyasi Partiler**, (Çev. Ergun Özbudun), Bilgi Yay., Ankara, 1993, s. 514.

(121) Turan, **a.g.k.**, (1978), s. 12.

(122) **A.k.**, s. 12.

(123) Basuter, **a.g.k.**, s. 7.

ilgilendiren sorunları nasıl kavrayacakları ve yerel-merkez kaynaklı sorunlar arasında uzlaştırmacı nitelikteki politikaları, siyasi platformlarda nasıl uygulayacakları hususu hiçbir zaman gündemden düşmemiştir.⁽¹²⁴⁾ Bu tür bir olumsuz özelliğe sahip olan milletvekillerinden, yönetimin denetlenmesi hususunda üstün performans beklemek de doğru olmaz.

Kendilerinden kaynaklanan bu olumsuz özelliklerin yanında, parlamento üyeliğinin saygınlığı, kişilerin, özellikle nitelikli olanların buraya girmelerini engelleyen etmenler, bu göreve gelme ve bu görevden ayrılma rizikoları da⁽¹²⁵⁾ milletvekillerinin aktif olmalarını engellemekte, pasif tutum takınarak, mevcut durumlarını sürdürmek için çaba sarf etmelerine neden olmaktadır. Ayrıca devlet memurlarına bırakılan geniş bürokratik alan, milletvekillerini, bu alanı kontrol altında bulundurma gücünden dolayı, isteksizliğe itmekte⁽¹²⁶⁾, böylelikle parlamento kanun tasarılarının görüşüldüğü ve yürütmenin denetlendiği kurum olma fonksiyonunu yerine getirmekte zorlanmaktadır.

Parlamentoların devşirme sürecinde siyasi partiler de etkili olmaktadır. Siyasi parti örgütleri, birer siyaset adamı yetiştirme ve eğitime merkezi konumuna gelmişlerdir.⁽¹²⁷⁾ Özelde siyasal partiler bünyesinde, genelde parlamento çatısı altında neyin nasıl yapılacağını öğrenen milletvekilleri, bürokrasiyi de tanıyarak, sonraki olası görevlere hazırlanmaktadır. Siyasal elit olma yolunda ilerlemektedirler.⁽¹²⁸⁾

Bugün yaygın eğilim, siyasi partilerin kadrolarını düzenli eğitim programlarıyla siyasete hazırlamaları yönündedir. Bu şekil çalışmaları olmayan partiler dahi, siyasal liderlerin ve onların etrafındaki kadronun yetiştirilmesinde önemli derecede rol oynayan örgütler olma özelliklerini sürdürmektedirler.⁽¹²⁹⁾ Bu açıdan, hükümetin örgütleniş biçimini ve izlenecek politikalarını etkileyebilecek tek kurum olma niteliklerini de taşımaya devam etmektedirler.

Kurumsallaşma ve Toplumsal Destek

Parlamentonun yürütmeyi denetleme gücünü etkileyen faktörler arasında, kurumun toplumdan sağladığı desteğin ve günümüze dek oluşturduğu

(124) Bernard Gournay, **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev. İhsan Kuntbay), TODAİE, Ankara, 1971, s. 260.

(125) Turan, **a.g.k.**, (1978), s. 13.

(126) Atilla Yayla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1998, s. 192.

(127) Ersin Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim**, Beta Yay., İstanbul, 1984, s. 351.

(128) Turan, **a.g.k.**, (1977), s. 176.

(129) Kalaycıoğlu, **a.g.k.**, s. 351.

