

PARLAMENTER DEMOKRASİDE DENETİM İŞLEVİ VE TÜRKİYE

Prof. Dr. İlder TURAN
Siyaset İlmî Kürsüsü
İ. Ü. İktisat Fakültesi

Parlamentolar, siyasal sistemi oluşturan kurumlardan bir ta-
nesidir. Demokratik siyasal sistemlerde, yönetim kurumları yasa-
ma, yürütme ve yargı biçimde üçlü bir kuvvet ayırımına tabi tutul-
makta ve kuvvetlerin, özellikle yasama ve yürütmenin karşılıklı
denetiminden ve yargının hem yasama hem de yürütme organlarını
denetlemesinden sözedilmektedir. Yargı organları, siyaset dışı ku-
rumlar olarak görüldüklerinden, siyasal bilimci açısından yasama-
yürütme ikilisinin karşılıklı denetiminin incelenmesi daha büyük
önem taşımaktadır.

Denetleme deyimi farklı anlamlarda kullanılabilir. Bu çalış-
mamızda denetleme şu özellikleri içerecek biçimde kullanılmıştır.

a) Devlet kurumlarının anayasal ve yasal çerçeveler içinde
kalarak görevlerini yürütmelerini sağlamak.

b) Siyasa yapımı ve uygulanması sürecine katkıda bulun-
mak, siyasaların öngörülen amaçlara uygun olarak izlenmesini sağ-
lamak ve kamu tercihlerinin siyasalarda yansıtılmasını gerçekleşt-
tirmek.

Kitleyi temsil etmeleri dolayısıyla, geleneksel parlamenter ku-
ramı, siyasa yapımını yasama organının görevi olarak kabul etmiş,
uygulama işlevini yürütme organlarına vermiştir. Ancak, kuramın
şekillendiği dönemden sonra ortaya çıkan iktisadî, sosyal ve siya-
sal gelişmelerin parlamentoların siyasa yapımı rolünü aşındırdığı
gözlenmiştir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, parla-
mentoların yürütme karşısında güç kaybetmelerine yol açan geliş-

meler incelenmiştir. İkinci bölümde, günümüzde yasama kurumlarının yürütme organları karşısındaki gücünü belirleyen etkenler genel düzeyde çözümlenmiştir. Son bölümde ise, ikinci bölümde yapılan çözümlenin ışığı altında, Türkiye'de yasama-yürütme ilişkileri ele alınmış ve yasama organının denetim işlevini yerine getirmesi değerlendirilmiştir.

PARLAMENTOLARIN DEĞİŞEN SİYASAL ROLÜ

Parlamentolar, kökenleri itibariyle krallar ve aristokratlar arasında iletişim ve danışmayı sağlayan kurumlar olmakla birlikte, ülkelerin siyasal yaşantılarında önem kazanmaları, ticaret ve sanayi devrimi sonucunda oluşan ya da güçlenen toplumsal tabaka ve sınıfların, toplum adına herkesce uyulması zorunlu karar alabilme sürecinde bir yer istemeleri, diğer bir deyimle, iktidara ortak olmaya çabalamalarına koşut bir olgudur. İktidarın yaygınlaştırılması mücadelesinde seçimle göreve gelen parlamentolar önceleri hükümdarların siyasal yetkilerini kısıtlama, sonraları da siyasal kararları kendi kendilerine ya da kendi içlerinden oluşan diğer kurumlar aracılığıyla almağa yönelmişlerdir.

Yeni beliren tabaka ve sınıfların, yönetme erkini tanrısal kaynaklara dayandıran hükümdarlara karşı önerdiği doktrin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da ifade edilen «egemenlik ulusundur» ilkesidir. Bu doktrine göre, kuramsal düzeyde her vatandaş iktidara eşit oranda ortaktır. Ancak, böyle bir uygulamanın olanaksızlığı karşısında, vatandaşlar, toplum adına bağlayıcı kararlar alma işlevini, seçimle göreve getirdikleri temsilcilerine aktarmakta, belirli aralıklarla da bu temsilcileri görevde tutma ya da görevden uzaklaştırma olanağına yine seçim yoluyla kavuşmaktadırlar.

«Egemenlik ulusundur» ilkesini esas alan parlamenter demokrasi kuramı, siyasa yapımı işlevini, kitleyi temsil ettiği varsayılan parlamentoya vermekte, siyasa uygulamasıyla ise, yürütme organı ya da hükümet ilgilenmektedir. Hükümet, siyasa uygulamasını, sürekli ve düzenle kamu hizmeti gören bürokrasi aracılığıyla gerçekleştirmektedir.

Görüldüğü gibi, parlamenter demokrasi kuramı açısından, siyasa yapımında esas yetkinin hangi kurumda olduğuna ilişkin bir tereddüt yoktur. Buna karşılık, bir yandan kuramın dayandığı varsayımlardan bazılarının amprik geçersizliği, diğer yandan, kuramın

ilk biçimlendiği dönemde öngörülememiş sosyal, iktisadî ve siyasal gelişmeler, parlamento için öngörülen siyasa yapımcısı rolünü aşındırmış ve bazı gözlemcilere göre, parlamentolar, hükümetleri desteklemekten öteye işlevleri olmayan birer kuruma dönüşmüşlerdir.

