

Hükümetin Parlamenter Kontrolü: Karşılaştırmalı Analiz Bağlamında

Ali EYVAZOV¹

¹Bakü Devlet Üniversitesi/Uluslararası İlişkiler Fakültesi, Siyaset Bilimi Bölümü, eyvazli.ali@amail.ru

Özet. Parlamenter kontrolün teorik temelleri halk iktidarı ilkesinden ve kuvvetler ayrılığından kaynaklanan hükümlerdir. Dolayısıyla yasama yetkisini kullanan parlamento, halkın temsili esasına göre oluşturulduğundan, yürütme gücünü de dengeleyen ve caydırıcı temel araç olarak hareket etmeli ve bunun için gerekli hukuki mekanizmalara ve yetkilere sahip olmalıdır. Makale, farklı yönetim sistemlerine ve anayasal normlara bağlı olarak hükümet üzerindeki ortak ve farklı parlamenter kontrol biçimlerini karşılaştırmalı analiz temelinde incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: yasama erki, yürütme erki, parlamento denetimi, kuvvetler ayrılığı, parlamento soruşturması, gensoru, görevden alma

Parliamentary Control of Government: In The Context Of Comparative Analysis

Abstract: The theoretical foundations of parliamentary control are the provisions arising from the principle of popular power and the separation of powers. Therefore, since the parliament, which exercises legislative power, is established on the basis of the representation of the people, it must act as the main tool that balances and deters the executive power and must have the necessary legal mechanisms and powers for this purpose. The article examines, on the basis of comparative analysis, common and different forms of parliamentary control over government depending on different governance systems and constitutional norms.

Keywords: legislative power, executive power, parliamentary control, separation of powers, parliamentary investigation, interpellation, impeachment.

1. GİRİŞ

Demokratik hukuk devletinin temel kurumlarından biri olan parlamentonun işlevsel alanlarından biri de hükümetin denetim mekanizmalarıdır. Parlamenter denetimin temel amacı, değişen siyasi ve ekonomik durum ile toplumsal koşullar dikkate alınarak toplumun ve vatandaşların ihtiyaçları doğrultusunda halkın iradesinin hayata geçirilmesidir. Parlamenter kontrol, devlet iktidarının kolları arasındaki dengenin sağlanmasında önemli bir araçtır ve yürütme gücünün şeffaflık, hesap verebilirlik ve yasallık ilkelerine dayalı olarak faaliyet göstermesine hizmet eder. Bu denetim mekanizması bir yandan vatandaşların iradesinin temsilini sağlarken, diğer yandan hükümetin karar ve eylemlerinin demokratik meşruiyetini sağlamanın bir aracı olarak hizmet vermektedir. Parlamenter kontrolün hükümetin faaliyetleri üzerindeki etkinliği esas olarak siyasi sistemin yapısına, anayasal ve yasal temellere ve kurumsal mekanizmalara bağlıdır. Karşılaştırmalı analiz, farklı ülkelerde uygulanan denetim biçimlerinin farklı modellere göre gelişiminin siyasi sistemin yapısına, yönetim şekline ve parlamenter denetimin anayasal belirlenmesine bağlı olarak farklılık gösterdiğini göstermektedir.

2. PARLAMENTO KONTROLÜN İLKELERİ

Siyasal-hukuk literatüründe parlamento denetiminin gerekliliği teorik olarak parlamentonun üstünlüğü ilkesiyle bağlantılıdır. Esas olarak 17-18. yüzyılların siyasi ve hukuki doktrinlerinde oluşan parlamentonun egemenliği veya parlamentonun üstünlüğü ilkesi, onun temsili niteliği ve kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ilgilidir. Modern anlamda halk iktidarı, tüm gücün halkın elinde olması ve bu gücün halk tarafından, kendi egemen iradesi ve köklü çıkarları doğrultusunda özgürce kullanılması anlamına gelir. Halkın gücü, devlet gücünün halk tarafından örgütlenmesi, meşrulaştırılması ve kontrol edilmesi anlamına gelir (Kozlova, Kutafin, 2002, s.131). Halkın gücü doğrudan referandum yoluyla veya temsili demokrasi yoluyla kullanılır. Parlamento temsili demokrasinin temel biçimlerinden biridir. Parlamentonun temel özelliği temsili niteliğidir, halkın temsiline dayanır. Yani parlamento tüm halkın çıkarlarının ve iradesinin temsilcisi olarak hareket eder. Ancak halkı temsil eden ve iradesini ifade eden bir organ olarak parlamento, çıkardığı kanunların uygulanmasında görev alan diğer devlet otoritelerinin faaliyetlerine, yani diğer otoritelerin nasıl uygulandığına kayıtsız kalmaz. Dolayısıyla yürütme erki başta olmak üzere parlamentonun diğer yetkilerinin uygulamalarını denetleme işlevi, halk iktidarının gerçek anlamda sağlanması açısından gereklidir.