istikrarlı davranış örüntülerinin de önemli bir yeri vardır.⁽¹³⁰⁾ Kurumsallaşmış ve toplumsal desteği tam anlamıyla sağlamış bir parlamentonun etkinliği büyük ölçüde artar. Zaman içinde kurumsallaşmış bir parlamento daha bağımsız, daha karmaşık, daha evrensel, daha istikrarlı ve karar alma sürecini daha akılcı ve pratik kurallara dayandırmış bir parlamento demektir.⁽¹³¹⁾ Böyle bir parlamentoda üye olabilmenin büyük rekabete dayanması ve üyelerin yaptıkları işlerde uzmanlaşmaya başlamış olmaları gerekmektedir.⁽¹³²⁾ Kurumlaşma düzeyi, yasama organının özerkliği, karmaşıklığı ve tutarlılığıyla ölçülebilir. Bu düzeyin oluşum şekli, kurumlara, örgütlere, siyasal sistemlere göre değişir.⁽¹³³⁾ Kurumlaşmış parlamento, bu ölçüde etkisini artırarak, giderek daha bağımsızlaşmakta, dar kadrolu elitlerin tekeline çıkarak, sayıları hızla artan sosyal grupların ve farklı çıkarların temsilcisi olma yolunda ilerlemektedir.⁽¹³⁴⁾ Kurum içinde üyelerin oynadıkları roller açıklık kazanmakta, her role ilişkin beklenti ve yükümlülükler ve bunlara uymama halinde karşılaşılabilecek yaptırımlar belirginleşmektedir.⁽¹³⁵⁾ Bu özelliklere sahip bir parlamento, toplum içinde, kurumlar arasında, saygınlığını yükseltebilir.

Yeni kurulan, uzun süreli bir geçmişe sahip olmayan kurumlar, adet, gelenek ve normları tam yerleştiremedikleri için, üyelerinin davranışlarında belirli bir düzenlilik sağlayamazlar. Kurum içinde değer verilen kuralların oluşumuyla ve kurum üyelerinin davranışlarının düzenli bir görünüme kavuşmasıyla kurumsallaşmanın gerçekleştiği söylenebilir.⁽¹³⁶⁾ Bu anlamda kurumsallaşmış bir parlamento, çevresinden bağımsızlaşmış, üye olmanın zorlaştığı, örgüt yapısının karmaşıklaştığı, uzmanlaşmış fonksiyonlar gören birimlerin ortaya çıktığı, kurallara, adetlere uyulduğu, kayırmacılığın yerini yeterlilik ilkesinin aldığı, kişisel tercihlerin bir kenara bırakılıp objektif kurallara uyulduğu bir kurum haline gelmiş olacaktır.⁽¹³⁷⁾

(130) Turan, **a.g.k.**, (1978), s. 13.

(131) Yücekök, **a.g.k.**, (1983), s. 48.

(132) Yücekök, **a.g.k.**, (1987), s. 126.

(133) Samuel Huntington-Jorge Domingues, **Siyasal Gelişme**, (Çev. Ergun Özbudun), S Yay., Ankara, 1975, s. 61.

(134) **A.k.**, s. 49.

(135) Kalaycıoğlu, **a.g.k.**, (1984), s. 391.

(136) **A.k.**, s. 391.

(137) **A.k.**, s. 322.

Parlamentoların istikrarlı davranış örüntüleri sergilemelerinde ve böylelikle etkili faaliyetlerde bulunabilmelerinde parlamento içi görev dağılımları ve hiyerarşi de etkili olmaktadır. Özellikle siyasi denetimin etkinliğinin, hiyerarşik açıdan karmaşaların yaşanmasına neden olan ikinci meclislerin, varlığından olumsuz etkilendiği ileri sürülmektedir. Etkili bir parlamento denetiminin gerçekleştirilebilmesi için seçilmişlerin otoritesini zedeleyen, yürütmenin kural koyma yetkisi kısıtlanması ve şayet var ise ikinci meclislerin yetkilerinin daraltılmasının gerekliliği genel kabul gören bir fikirdir.⁽¹³⁸⁾ Parlamenter rejim aslında ikinci bir meclisin varlığını şart kılmamaktadır. Ancak parlamenter rejimi uygulayan ülkelerin çoğuna baktığımızda, parlamentolarının çift meclisten oluştuğunu görmekteyiz. Bunun nedeni tarihi şartların yanında klasik anayasa hukukunun ikinci meclisi bir denge unsuru olarak kabul ediyor olmasıdır.⁽¹³⁹⁾ Ancak bu durum her zaman böyle işlemez. Burada meclis içi hiyerarşi karmaşasının ve ikincil meclislerin olumsuz özelliklerinin örneklerine, ülkemizde yaşanan siyasi gelişmelerde rastlanabildiğini söyleyebiliriz. 1876 Anayasasının getirdiği ikinci meclisin, padişah buyruklarını yerine getirmekten, 1961 Anayasasının oluşturduğu Senatonun ise yasama sürecini tıkamaktan başka bir fonksiyon görmediği⁽¹⁴⁰⁾ iddia edilmektedir. Oysa İngilizler çift meclis sistemini yıllardır başarıyla uygulamaktadırlar. Başarının gerekçesi olarak, İngiliz anayasasının dürüstlük bakımından Avam Kamarasına, bilgelik bakımından ise Lordlar Kamarasına dayandığı ve bu iki meclisin gayet demokratik bir şekilde birbirlerini dengeledikleri öne sürülmektedir.⁽¹⁴¹⁾ Bizde ve benzer ülkelerde böyle bir başarının yakalanamamasının nedenini, demokrasinin benimsenme düzeyinde aramak, sanırız hiç yanlış olmaz.