II.

Parlamente demokrasi kuramında temsil görevini yüklenen parlamento üyelerinin neyi temsil edecekleri ve nasıl temsil edecekleri açıklığa kavuşmuş değildir. Temsilciler, genellikle coğrafî ve demografik kıstaslara göre belirlenmiş bir bölgeden seçilmektedirler. Ancak, seçildikleri bölgede yaşayan insanlar, istek ya da çıkarları belli türdeş bir topluluk oluşturmadığından, temsilcilerin seçmenlerin nesini temsil edecekleri belirsizdir. Uzun tartışmalara yol açan başka bir belirsizlik alanı da, temsilcilerin seçmenden talimat alan birer delege mi, yoksa seçildikten sonra yetenek ve vicdanlarına göre davranacak olan birer vâsî mi olduklarıdır? Bu tartışmada temsilciyi delege olarak görenlerin çoğunlukta olduğu söylenebilirse de, gözleme dayalı çalışmalar, kuramın öngördüğü ilişkinin işlerliği olmadığını ortaya koymaktadır. John Wahlke, gözleme dayalı bulguları şöyle özetlemiştir.

1) Çok az sayıda vatandaş, siyasa talebi ya da bekleyişi niteliğinde; ya da kolayca bir siyasa tercihinə dönüştürülebilecek isteklere sahiptir.

2) Çoğu vatandaş kamu siyasaları hakkında belirgin, tutarlı ve kesin düşüncelere sahip değildir.

3) Vatandaşların büyük bir kesiminin siyasalara yön verebilecek genel görüşleri, bakış açıları ya da inanç sistemlerine sahip olduğu da şüphelidir.

4) Bir siyasa tercihinə sahip olsalar bile, vatandaşların çoğunun, bunu siyasal alana aktarabilmek için siyasal yapılar, süreçler ve aktörler hakkında gerekli bilgiye sahip oldukları söylenebilir.

5) Çok az sayıda vatandaş, temsilcileri ile şu veya bu şekilde bir ilişki kurmaktadır.

6) Vatandaşlar, temsilcilerinin siyasa yapımına ilişkin faaliyetlerine çoğunlukla ilgi duymadıkları gibi, bunlar hakkında bilgiye de sahip değildirler.

7) Vatandaşlar parlamentonun günlük işleyişine ilgi duymamaktadırlar.

8) Çok az sayıda vatandaş, oyunu kullandığı zaman, bu eylemlerinin siyasa yapımı için istek ya da tercih belirtmek olduğunu düşünmektedirler (1).

Bu özetten de anlaşılacağı gibi, parlamenter demokrasi kuramının dayanağını oluşturan temel varsayımlardan birinin ampirik geçersizliği, parlamentoların, siyasa yapımında rolünü giderek artıran hükümet ya da yürütmeye karşı direnmesini güçleştirmiştir. Kitleyi temsil etme savı, gerçek bir ilişkiyi yansıtmaktan çok, yürütme kurumunun sembolik olarak saygı göstermek durumunda kaldığı bir efsane, bir ideolojik öneri olarak kalmıştır.

Parlamenter demokrasi kuramının yanılğıya düştüğü ikinci varsayım, siyasa yapımı ve siyasa uygulamasının birbirinden kolayca ayrılabilen işlemler olduğudur. Hatırlanacağı gibi, kuram, siyasa yapımının parlamentolar ya da yasama kurumları tarafından gerçekleşmesini, uygulamanın yürütmenin yükümlülüğü olmasını öngörmüştür. Ancak, tanım düzeyinde kolaylıkla yapılabilecek bu ayırım, işlemsel düzeye inildiğinde anlamsızlaşmaktadır. Belirli bir konu ya da alanda izlenecek siyasanın ana çizgilerini yasama kurumları belirlese dahi, ayrıntılar hükümet ve bürokrasi tarafından saptanmakta, uygulamanın gerektirdiği kaynakların tahsisi hükümet kararlarına bağlı kalmakta, sonuç olarak siyasalar, uygulama sonunda yeniden tanımlanarak, amaçlarından saptırılabilmekte ya da eksik olarak gerçekleşmektedir. Daha genel olarak, siyasa yapımı ve uygulamasının birbirinden kesin çizgilerle ayrılamaması, daha sonra ele alacağımız toplumsal gelişmelerin katkısıyla, yasama kurumlarının, yürütme kurumları karşısında, yetkilerini giderek yitirmeleriyle sonuçlanmaktadır.