Parlamenter denetimin gerekliliği teorik olarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin hükümlerine bağlıdır.

Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin kökleri antik çağlara dayanmaktadır. Doğal hukuk teorilerinin ortaya çıkışıyla bağlantılı olarak kuvvetler ayrılığı fikri büyük ölçüde gelişmiş ve mükemmel bir hukuki-siyasi doktrin olarak şekillenmiştir. Modern kuvvetler ayrılığı teorisinin temelleri J. Locke ve S. Montesquieu tarafından atılmıştır. J. Locke, temel insan haklarının sağlanabilmesi için siyasal gücün sınırlandırılması ve belirli bir çerçeveye oturtulması gerektiğine ve bunu sağlamanın önemli araçlarından birinin de kuvvetler ayrılığı olduğuna inanıyordu. Bu bölümde yasama yetkisini tercih etti; geri kalan yetkiler yasama yetkisine tabidir, ancak pasif değiller ancak yasama yetkisi üzerinde aktif bir etkiye sahiptirler. S. Montesquieu, kuvvetler ayrılığı mekanizmasındaki karşılıklı dengeleme ve caydırıcılık sisteminin tespitini mantıksal olarak tamamladı. S. Montesquieu, "Yasaların Ruhu Üzerine" adlı kitabında, yasaları oluşturmak ve bunlara uyulup uyulmadığını denetlemek için temsili bir meclisin (yani bir parlamentonun) seçilmesi gerektiğini belirtmiştir (Montesquieu, 1955,293-296). J. J. Russo, "Toplumsal Sözleşme" çalışmasında, devletin yaratılışı sırasında, toplumsal sözleşme sonucunda bir yandan bir yasanın oluştuğuna, diğer yandan bu yasayı yaratan tüm insanların iradesini ifade eden bir organın oluştuğuna inanıyordu. Ona göre, eğer halk egemen bir organ olarak bir araya gelirse, genel iradeyi gerçekleştiren organ, hükümetin her türlü yargı yetkisine son vermelidir [3, 35, 80]. Bu işlev, halk egemenliğinin özünden ve halk iktidarının niteliğinden, yasama organının temsili niteliğinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, yasama erkinin temsili niteliği, onun halkın iradesine dayalı olarak parlamento tarafından kabul edilen kanunların uygulanmasını kontrol etme hakkını belirlemektedir. Parlamentonun yürütme organlarının hukuka aykırı işlemler yapmasını önlemesi, denetim faaliyetleri sayesinde olur ve bunun sonucunda yasama ve yürütme erkleri arasında denge sağlanır[9]. Bunun için yasama organının gerekli hukuki mekanizma ve yetkilere sahip olması gerekmektedir. Son zamanlarda hukuk literatüründe devlet iktidarının dördüncü dalı olarak kontrol yetkisinin ayrılmasına yönelik öneriler ortaya atılmaktadır (Çirkin, 1993, s. 13). Bu fikri edebiyatta ilk kez ortaya koyan V. Chirkin şöyle yazıyor: "Yeni bir iktidar dalı büyüyor". Denetleme yetkisini karakterize ederek, onun karmaşık olduğunu, birleşik olduğunu ve ortak hedeflerin aynı profile sahip organlar tarafından uygulandığını gösterir. Denetleme organları yalnızca olayların araştırılması, kontrol edilmesi ve incelenmesiyle meşguldür ve idarelerin, işletmelerin ve kuruluşların pratik faaliyetlerine müdahale etmez.

Dolayısıyla parlamenter kontrolün teorik temelleri halk iktidarı kavramı, parlamentonun temsili niteliği ve kuvvetler ayrılığı ilkesidir.