Parlamentoların istikrarlı davranış örüntüleri sergilemelerinde, bünyesinde bulundurduğu unsurların da payı vardır. Milletvekilleri, onların oluşturduğu parti grupları, milletvekillerinin çeşitli yasama faaliyetlerinde bulunmaları için örgütlenmiş bulunan uzmanlaşmış komisyonlar, başkanlık divanı ve başkanlık kurumu, bu fonksiyonun gerçekleştirilmesinde katkısı

(138) Onur Karahanoğulları, "İngiliz Hukukunda İkincil Yasama," **Turan Güneş'e Armağan**, A.Ü. SBF Der., C. 50, Haziran-Aralık 1995, No: 3-4, s. 220.

(139) Güneş, **a.g.k.**, s. 58.

(140) Mehmet Kocaoğlu, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1998, s. 157.

(141) Thomas Jefforson, **Seçme Parçalar**, (Çev. Mete Tuncay), Türk Siyasi İlimler Derneği Yay., İstanbul, 1961, s. 75.

olan unsurlardır.⁽¹⁴²⁾ Kurumsallaşmış bir parlamento, bu unsurların düzeyinde ve işleyişinde hemen etkisini gösterir. Yasa tasarılarını uzmanlık komisyonları aracılığı ile inceleyen, düzelter ve standartlaştıran bir parlamento, bu özelliğe sahip olamayan parlamentolara göre daha çok çalışır, daha çok iş yapar. Aynı şekilde, kuralları, yasaları, gelenekleri, yazılı olsun sözlü olsun çok iyi bilen üyelere oluşan parlamentoların usul sorunlarıyla zaman kaybetmeden, çok daha hızlı ve düzenli olarak sonuçlara yönelmiş kararlar alabileceği açıktır.⁽¹⁴³⁾ Ancak parlamentoların her zaman için bu özelliklere sahip olduklarını da belirtmek hata olur. Özellikle parlamento giriş şekline dolayısı politikacılar da ehliyetsiz, demagog, geveze, egoist kişiliklere rastlanabilmektedir.⁽¹⁴⁴⁾ Bu tür kişilerden oluşan bir parlamentonun kurumsallaşma düzeyi de, bu olumsuz özelliklerden dolayı düşük olacaktır. Bunun yanında parlamentonun etkinlik süresi, siyasal partilerin yaşam süresi, üyelerin parlamento üyesi olmadan önce geçirdikleri siyasal tecrübeler⁽¹⁴⁵⁾ parlamenterler üzerindeki çıkar gruplarının baskısı ve yeniden seçilebilme endişesi sonucu uzun vadeli düşünememe⁽¹⁴⁶⁾ gibi artırabileceğimiz çok sayıda etmen, yasama organlarının kurumsallaşma düzeyini etkileyebilmektedir.