III

Parlamenter demokrasi kuramının dayandığı iki varsayımın geçerli olmadığına ilişkin yukardaki açıklamamız kuramsal zaafı belirlemekle birlikte, parlamentoların güçsüzleşmesini ve siya-

(1) Wahlke, «Policy Demands and Systems Support» Gerhard Loewenberg' in derlediği **Modern Parliaments = Change or Decline?** adlı yapıtla, s. 145 (Chicago: Aldine - Atherton, 1971).

sa yapımını sürecinde ağırlıklarını kaybetmelerini açıklamakta yeterli değildir. Bu zaaf lar, güçsüzleşmeğe yatkın bir ortam hazırlamışlar, parlamenter kurumların doğuşundan sonra ortaya çıkan iktisadî, toplumsal ve siyasal gelişmeler ise, değindiğimiz güçsüzleşme olayının gerçekleşmesine katkıda bulunmuşlardır. Bu gelişmeler nelerdir, kısaca gözden geçirelim :

A. Siyasi Partiler

Parlamenter kurumların ilk geliştiği dönemde, siyasal partilerin siyasal hayatın temel aktörü olacağı sezilememiştir. Daha çok toplumsal seçkinlerin oluşturduğu yasama kurumları, bazen, A.B.D. de olduğu gibi, siyasal partilere şüp he ile bakmışlar, bazen de onları kayda değer bir olgu olarak görmemişlerdir. Nitekim, yerleşik parlamenter demokrasilerin çoğunun Anayasalarında siyasal partilerden sözedilmemiştir. İstisna görümünde olan Federal Alman ve Türk Anayasalarında siyasal partilere yer verilmesi, bu belgelerin yakın geçmişte yazılmış olmasıyla açıklanabilir.

Siyasal partilerin, toplumlarda siyasete yön verici temel bir örgüt olarak belirmeleri oy hakkının kitlelere yaygınlaştırılmasıyla yakından ilişkili bir olgudur. Özellikle dar gelirli kitlelerin geleneksel olarak siyasetle ilgilenen, iktisadî olanakları geniş ve eğitim-bilgi düzeyi yüksek seçkinler karşısında etkili olabilmeleri, ancak siyasal parti çatısı altında örgütlemeleri ile olanaklı olmuştur. Önceleri, işçi sınıfının sözcüsü olarak gelişen partiler, siyasal etkinlikleri anlaşılınca, toplumun her kesiminde kabul görmeğe başlamış ve yaygınlaşmışlardır.

Siyasal partilerin güçlenmesine koşut bir gelişme de, siyasal ideolojilerin önem kazanmasıdır. İdeolojiler, katı ya yumuşak olsunlar, toplumda iktidar paylaşımı ve iktidarın kullanımına ilişkin düşünceler içerirler. Siyaset olgusunu ele alışları ise derneşik (aggregate) düzeydedir. Örneğin, ideolojilerin hammaddesi birey ya da küçük topluluklar olmaktan çok, daha soyut olan, sınıf, korporasyon gib kavramlardır. Bireyi esas alan ideolojiler bile, bireyin kendini en iyi geliştirebileceği, ifade edebileceği düzeni aramakla genel bir düzeye çıkmaktadırlar.

Siyasal parti ve siyasal ideolojilerin siyasal yaşantıda önem kazanmalarının parlamentonun siyasa yapımındaki rolünün aşınması ile ilişkisi nedir? İlkin, belirli dünya görüşlerini uygulamak üze-

re iktidara gelmeği amaçlayan partilerin yaygınlaşması, yasama-yürütme ya da siyasa yapımı ile siyasa uygulaması ayırımının zayıflamasıyla sonuçlanmıştır, çünkü artık önemli olan kimin siyasa-yı yapacağı, kimin uygulayacağı değil, partinin düşünce doğrultu sunun ve bu doğrultunun uygulamaya dönük ögesi olan parti programının, kim tarafından yapıldığına bakılmaksızın, gerçekleştirilmesidir.

İkinci olarak, özellikle dar gelirli kitlelerin parlamentoya seçtiği üyeler, çoğu zaman kişisel olanaklarının seçim kazanmağa yeterli olmaması dolayısıyla, kitle örgütleri olan siyasal partilerin desteğine bağımlı kalmışlardır. Bir yandan bu bağımlılık, diğer yandan ideolojilerin ve parti programlarının yorum ve uygulanmasında aranan bütünlük, partilerin parlamentolardaki temsilcilerinin, partilerin yönetici kadrolarının karar ve isteklerine uyma olarak görebileceğimiz parti disiplininin doğmasına yol açmıştır (2). Bir parti ya da partiler bileşiminin iktidara geçmesi durumunda, genel kural olarak, parti yönetici kadroları hükümette görev almakta ve parlamentodaki kendi partilerinin temsilcilerinden de, uygulayacakları siyasalar için destek beklemektedirler. Diğer bir deyimle, parlamenterlerin görevi siyasa oluşturmak değil, hükümette oluşan siyasaları yasalaştırarak meşrulaşmasını sağlamaktır.

Üçüncü olarak, siyasal çatışma giderek toplumda farklı seçenekleri savunan bir partilerarası mücadele olarak algılanmağa başlanmıştır. Böylece, kamuoyu açısından yasama-yürütme ayırımı anlamını yitirmiş, siyasa yapanlar ve uygulayanlar ile bunu eleştirenler ve dolayısıyla denetleyenleri esas alan bir iktidar-muhalefet ayırımı daha anlamlı gözükmeğe başlamıştır. Aynı gelişmenin bir başka sonucu da, vatandaşların oy kullanımında adayların kişisel nitelikleri yerine, aday oldukları partiye bakmaları olmuştur. Bu ise, partiye bağlılık göstermeyen temsilcilerin seçilme olasılıklarını zayıflatırken, partiye bağlılıktan öteye nitelikleri zayıf olan kişilerin temsilci seçilme olasılığını güçlendirmiştir.