2.KARŞILAŞTIRMALI PARLAMENTER KONTROL BİÇİMLERİ

Parlamenter kontrol esasen yürütme erkinin faaliyetlerinde şeffaflığı sağlamanın yöntemlerinden biri olup, hükümetin siyasi sorumsuzluğunu ve ölçsüz eylemlerini engelleyen temel dengeleme aracıdır. Klasik İngiliz hukuk bilgini A. V. Dicey'e göre parlamentonun üstünlüğü ilkesi, parlamentonun olası tüm yasaları çıkarma ve iptal etme hakkına sahip olduğunu gösterir; Meclis yasama kararlarını ihlal etme veya uygulamama hakkı kanunla hiç kimseye ve hiçbir kuruma tanınmamıştır (Daisi,1891, s.29). Tek tek ülkelerin siyasi sistemlerinin niteliğine, hükümet biçimine ve devlet yapısına bağlı olarak parlamento denetimi farklı şekillerde gerçekleştirilir ve parlamentonun kontrol alanındaki yetkisinin sınırları da farklıdır. Modern dünya devletlerinin deneyimindeki ana parlamenter kontrol biçimleri aşağıdakilere atfedilebilir:

- Parlamentodaki hükümet faaliyetinin ana yönlerinin tartışılması;
- Devlet bütçesinin ve uygulamaya ilişkin raporun görüşülmesi ve onaylanması;
- Hükümet başkanına ve üyelere soru sormayın;
- Gensoru; Güvensizlik gösterin; Parlamento oturumları; Parlamento soruşturması; Suçlama.
- Parlamento tarafından atanan özel yardımcı organlar ve yetkililer aracılığıyla denetim.

Hükümetin faaliyetlerinin ana yönleri hakkında parlamentoya verilen bilgiler genellikle Başbakan raporu şeklindedir. Ancak bu bilgi cumhurbaşkanının özel bir açıklaması veya parlamentoya hitaben yaptığı bir konuşma şeklindedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri başkanı her yıl parlamentoya hitap ederek ülkenin durumu ve yürütme erkinin uygulamak istediği politika hakkında bilgi verir. Büyük Britanya'da parlamento oturumunun açılışında hükümdarın konuşması sırasında hükümetin faaliyetlerinin ana yönleri parlamentoya iletilir ve parlamentoya tartışılması, eleştirilmesi ve önerilerin dinlenmesi için 6 gün süre verilir. Parlamentonun faaliyeti sırasında hükümetin faaliyetlerine ilişkin genel tartışma açmanın özel bir şekline "teklif" denir. Teklifin içeriği hükümete güvenmeme veya hükümetin politikasından memnuniyetsizlik, siyasi gidişatı değiştirme gibi konular olabilir. Devlet bütçesine ilişkin yetkiler parlamentonun klasik

işlevleri arasında yer alır ve hükümetin faaliyetlerini kontrol etmek için güçlü bir araçtır. Böylece parlamento, devlet bütçesini ve uygulamaya ilişkin raporu onaylayarak hükümetin tüm politikasını değerlendirir. Pek çok anayasada parlamento denetiminin esas olarak devlet bütçesinin yürütülmesi ve yürütme erkiyle ilgili olarak sağlandığını belirtmek gerekir. Aynı zamanda çoğu anayasa, parlamentoya, devlet bütçesinin uygulanması üzerinde özel kontrol sağlamak amacıyla özel organlar (muhasabe organları) oluşturma hakkını da vermektedir. Örneğin, Rusya Anayasası'nın 101. maddesi, Federasyon Konseyi ve Devlet Dumasının, federal bütçenin uygulanmasını denetlemek üzere ortaklaşa bir Muhasebe Odası oluşturmasını öngörmektedir [4, s. 40]. Muhasebe yetkilileri farklı ülkelerde farklı şekilde adlandırılır ve parlamento devlet bütçesinin ve diğer mali yasaların uygulanmasının izlenmesinde yardımcı olur. Hükümet faaliyetlerinin parlamento tarafından kontrol edilmesinin en yaygın şekli günlük sorgulamadır. Sorular bir bütün olarak hükümete, Başbakan'a ve bireysel Nazilere yöneltilebilir. Talep yazılı ve sözlü olmak üzere 2 şekilde yapılır. Sözlü sorgulama genellikle parlamento oturumları sırasında duyulur. Bazı ülkelerde sorgulama için özel zamanlar belirlenmiştir. Fransa'da parlamento üyelerinin soruları ve Hükümetin cevapları öncelikli olarak her hafta bir parlamento oturumu planlanmaktadır. Birleşik Krallık Parlamentosunun her oturum günü bir saat süren soru-cevap oturumuyla başlar. Ayrıca Başbakan haftada iki kez 15 dakika süreyle milletvekillerinin sorularını yanıtlıyor. Ancak bazı eyaletlerde hükümetin ve üyelerinin sorgulanması kısıtlanabiliyor. Örneğin Almanya'da bir milletvekili haftada 2'den fazla soru soramaz, Avusturya'da ise ayda 4'ten fazla soru soramaz. Fransa'da 2 tür sözlü sorgulama ayırt edilir: tartışılabilir ve tartışılmaz. İlkinde milletvekili 2 dakika içinde Bakan'a sorusunu soruyor, cevabını aldıktan sonra ise 5 dakika içinde tavrını açıklıyor. Diğer milletvekilleri ise tartışmaya katılmıyor. Tartışmaya yol açan soruda milletvekili sorusunu 10 ila 20 dakika arasında açıklıyor, bu süre içerisinde bakan soruyu hemen cevaplayabiliyor veya 2 gün süre ile sorabiliyor. Kanada Parlamentosu'nda her oturum gününde bakanların milletvekillerinin sorularını yanıtlamaları için 40 dakika ayrılıyor. Parlamento sorgulamasının özel bir türü olan gensoru, hükümetin veya bakanların herhangi bir önemli, sosyal açıdan önemli konu hakkında parlamento açıklama yapmasını, sonuçlarını tartışmasını ve buna göre kararlar almasını içerir. Hükümet önceden gensoru yayınlanacağı konusunda uyarılıyor ve bazı durumlarda gensorunun içeriği de açıklanıyor, böylece hükümete hazırlık fırsatı veriliyor. Çoğu durumda,