Kurumsallaşmış bir parlamento, o ülke tarihinde önemli bir yer tutar. Fransa tarihinden parlamento tarihini çıkardığımızda yine Fransa tarihi kalır. Ancak Büyük Britanya tarihinden, kurumsallaşma düzeyini en üst düzeye çıkarmayı başarmış olan Büyük Britanya parlamento tarihini çıkardığımızda geriye Britanya tarihi kalmaz.⁽¹⁴⁷⁾ Parlamento devlet ve toplumla öyle özdeşleşmiştir ki, ülke tarihinde belirleyici olmuştur. Ülkemizde parlamento tarihi ile ülke tarihi arasında bir karşılaştırma yaparsak, parlamento tarihimizin demokrasi mücadelesine paralel olarak 19 yy. da başladığını görürüz. Bu durum parlamentomuzun kurumsallaşma düzeyinin düşük olmasında rol oynayan etmenlerden biri olarak görülebilir. Ayrıca bu durum bizi, parlamentomuzun etkinlik süresinin kısa olmasından da dolayı, kurumumuzun etken bir şekilde yönetilmediği sonucuna da götürebilir. Çünkü parlamentoda hizmet süresinin uzaması, yasama organlarının artan önem ve prestijlerini göstermekle birlikte, bu kurumların profesyonelce yönetilmesinin gerekliliğini de ortaya koymaktadır.⁽¹⁴⁸⁾

(142) TBMM, 1982 Anayasasında Yasama-Yürütme- Yargı İlişkileri, Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yay., No: 20, Ankara, 1986, s. 24.

(143) Turan, a.g.k., (1978), s. 13.

(144) Gournay, a.g.k., s. 260.

(145) Turan, a.g.k., (1978), s. 14.

(146) Gournay, a.g.k., s. 261.

(147) Çağlar, a.g.k., s. 258.

(148) Yücekök, a.g.k., (1987), s. 126.

Parlamentonun saygınlığının sağlanmasında önemli olan bir etmen de kamuoyundan alınan destektir. Toplum nazarında varlığına ve yetkilerini kullanmasına değer verilen parlamentolar, diğer devlet kurumlarını etkilemekten ve böylelikle bu kurumların denetlenmesinde daha başarılı olmaktadır.⁽¹⁴⁹⁾ Bundan dolayı parlamentolar, her zaman için kamuoyunun desteğini yanlarına almak isterler. Parlamento üyeleri geleneksel yasaları devamlı göz önünde bulundurarak, geleneklere uygun hareket etmeye çalışırlar. Usulüne uygun olarak geçmiş, ilan edilmiş ve yayımlanmış yasalara, mahkemelerde karşı çıkılmaz. Parlamentolar toplumun desteğini alamayacakları bir kuralı yasa biçimine sokamayacaklarını da bilmektedirler.⁽¹⁵⁰⁾ Bu şekilde kamuoyunda hazırlanan olumlu ortam, yasama organının kamusal desteğini güçlendirir, itibarını artırır.

Parlamentonun yürütme organlarını etkileme güçlerini sınırlayan faktörler arasında, ele aldıkları konuların özellikleri de bulunmaktadır. Parlamentoların ele aldığı konu ne kadar çok geniş bir kitleyi etkiyecekse, parlamentoların yürütme karşısında o derece etken olması beklenir. Çünkü parlamento üyelerinin onayına ve desteğine her zamandan çok ihtiyaç duyulmaktadır. Parlamentoda ele alınan konular hususunda kamuoyunda ve parlamento içerisinde görüş ayrılıkları bulunduğu, parlamento çok önemli rol oynayabilecek duruma gelmektedir. Kritik sorunların çözümünde parlamento içi dengeler belirleyici olmaktadır. Alınacak kararların kritikliğinin yanında, süre açısından sorunlar varsa, acil kararlar alınması gerekiyorsa, parlamento karşısında yürütme bir adım öne geçmekte, parlamento da denetim faaliyetini yeterince yerine getirememektedir.⁽¹⁵¹⁾

Parlamentoların etkenlikleri sahip olunan sisteme göre de değişebilmektedir. Eğer sistem liberalse, parlamento denetimi genel kuruldaki tartışmalardan komite çalışmalarına kadar uzanan geniş ve etkili bir alanda yapılabilir. Ancak sistem otoriterse, denetim ve siyasi pazarlıklar el altından, bürokrasi ve milletvekillerinin özel görüşmeleri aracılığı ile yapılmaya çalışılır.⁽¹⁵²⁾ Ancak sınırlar bu kadar belirgin değildir. Liberal sistemlerde bile anayasaların milletvekillerinin yaratıcılığını engellemesi, yıllanmış kuralara aşırı bağlı olunması ve anayasayı değiştirmenin çok güç şartlara bağlanması⁽¹⁵³⁾ parlamentoların faaliyetlerindeki etkenlik düzeyinin düşük olmasına yol açmaktadır.