Günümüzde siyasal ideolojilerin göreceli önemi azalmakla bir-

(2) Parti disiplinine ilişkin daha ayrıntılı çalışmalar için, bak Ergün Özbudun, **Part Disiplini** (Ankara = Hukuk Fakültesi 1968) ve İlder Turan, «**Parti Disiplini**» **İktisat Fakültesi Mecmuası**, (XXVIII, 1968-1969, s. 79-102).

likte, siyasal partilerin siyasal süreçteki belirleyici yeri süregelmekte ve parlamentonun siyasa yapımındaki rolünün güçlenmesini engellemektedir.

B. Devletin İşlevlerinin Çoğalması, Bürokrasinin Gelişmesi

Parlamentoların önem kazanmasının hükümdarların yetkilerinin kısıtlanması ve iktidar tabanının yaygınlaştırılması gibi siyasal bir sorunun çözümüyle ilgili olduğuna yukarıda işaret etmiştik. Bu sorun, oy kullanma hakkının yaygınlaştırılması, monarşik hükümdarlıkların siyasal yetkilerini giderek yitirerek simgesel birer kuruma dönüşmeleri, bazı durumlarda da yıkılarak, Cumhuriyetler kurulması yoluyla önemini yitirmiştir. Buna karşılık, sanayi devriminin olgunlaşması sonucu beliren yeni toplumlarda yoğunlaşan örgütlenmiş çıkar grupları arasında uyum ve denge sağlamak, siyasal istikrara ek olarak iktisadî istikrarı korumak, bireylerin sosyal güvenliğini sağlamak devletin görevleri arasına girmiştir. Diğer yandan, gelişen savaş teknolojisi, silâh sistemleri gün geçtikçe, da ha griftleşen düzenli, profesyonel silâhlı kuvvetlerin kurulmasını gerektirmiştir Üçüncü olarak devlet temel bazı hizmetleri sağlamak için ya da serbest rekabete elverişli olmayan ya da, iktisadî olmamakla beraber varlığı önemli görülen alanlarda yatırımcı ve işletmeciler olarak, iktisadî faaliyetlerini genişletmiştir. Özetle, devlet faaliyetlerinin kapsamı, parlamenter kurumların ilk geliştiği dönemlerle karşılaştırıldığı zaman, çok genişlemiş, giriftleşmiş ve da ha fazla uzmanlık gerektirir duruma gelmiştir.

Sözünü ettiğimiz gelişmelere koşut olarak devlet bürokrasilerinin büyüdüğüne, yaygınlaştığına tanık olunmuştur. Herbiri ayrı ayrı uzmanlık gerektiren alanlarda faaliyet gösteren bürokratik kurumların karşısında, siyasa yapımı ve uygulamasını denetlemek yükümlü olan parlamento üyeleri yetersiz kalmışlardır. Bilgileri olmayan alanlarda karar vermek durumuna giren parlamento üyeleri, uzmanları dinlemeğe, onların istekleri yönünde davranmağa itilmişlerdir. Yasa tasarıları uzmanlarca hazırlanmış, hükümetlerce benimsenmiş ve parlamentolardan bunların yasalaştırılması istenmiştir. Gerek siyasa yapımına, gerek uygulanmasına ilişkin bilgilere de sahip olan hükümetler ve bürokratik kurumlar, kendi tercihleri yönünde kararlar çıkarılmasını sağlamak amacıyla, bu bilgileri parlamentolardan esirgeyebilmişler, değiştirerek ya da eksik olarak aktarabilmişlerdir.

Toplumlardaki farklılaşma ve çoğullaşmanın örgütsel bir sonucu olarak beliren baskı grupları da, siyasa yapımı sürecindeki önemini gördükleri için; hükümetler ve bürokratlarla daha yoğun ilişkiler kurarken, parlamento üyelerini daha çok esas hedef olan yürütme yetkililerine erişmek için, bazen de tutum ve isteklerini kamuoyuna duyurabilmek için kullanmağa yönelmişlerdir.

Devlet faaliyetlerinin çoğalması ve yaygınlaşması, parlamento- ların iş hacmini de genişletmiş, dolayısıyla, üzerinde karar verilme- si gereken konulara ayrılabilen süreleri daraltmıştır. Konuları uzun, ayrıntılı biçimde tartışma anlayışı içinde gelişmiş olan ve üye sayısının çokluğu nedeniyle çabuk karar üretmeyi becereme- yen parlamentolar, kısa sürede çok karar üretme becerilerine sahip hükümet bürokrasi ikilisinin sürekli baskısı altında kalarak, ka- rar alma sürecindeki etkinliklerini yitirmişlerdir. Bu bazen, yasa tasarılarını incelemeyen, pro-forma kabul etmek, bazen de yetkile- rinin bir kısmını hükümetlere devretmek şeklinde gerçekleşmiştir. Yavaş işleyen yasama sürecinden hoşnut olmayan hükümetler ise süreci hızlandırmak için ya ivedilik gerektiren durumlar yaratmış- lar ya da ivedi davranılmazsa, kriz doğacağı tehdidinde sığınmışlar- dır.