gensoru muhalefet tarafından bir grup milletvekilinin imzasıyla talep ediliyor. İki meclisli parlamentolarda gensoru genellikle alt mecliste yapılır ve nadiren (örneğin İspanya ve İtalya'da) üst mecliste de yapılır. Finlandiya parlamentosunda en az 20 milletvekilinin imzasıyla gensoru yayınlanabiliyor.

Hükümete güven duyulmaması meselesinin gündeme getirilmesi, hükümetin faaliyetleri üzerinde parlamenter kontrolün etkili araçlarından biridir. Bu sorun olumlu bir şekilde çözüldüğünde hükümet istifa etmek zorunda kalıyor. Güvensizlik önergesi bir grup milletvekilinin, örneğin Fransa, İtalya ve İspanya'daki toplam milletvekillerinin onda birinin, Japonya'nın ise en az 50 milletvekilinin imzaladığı bir karar gerektiriyor. Tek tek ülkelerde antitröst sorununu gündeme getirmek ve çözmek bir takım benzersiz özelliklere sahiptir. Örneğin Birleşik Krallık Parlamentosu'nda hükümetin önerilerinin kabul edilmemesi güvensizlik oyu ile eşdeğerdir. Ayrıca şu anda herhangi bir gerekçeyle gerek yok. Almanya ve İspanya'nın sözde "yapıcı güvensizlik oyu" var. Bu kurala göre parlamentonun hükümete güven duymamasının yanı sıra yeni bir hükümet başkanı da önermesi gerekiyor. Ayrıca Almanya'da güvensizlik hükümetin tamamında değil, federal şansölyede görülüyor. Çünkü federal şansölye, bir bütün olarak hükümetin politikalarından ve faaliyetlerinden sorumludur. Federal şansölyeye duyulan güven eksikliği tüm hükümetin istifasıyla sonuçlanır. Bazı durumlarda güven konusu hükümetin kendi inisiyatifiyle gündeme gelebilir. Fransa'da hükümet, parlamentonun desteğini almak veya politikalarından herhangi birini uygulamaya yönelik bir yasa tasarısını geçirmek için bu yöntemi kullanıyor. Her iki durumda da parlamento hükümete güven göstermeyi reddederse, Fransız Anayasası'nın 50. maddesine göre hükümet derhal görevden alınır (Avrupa devletlerinin anayasaları, 2001, s. 422). Almanya'da sorun biraz farklı bir şekilde çözüldü. Bu nedenle oylamanın, şansölyenin hükümete güven konusunu gündeme getirmesinden 48 saat sonra yapılması gerekiyor. Şansölyenin itirazına parlamento üyelerinin çoğunluğu olumlu yanıt vermezse, hükümetin güvenini kaybetmiş olduğu kabul edilir ve bu durumda federal şansölye, başkana 21 gün içinde parlamentonun feshedilmesini teklif edebilir. Japonya'da parlamento hükümete güven göstermeyi reddederse İmparator, hükümetin teklifi üzerine 10 gün içinde parlamentoyu feshedebilir. Bu süre içinde parlamento feshedilmezse hükümetin istifa etmesi gerekir (Yabancı devletlerin anayasaları, 1996 s. 301).