(149) Turan, a.g.k., (1978), s. 14.

(150) Central Office of Information, **Britanya'nın Yönetim Sistemi**, (Çev. Britanya Büyükelçiliği), Ankara, 1989, s. 5.

(151) Turan, a.g.k. (1978), s. 15.

(152) Yücekök, a.g.k., (1983), s. 50.

(153) Bülent Tanör, "The Place of Parliament in Turkey," **Turkish State and Turkish Society**, Ed. Andrew Finkel-Nükhet Sırma, Routledge, London, England, 1990, s. 157.

Ülkemiz açısından düşündüğümüzde son 50 yıl içinde parlamenterlerin mesleki kökenlerinde değişiklikler görülmesi ve parlamento içerisinde geniş sosyal grupların temsil edilmeye başlanması, yürütmenin denetlenmesi açısından olumlu gelişmelere yol açmıştır. Parlamento içerisinde yerel kökenli serbest meslek grubunun giderek artan oranda temsil edilmesi, bu grubun temsilcisi olduğu yerel toplumsal güçlerin siyasi iktidar üzerinde artan denetimleri şeklinde yorumlanmaktadır.⁽¹⁵⁴⁾ Özellikle yüksek siyasi karar organlarında bulunan bürokratların sayılarının hızla azalmış olması⁽¹⁵⁵⁾ parlamentoda burjuva sınıfının doğrudan temsilcisi sayabileceğimiz tüccar oranının yükselmesi ve bu şekilde parlamentoda oluşan çeşitlilik, yürütme organı üzerinde olan denetimi de çok yönlü ve çok boyutlu hale getirmiştir.

Sonuç

Böylelikle parlamentolar ve denetim fonksiyonlarını incelemiş olduğumuz çalışmamızı tamamlamış olduk. Parlamentoların değişen siyasi rolleri ve fonksiyonları ile genel olarak parlamento denetiminin ele alındığı, iki alt başlıktan oluşan çalışmamızda, genel hatlarıyla parlamentoların günümüzdeki konumlarına ulaşmalarında rol oynayan faktörleri, bu süreçte niçin hükümetleri denetleme gereksinimi duyduklarını inceledik. Bu bilgileri verdikten sonra, parlamento denetiminin tanımı, amacı, kapsamı, önemi, hukuki dayanağı ve yürütülme aşamalarını ele aldık. Ardından günümüzde Türkiye Büyük Millet Meclisinin de, yapmış olduğu siyasi denetimde karşı karşıya kaldığı, denetimin etkenliğini sınırlayan faktörleri inceledik. Çalışmamızın boyutları açısından bu olumsuzlukları giderebilmek için alınması gereken tedbirlere, daha çok konuyla ilgili genel bilgileri içeren çalışmamızda, değinmemeyi uygun gördük.

Parlamentolar her ne kadar bu olumsuz faktörlerle çok sık karşı karşıya kalsa da, günümüzde, görmüş oldukları fonksiyonlar ile ülke yönetiminde önemli bir kurum olma özelliklerini sürdürmektedirler. Yerine getirdikleri yasama ve denetim fonksiyonları ile ülke yönetiminde söz sahibi olan bu kurumlar, yürütme organının lehine yaşanan gelişmelere rağmen, halkın oyları ile seçilen milletvekillerinden oluşmalarının verdiği güç ile, mevcut konumlarını korumaya hatta güçlendirmeye çalışmaktadırlar.

(154) Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE, Ankara, 1974, s. 84.

(155) A.k., s. 85.