Sanayileşme ve ticarileşmenin beraberinde getirdiği yeni de- ğerler de, parlamentoların kamuoyundaki desteğini zayıflatıcı bir etkide bulunmuştur. İktisadî gelişme sonucu beliren verimlilik, ras- yonellik, uzmanlığa saygı gibi değerler, uzmanlığı zayıf, yavaş çalış- şan kurumlar olan parlamentolara duyulan saygı ve güvenin azal- masıyla sonuçlanmıştır (3).

Diğer Gelişmeler

Parlamentoların, yürütme karşısındaki etkinliğini zayıflatan iki gelişmeden daha söz edebiliriz. Bunlardan ilki, uluslararası ilişki- lerin yoğunlaşması ile ilgilidir. Uluslararası ilişkilerin gerektirdiği, kısa sürede, bazen anında karar alma zorunluluğu, ilişkilerde az sa- yıda muhatabın getirdiği kolaylıklar, ilişkilerin sürekli ve düzenli olması zorunluluğu, dış ülkelerle varılan anlaşmaların, ülkenin inan-

(3) Bu görüş için bak. Karl Dietrich Bracher, «Problems of Parliamentary Democracy in Europe». Herbert Hirsch ve M. Donald Hancock'un der- lediği **Comparative Legislative Systems** adlı yapıtta (New York: Free Press, 1971), s. 343.

dırıcılığını koruması için kabul edilmesi gerektiği savı, yürütmenin yasama karşısındaki üstünlüğünü perçinlemiştir.

İkinci gelişme, parlamentoların siyasal istikrarsızlığın bir nedeni olarak görülmesidir. Hükümetlerin kurulması, güvenoyu almasında karşılaşılan güçlükler, parlamenter tartışmaların siyasal gerilimleri yükseltici etkileri, bu değerlendirmenin nedenini oluşturmakla beraber, istikrarsızlığın toplumdaki kaynaklandığını, parlamentoya yansıdığını belirtmek yerindedir kanısındayız.

Yeni Bir Parlamenter Demokrasi Kuramı

Bu noktaya kadarki tartışmamızda, evrensel nitelikte bir siyasal gelişme süreci içinde, parlamentoların yürütme karşısındaki gücünün zayıflamasına katkıda bulunan genel eğilimlerin nedenlerini saptamağa çalıştık. Ancak gözlemlerimizden, parlamentoların yürütme karşısında güçlerini tamamıyla yitirdiği anlamına gelmemelidir. Belki de, parlamenter demokrasi kuramının yeniden kavramlaştırılması ve düzenlenmesi gerekmektedir. Bu çabaya esas teşkil edecek gözlemsel genellemeler ve hipotezler şu şekilde deyimlendirilebilir.

1) Parlamentolar, yasa tasarılarının oluştuğu, ayrıntılı olarak tartışıldığı bir kurum değildir.

2) Yasama - yürütme ayırımının davranışsal önemi sınırlıdır. İktidar ve muhalefeti esas alan bir ayırım daha anlamlıdır.

a) Muhalefet, iktidarın hareket alanını parlamento içinde ve dışında belirleyici etkide bulunur.

b) Muhalefet, iktidarın ele alması gereken sorunları tanımlamakta katkıda bulunur.

3) Parlamento üyeleri, siyasal kararları alan hükümet ile kitle arasında haber akımını sağlamakta önemli bir role sahip olabilirler.

4) Parlamentodan çıkacak yasanın kapsamı genişledikçe, parlamentodan gelecek tepkilere hükümetler daha fazla ağırlık tanımakta, diğer bir deyimle, geniş kapsamlı yasaların yapımında, parlamentonun ağırlığı artmaktadır.

5) Parlamenter destek marjı dar hükümetlerin, parlamento üyelerinin görüşlerine ağırlık tanıma olasılıkları daha yüksektir.

6) Parlamento üyeleri, seçmenlerinin işlerine yardımcı olmak yoluyla, bürokrasiyi, sınırlı bir biçimde de olsa, denetleme işlevini yerine getirmektedirler.

Önerdiğimiz genelleme ve hipotezler dizisine yenileri eklenebilir. Vurgulamak istediğimiz nokta, yeni bilgi ve bulgularımızın ışığı altında, geleneksel parlamenter demokrasi kuramının yeniden gözden geçirilmesi ve yeni bir kuramsal çerçeve oluşturulmasının gereğidir.

IV

PARLAMENTONUN YÜRÜTMİYİ DENETLEME GÜCÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Parlamentoların, hükümet ve bürokrasileri etkileme ve denetleme güçleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu farklılığı çeşitli faktörler etkilemektedir. Bunların kısa olarak incelememiz, Türkiye'de parlamentonun denetim işlevinin tartışmasına girmeden önce, yararlı olacaktır.