Parlamento soruşturması, Parlamento tarafından bu amaçla oluşturulan daimi komiteler veya organlar tarafından yürütülür. Bu organlar, gizli belgeler de dahil olmak üzere tüm belgeleri alıp inceleyebilir ve tüm yetkilileri ve vatandaşları ifadeye çağırabilir. Meclis soruşturmasının sonuçları mecliste tartışılıyor. İtalya ve Japonya'daki parlamento soruşturmaları, başbakanların istifasına ve ardından kovuşturulmasına yol açtı. Daimi komiteler tarafından yapılan parlamento soruşturması Amerika Birleşik Devletleri'nde yaygındır. ABD'de parlamento soruşturması kapsamında azil sürecinin başlatılması, ABD tarihinde ilk kez başkanın istifasıyla sonuçlandı. Alman Federal Meclisi milletvekillerinin inisiyatifıyla bir soruşturma komitesi oluşturabilir. Milletvekillerinin dörtte birinin teklifi olması halinde soruşturma komisyonunun oluşturulması zorunludur. Soruşturma komitesi, cezai sürecin gereklerine göre delil toplar [5, s. 594]. Fransız Parlamentosu'nun alt meclisi olan Milli Meclis, hem soruşturma hem de denetleme komisyonu oluşturabilir. Soruşturma ve kontrol komisyonları parlamentodaki grupların eşit temsili esasına göre oluşturuluyor. Belirtilen olaya ilişkin adli soruşturma başlatılmışsa Meclis soruşturma komisyonu kurulamaz. İtalya'da soruşturma komisyonları yargının tüm yetkilerine sahiptir. Bireysel eyaletlerin anayasalarında parlamenter kontrolün diğer konularını da öngörmek mümkündür. Bu tür konular genellikle ilgili devlet organlarının parlamentoya rapor vermesini, raporların sunulmasını, parlamento üyelerinin yürütme erki ve diğer devlet organlarına sorgulanmasını, parlamento ve komisyonlarının ayrı konularda dinlenmesini vb. içerir.

3. SONUÇ

Böylece, modern anayasal sistemlerin ayrılmaz bir parçası olan parlamento denetimi, hükümet faaliyetlerinin yasal çerçevede ve kamu yararı temelinde yürütülmesini sağlar. Halkın egemen iradesini ifade eden en yüksek temsil organı olarak modern parlamento, yasama yetkisini kullanırken, güç dağılımında dengeleyici bir rol oynar ve yürütme organlarının, bazı durumlarda diğer devlet organlarının ve bir dizi üst düzey yetkilinin faaliyetlerini kontrol eder. Genel amaç, hükümetin faaliyetleri üzerinde kamusal ve hukuki kontrolü sağlamak olsa da, karşılaştırmalı analizler, tek tek ülkelerin siyasi sistemlerinin niteliğine, hükümet biçimine ve devlet yapısına bağlı olarak parlamento kontrolünün farklı şekillerde gerçekleştirildiğini ve parlamentonun kontrol alanındaki yetkilerinin de farklı olduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

1. Daisi A. İngiliz hukukunun temelleri. Saint Petersburg; 1891, 281 c.
2. Montesquieu Sh. Seçilmiş eserler. M.: Zarub. lit-ra. 1955, 312 c.
3. Rousseau Zh.-Zh. Kamu sözleşmesi hakkında. M.: Zarub. literatür, 1938, 185 c.
4. Avrupa devletlerinin anayasaları. T.Z. M., 2001
5. Avrupa devletlerinin anayasaları. T. 1.M., 2001
6. Yabancı devletlerin anayasaları. M., 1996
7. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Rusya'nın anayasa hukuku. Ders kitabı. M.: SPARK, 2002, 193 s.
8. Çirkin V.E. Kontrol yetkisi. Devlet ve hukuk. 1993, Sayı 4, s. 10-18.