Parlamentoların konumlarını güçlendirme çabaları, 19 yy. da yürütme karşısında tabi duruma düşmelerinden sonra hız kazanmıştır. 19 yy. a kadar yürütme gücü parlamentoların bir komitesi durumunda iken zamanla parlamentolar bu üstünlüklerini yitirdiler. Bugünkü şartlara baktığımızda, yürütme organlarının yasama organlarına karşı üstünlüklerini sağlayan birçok unsur bulunduğu görülmektedir. Milletvekillerinin parti disiplini içinde çalışmaları, bireysel hareket etmekte güçlük çekmeleri, parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki otoriteleri vb. birçok unsur, yasama organı içerisindeki komitelerde etkisini göstererek ve böylelikle yürütme gücü üzerindeki yasama denetiminin çalıştırılmasını engelleyerek, yürütmenin güç kazanmasına katkıda bulunmaktadır. Güçlenen yürütme gücü sonucunda, parlamentonun denetim fonksiyonunu yerine getirmesi engellenerek, siyasi yönetimlerin seçmene karşı sorumluluğu ve sandık yoluyla denetlenmesi olanakları da zayıflamaktadır.

Bu bilgilerden hareketle yasama denetiminin etkenliği ve verimliliğinin siyasal rejimin yapısına bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Yasama denetiminin rahatlıkla uygulanmadığı ülkelerde parlamenter demokrasinin işleminde de sorunlar yaşanmaktadır. Zaten günümüzde yasama denetiminin, parlamento bünyesinde, anlamı ve yöntemi de değişmiştir. Artık denetim, hükümeti doğrudan doğruya sorumlu kılma anlamını kaybetmiştir. Siyasi iktidarın her faaliyetinin, muhalefetin incelemesinden, analizinden, eleştirisinden ve yorumlamasından geçmesi fonksiyonu haline gelmiştir. Bu durumda da parlamento ile yürütme organı arasında sık sık krizler oluşmakta, parlamenter demokrasi çıkmaza girebilmektedir. Demokrasinin yeterince gelişmediği, demokratik kurum, kural ve geleneklerin oturmadığı ülkelerde, siyasi parti dışı bazı organların müdahaleci tavırları ve sistem üzerindeki yoğun denetimleri etkili olmaya başlayabilmektedir. ◆

KAYNAKÇA

- * Aktan, Coşkun Can; **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul, 1992.
- * **Ana Britannica**; Ana Yayınları, İstanbul, 1984.
- * Aykaç, Burhan; **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, 1997.
- * Balta, Tahsin Bekir; **Türkiye'de Yürütme Kudreti**, Ankara, 1960.
- * Basuter, Kudret; **Parti İçi Demokrasi**, Ankara, 1969.
- * Berberoğlu, Güneş; **Siyasi Parti Yönetimi**, Eskişehir, 1997.
- * Berkman, Ümit; **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yay., Ankara, 1983.
- * Bogdanor, Vernon; "Representative of the People", **Parliamentarians and Constituents in Western Democracies**, Ed. Vernon Bogdanor, Cambridge University Press, Great Britain, 1986.
- * Central Office of Information; **Britanya'nın Yönetim Sistemi**, (Çev. Britanya Büyükelçiliği), Ankara, 1989.
- * Chapman, Brian; **İdare Mesleği, Avrupa'da Devlet Memurluğu**, (Çev. Cahit Tutum), TODAİE, Ankara, 1970.
- * Copeland, Gary; **Parliament in the Modern World**, Ed., Gary Copeland-S. Patterson, The University of Michigan Press, United States of America, 1994.
- * Crick, Bernard; "The Reform of Parliament", **Legislatures**, Ed. by Philip Norton, Oxford University Press, Newyork, United States of America, 1990.
- * Çağlar, Bakır; **Anayasa Bilimi**, BFS Yayını. İstanbul, 1989.
- * Çam, Esat; **Siyaset Bilimine Giriş**, İ.Ü. Yay., İstanbul, 1975.
- * Dal, Kemal; **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Ankara, 1986.
- * Daver, Bülent; **Siyaset Bilimine Giriş**, Doğan Yay., Ankara, 1969.
- * DDK; **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, Ankara, 1996.
- * Duguit, Leon; **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çev. Süheyp Derbil), Ankara, 1954.
- * Duverger, Maurice; **Siyasi Partiler**, (Çev. Ergun Özbudun), Bilgi Yay., Ankara, 1993.