A. Yapısal Faktörler

Gerek parlamentolar, gerek hükümetler ve bürokratik kurumlar faaliyetlerini, yazılı olsun olmasın, bir yasal çerçeve içinde yürütürler. Bu çerçeve, işleyişinden soyutlanmış olarak ele alınmak gerekirse de, davranış ve eylemlerin sınırlarını çizmesi ve biçimini belirlemesi açısından bilinmek gerekir.

Yapısal unsurların parlamentonun yürütmeye karşı etkinliğini saptayabilmek için bir dizi soru sorulabilir :

1) Parlamenter göreve gelenler, seçildikten sonra dokunulmazlık kazanırlar mı? Cevap evet ise, dokunulmazlık tam mıdır, kısmî midir? Dokunulmazlık kim tarafından ve hangi koşullara bağlı olarak kaldırılabilir?

2) Parlamentonun kendi işlerini düzenlemeğe ilişkin yetki si tam mıdır, kısmî midir? Örneğin, görev bölümünü yapmak, üyelerin uymakla yükümlü olduğu kuralları saptamak, çeşitli parlamento içi görevlere seçim yapmak, gündemini saptamak parla-

mentonun mu yetkisindedir, yoksa başka bir kurumun müdahalede bulunma yetkisi var mıdır?

3) Parlamantonun toplanacağına kim karar vermektedir? Parlamento üyelerinin kendi inisiyatiflerini kullanarak parlamento-yu toplantıya çağırmaları mümkün müdür?

4) Parlamento'ya sunulan yasa tasarılarının özgürce kabulü, reddi ya da değiştirilmesi olanaklı mıdır?

5) Parlamantoyu feshetme, yeni seçimlere gitme ya da parlamantonun çalışma dönemini kısaltma yetkisi kime verilmiştir?

6) Parlamantonun hükümeti görevden uzaklaştırma yetkisi var mıdır, bu yetki hangi koşullar altında kullanılabilir?

7) Hükümetin göreve gelmesi parlamantonun onayına mı bağlıdır, yoksa hükümet başkanı ya da üyeleri ayrı bir genel seçimle mi göreve gelmektedirler.

8) Parlamento üyeleri hükümet çalışmalarını ve eylemlerine ilişkin bilgi edinme, araştırma yapma yetkisine sahip midirler? Bu yetkilerin kullanımının sınırları nelerdir?

9) Parlamento komisyon ve üyelerinin çalışmalarını kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı olanaklar, kendilerine sağlanmış mıdır? (4)

Bu soru listesine başka sorular da eklenebilir. Ancak, kanımızca yukarıda sunduğumuz sorular, parlamentoların yürütme kurumları karşısındaki yasal gücünü belirlemek için hangi özelliklere bakılması gerektiği konusunda bir fikir vermektedir. Yasal olanakların kullanılmasına ilişkiler sorular ise davranışlarla ilgili olduğundan, yapısal nitelikte değildirler.

B. Siyasal Partiler

Bir siyasal sistemdeki siyasal partilerin örgütsel yapısı, devşirme sürecindeki rolü, ideolojik yapısı, disiplin anlayışı gibi özel-

(4) Bu sorulara benzer sorular için bak. Joseph La Polombara, **Politics Within Nations** (Englewood Cliffs: Prentice - Hall, 1974), s. 119-120 ve G.R. Boynton ve C.L. Kim'in derlediği, **Legislative Systems in Developing Countries** (Durham: Duke University Press, 1975) adlı yapıtta, Michael Mezey'in «Legislative Development and Political Parties: The Case of Thailand: başlıklı yazısı», s. 109.

likler de parlamentonun hükümet kurumlarını denetleme gücünü etkileyecektir. Örneğin, parlamento üye adaylarının belirlenmesi büyük ölçüde sürekli ve yaygın bir parti örgütünün elindeyse, ve parlamentodaki parti grubu da, genel bir parti örgütünün yasama alanındaki uzantısı olarak görülüyorsa, iktidar partilerinin yasama kurumundaki temsilcilerinin görevlerini hükümeti desteklemek olarak algılamaları olasılığı yüksektir. Aynı şekilde ideolojisi esneklikten yoksun ve iç tutarlığı yüksek partilerin, parlamentodaki üyelerini denetleme ve onları yönlendirme gücünün yüksek olması beklenebilir. Bazı partiler, parlamento üyelerinin hükümeti denetlemek yasama sürecini etkilemek için girişecekleri eylemler için, parti yönetiminden önceden izin alınması koşulunu önerebilirler. Otoriter nitelikteki partilerin bu özelliği, parti parlamenter grubunun da aynı anlayışa uygun davranmasını uyarabilir, bilgi ve istek akımına yukardan tabana doğru tek yönlülük kazandırabilir.

Bu örneklerden de görülebileceği gibi, siyasal partilerin çeşitli özellikleri, o partilerin parlamentodaki temsilcilerinin ve gruplarının diğer devlet kurumlarını denetleyip denetlemeyecekleri ve denetleyeceklerse nasıl denetleyeceklerini belirlemede etkili olmaktadır.

C. Devşirme Süreci

Parlamenter görevlere kimlerin, hangi aşamalardan geçerek geldikleri, devşirme sürecinin özünü oluşturur. Devşirme sürecinin çeşitli yönleriyle parlamentonun denetim işlevini yerine getirmesini etkileyeceği söylenebilir.

İlk soracağımız bir soru, kimlerin parlamentoya üye olabileceğidir. Okur-yazar olmak, akli yerinde olmak, belirli bir yaşa erişmiş olmak gibi evrensel nitelikteki kısıtlamalar dışında, ırk, cinsiyet, eğitim düzeyi, gelir, ideoloji ve benzeri kıstaslarla bazı toplum kesimlerinin parlamentoya temsilci göndermesi engellenmiş midir?

İkinci bir soru, parlamento üyeliğinin toplumsal saygınlığı ile ilgilidir. Temsilcilik, toplumda özenilecek bir meslek olarak görülmekte midir? Kimler, bu göreve istekli olmaktadır? Kolaylıkla anlaşılabilirliği gibi, saygınlığı olmayan mesleklere özenen kişilerin nitelikleri de yetersiz kalabilir. Eğer bir parlamento nite-

liksiz kişilerden oluşursa, gerek diğer devlet kurumlarını denetlemek için gerekli beceri ve yetenekler açısından, gerek denetlenmesi amaçlanan kurumların parlamento üyelerine önem vermesi bakımından bir eksiklik doğacak ve parlamento etkin bir denetim kurumu olmaktan uzaklaşacaktır.

Üçüncü bir soru, parlamenter göreve gelmenin ve bu görevden ayrılmanın getirdiği rizikolarla bağlantılıdır. Eğer, parlamenter göreve aday olmak kişinin maddi ve bedeni güvenliğini tehlikelere açıyorsa, aday olup kazanamamak kişinin saygınlığını azaltıyor, güvenliği açısından bir tehlike yaratıyorsa, çoğu yetenekli ve başarıya ulaşmış kişi, parlamento üyeliğinden kaçınabilir.

Aynı olaya, parlamenter görevden ayrılmanın taşıdığı rizikolar açısından da eğilebiliriz. Parlamento üyeliğinden uzaklaşmak, kişi için büyük saygınlık kaybı, maddi olanak kaybı, sosyal ve maddi güvenliğin büyük sarsıntı geçirmesi gibi sonuçlar doğuruyorsa, parlamento üyelerinin bireyler ve bir grup olarak, diğer kurumları denetlemeğe yönelmek yerine, görevlerini koruyabilmeğe dönük davranışlara yönelmelerini bekleyebiliriz (5).

D. Kurumsallaşma ve Toplumsal Destek

Kurumsallaşma, değer verilen, sürekliliği olan, istikrarlı davranış örüntülerinin oluşması diye tanımlanabilir (6). Bir parlamentonun diğer devlet kurumlarına karşı etkinliği kendisinin kurumsallaşma düzeyi ile yakından ilgilidir.

Kurumsallaşma kavramını işlemselleştirerek, örnekle açıkladığımız zaman etkinlikle ilişkisini daha kolay gösterebiliriz. Örneğin, yasa tasarılarını, genel düzeyde görüşmeden önce, parlamenter uzmanlık komisyonları aracılığıyla inceleyen, düzelten ve standartlaştıran bir parlamento, böyle bir uzmanlık çerçevesine sahip olmayan bir parlamentoya kıyasla daha verimli çalışır, daha çok iş yapabilir. Aynı şekilde, üyeleri parlamentonun işleyişine ilişkin yazılı ve geleneksel kuralları daha iyi bilen bir parlamento, usul sorunlarıyla vakit yitirmekten korunabilir. Üyelerin birbiri ile olan ilişkile-

(5) Rizikonun sistemsal sonuçlarını inceleyen yetkin bir yazı için bk. Lester Seligman, «Political Risk and Legislative Behavior in Non-Western Countries», G.R. Boynton ve C.L. Kim'in a.g. yapıtında. s. 89-106.

(6) Bak. Samuel P. Huntington, **Political Order in Changing Societies** (New Haven; Yale University Press, 1968), s. 12.

rinde uyacakları nezaket kurallarını oluşturabilmiş bir parlamento bir yandan üyeler arası gerilimlerden göreceli olarak arınmış olacağından daha düzenli çalışabileceği gibi, diğer yandan, denetleme amaçladığı devlet kurumları tarafından ve kamuoyunca daha saygılı karşılanabilir ve dolayısıyla daha etkin olabilir.

Parlamentoların kurumsallaşma düzeyini etkileyen faktörler arasında, onların yaşam süresi, siyasal partilerin yaşam süresi, üyelerinin parlamento üyesi olmadan önce geçirdikleri siyasal tecrübe, parlamento üyesi olarak geçirdikleri süre, diğer bir deyimle parlamento üyelerinin devir hızı önemli rol oynarlar.