- * Eroğlu, Hamza; **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1969.
- * Eryılmaz, Bilal; "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD**, Y. 66, S. 402, Mart 1994.
- * Esen, Bülent Nuri; **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1948.
- * Fersoy, Emin; **Yasama Denetimi**, TODAİE , Ankara, 1984.
- * Feyzioğlu, Turhan; **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara, 1951.
- * Friedrich, Carl; "The Dual Nature of Representation," **Legislative Politics USA**, Ed. By., Theodore J. Lowi, Little Brown Company, United States of America, 1965.
- * Giritli, İsmet; **Amme İdaresi ve Teşkilatı Personeli**, İstanbul, 1963.
- * Gournay, Bernard; **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev. İhsan Kuntbay), TODAİE, Ankara, 1971.
- * Görgün, Şanal; **Hukukun Temel Kavramları**, Ankara, 1994.
- * Gözübüyük, Şeref; **Yönetimsel Yargı**, Turhan Yay., Ankara, 1994.
- * Güler, Birgül Ayman; **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yay., Ankara, 1996.
- * Güneş, Turhan; **Araba Devrilmeden Önce**, Kaynak Yay., İstanbul, 1983.
- * Heper, Metin; "Türkiye'nin Siyasi Gelişimi İçinde Parlamantonun Yeri", **Milli Egemenlik ve TBMM Paneli** (Kayseri), TBMM Yay., No: 48, Ankara, 1990.
- * Heywood, Andrew; **Politics**, Macmillan Press Ltd., London, England, 1997.
- * Huntington, Samuel-Jorge Domingues; **Siyasal Gelişme**, (Çev. Ergun Özbudun), S Yay., Ankara, 1975.
- * Inter Parliamentary Union; **Parliaments**, Cassel and Company Ltd., Great Britain, 1962.
- * İba, Şeref; **Parlamentar Denetim**, Bilgi Yay., Ankara, 1997.
- * Jefforson, Thomas; **Seçme Parçalar**, (Çev. Mete Tuncay), Türk Siyasi İlimler Derneği Yay., İstanbul, 1961.
- * Kalaycıoğlu, Ersin; "Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ed. E. Kalaycıoğlu, A. Yaşar Sarıbay, İstanbul, 1986.

- * Kalaycıoğlu, Ersin; **Çağdaş Siyasal Bilim**, Beta Yay., İstanbul, 1984.
- * Karahanoğulları, Onur; "İngiliz Hukukunda İkincil Yasama," **Turan Güneş'e Armağan**, A.Ü. SBF Der., C. 50, Haziran-Aralık 1995, No: 3-4.
- * Kıratlı, Metin; **Parlamentar Muafiyetler**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1961.
- * Kocaoğlu, Mehmet; **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1998.
- * Krabbe, Henry; **Devlet Teorisinin Tenkitli İzahı**, (Çev. Muammer Vassat Tolga), İTİA Yay., İstanbul, 1965.
- * Kumaş, Rahmi; **Parlamentonun Boyutları**, İstanbul, 1984.
- * Loewenberg, Gerhard-S.C. Patterson; **Comparing Legislatures**, University Press, United States of America, 1988.
- * Miceli, Vincenzo; **Modern Parlamentolar**, (Çev. Atıf Akgüç), Ankara, 1946.
- * Mumcu, Uğur; **Meclisten İçeri**, Tekin Yay., İstanbul, 1981, s. 4.
- * Norton Philip; **Does Parliament Matter?**, Harvesten Wheatsheat, Hertfordshire, Great Britain, 1993.
- * Onar, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1960.
- * Onar, Erdal; "1982 Anayasasında TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi", **Milli Egemenlik ve TBMM Paneli (Kayseri)**, TBMM Yay., No: 48, Ankara, 1990.
- * Onar, Erdal; "Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu, Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü", **Milli Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, No: 77, Ankara 1995.
- * Onar, Erdal; **Meclis Araştırması**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yay., Ankara, 1977.
- * Orhan, Yılmaz; **Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetimi**, TO-DAİE, Ankara, 1984.
- * Özay, İlhan; **Günüşğinde Yönetim**, İstanbul, 1996.
- * Özbudun, Ergun; "İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi", **A.Ü. Huk. Fak. Dergisi**, C. 25, s. 1-2, 1960.
- * Özbudun, Ergun; "İngiltere'de ve Amerika'da Meclis Tahkikatı", **A.Ü. Huk. Fak. Der.** C. 17, S. 1-4, 1960.

- * Özbudun, Ergun; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini**, A. Ü. Huk. Fak. Yay., Ankara, 1968.
- * Özbudun, Ergun; **Siyasal Partiler**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- * Özer, Atila; **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara, 1998.
- * Riggs, Fred W.; "Bureaucratic Links Between Administration and Politics," **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Ed. By., Ali Farozmand, Newyork, United states of America, 1981.
- * Rothman, Stanley -H. Scarrow-M. Schain; **European Society and Politics**, West Publishin Cooperation, United States of America, 1979.
- * Savcı, Bahri; "Teşri-İcra Münasebetleri Meselesinin Tartışılmasından Ortaya Çıkan Gerçekler", **A.Ü. SBF Der.**, C. 14, Temmuz 1959, No: 2-3.
- * Simon Herbert -D. Smithburgh-V. Thomson; **Kamu Yönetimi**, (Çev. Cemal Mihçioğlu), A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1985.
- * Soysal, Mümtaz; "Türk Parlamentolarında Meclis Başkanlarının Durumu", **A.Ü. SBF Dergisi**, C. 12, Haziran 1957, No: 2.
- * Soysal, Mümtaz; **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ankara, 1968.
- * Şaylan, Gencay; " Millet Meclisinin Meslek Açısından Yapısı, Bazı Düşünceler," **Kanun-u Esasinin 100. Yıl Sempozyumu**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yay., Ankara, 1976.
- * Şaylan, Gencay; **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE, Ankara, 1974.
- * Tanör, Bülent; "The Place of Parliament in Turkey," **Turkish State and Turkish Society**, Ed. Andrew Finkel-Nükhet Sırma, Routledge, London , England, 1990.
- * TBMM; **1982 Anayasasında Yasama-Yürütme- Yargı İlişkileri**, Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yay., No: 20, Ankara, 1986.
- * Teziç, Erdoğan; **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, 1980.
- * Tortop, Nuri-B. Aykaç-E. İsbir; **Yönetim Bilimi**, Yargı Yay., Ankara, 1993.
- * Tunaya, Tarık Zafer; **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1980.
- * Turan, İlter; " Parlamento Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye," **A.Ü. SBF Dergisi**, C. 33, Mart-Haziran 1978, No: 1-2.

- * Turan, İlter; **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İ.Ü. Yay., İstanbul, 1977.
- * Turan, Mehmet; "Meclis Hükümeti", **Muammer Aksoy'a Armağan**, A.Ü. SBF Dergisi, C. 46, Ocak- Haziran 1991, No: 1-2.
- * Turhan, Mehmet; "Parlamentar Hükümet ve İki Parti Sistemi", **Dicle Üniversitesi, Huk. Fak. Dergisi**, Y. 1983, S. 1.
- * Ünsal, Artun; **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1980.
- * Wilson, James; **Bürokrasi** (Çev. Selçuk Yalçındağ-D. Canman), TODAİE, Ankara, 1996.
- * Woodhouse, Diana; **Ministers and Parliaments**, Clarendon Press, United States of America, 1994.
- * Yayla, Atila; **Siyaset Teorisine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1998.
- * Yücekök, Ahmet; **Siyasetin Toplumsal Tabanı**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1987.
- * Yücekök, Ahmet; **Türkiye'de Parlamentonun Evrimi**, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1983.
- * Zabunoğlu, Yahya; **Devlet Kudretinin Sınırlanması**, A.Ü. Hukuk Fak. Yay., Ankara, 1963.