Kurumsallaşmanın bir boyutu da kamuoyunun parlamentoya verdiği destek ile ilgilidir. Varlığına ve yetkilerini kullanmasına değer verilen parlamentolar, diğer devlet kurumlarını etkilemekte, denetlemekte daha başarılı olurlar. Belki de, parlamentoya yönelik desteğin önemini, şu sorunun yanıtı belirleyecektir: Parlamenter kurumların varlığı, işleyişi ya da yetkilerini kullanmaları tehlikeye düştüğü, engellendiği zaman, bunların korunması için hangi güçler harekete geçmekte, ne tür tepkiler dokmaktadır? (7)

E. Parlamentonun Ele Aldığı Konuların Özellikleri

Parlamentoların tartışmak ve yasalaştırmakla yükümlü oldukları tasarıların kapsamları, ilgilendirdikleri kamuoyu kesimleri dar ya da geniş olabilir. Genel kural olarak şu üç gözlemi yapabiliriz: İlkin, ele alınan konu ne kadar geniş bir kitleyi etkileyecekse ve önemli görülüyor ise, parlamentonun siyasa yapımına katkısının o oranda yüksek olması daha olasıdır. Bu katkının mutlaka parlamenter oturumlarda gerçekleşmesi gerekmez, parti grubu toplantı-

(7) Siyasal destek kavramı ilk David Easton tarafından önerilmiştir. **A Systems Analysis of Political Life** (New York: John Wiley, 1965). Türkçe bir özet için Bak. İlder Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış** (İstanbul: İktisat Fakültesi, 1977), s. 16-29.

Yasama kurumlarına ilişkin destekle ilgili olarak bak. G.R. Boynton, S.C. Patterson ve R. Hedlund, «The Structure of Support for the Legislative Institution», Herbert Hirsch ve Donald Hancock; **A.g.y.**, s. 39-52. Türkiye'de parlamentoya yönelen desteğin bir çözümlemesi için bak. Ersin Kalaycıoğlu, **Representatives' Actions and Legislative Support: Determinants of Public Support for the Legislative Systems in Turkey** (Basılmamış doktora tezi, Iowa Üniversitesi (A.B.C.), Siyasal Bilimler Bölümü 1977).

larında hatta formel olmayan sohbet, danışma, nabız yoklaması gibi yöntemlerle de gerçekleşmesi olanaklıdır. Önemli olan, parlamento üyelerinin onayına ve desteğine başvurulmasına gerek duyulmasıdır.

İkinci olarak, ele alınan konularda kamuoyunda yaygın uyumsuzluklar olması, parlamento içi ilişkilerin yüksek gerilim düzeylerine varması, parlamentonun siyasa yapımındaki ağırlığını arttırmaktadır.

Üçüncü olarak, ele alınan konuda bir karar üretimi için zaman dar ise diğer bir deyimle konu ivedilik gerektiriyorsa, yürütmenin yasama karşısındaki gücü artmakta, parlamento hükümet önerilerini ayrıntılı olarak incelemeden onaylama durumuna itilebilmektedir. Her zaman ivedilik gerektirmemekle birlikte, dış ilişkilere dönük konularda, genellikle hükümet siyasaı belirleyici ve parlamentodan daha çok destek bekleyici bir ortamda çalışmaktadır.

Parlamentoların hükümetler ve bürokratik kurumlar karşısındaki gücünü belirleyen ana değişkenlerin genel düzeydeki incelenmesini böylece tamamladıktan sonra, Türk parlamentosunun siyasa yapımı ve uygulamasını denetleme işlevini nasıl gerçekleştirdiğini incelemeye geçebiliriz.

TÜRK PARLAMENTOSUNUN SİYASA YAPIMI VE UYGULANMASINDA DENETİM İŞLEVİ

1. T.B.M.M.'nin Yasal Konumu

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin diğer devlet kurumlarının karar ve eylemlerini denetlemekteki yerini saptayabilmek için, önce yasal yetkilerini ve bunları kullanmasında gözlenebilen düzenlilikleri belirleyelim.

Anayasamız, kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş (Md. 4), yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine vermiş ve bu yetkinin devredilmeyeceğini belirtmiştir (Md. 5). Bununla birlikte, 12 Mart İktidarları döneminde, Bakanlar Kurulunun, T.B.M.M.'den kanun kuvvetinde kararname çıkarmasına, bazı kurallara bağlı kalmak koşuluyla olanak sağlanmıştır. (Md. 67). Devlet yönetiminde esneklik sağlanması, parlamentonun gündelik konulara fazla zaman ayırarak, önemli sorunlara eğilmeğe vakit bulamamasının önlen-

mesi gerekçeleriyle, bu olanağın, parlamentonun siyasa yapımındaki gücünü etkilemeyeceği önerilebilirse de, kanun kuvvetinde kararname çıkarma yetkisinin Anayasamıza girdiği dönemin özellikleri, bu olanaktan yararlanarak güçlerini arttırmak isteyen hükümetlerin parlamentoya, yetki vermesi için ağır baskılar uygulayacakları endişesini doğurmaktadır. Nitekim, bu olanağın olağan siyasal yöntemlerle göreve gelen hükümetler tarafından kullanılmamış olması, bu endişeyi haklı çıkaracak niteliktedir.

Vurguladığımız bu istisna dışında, T.B.M.M., yürütme organı karşısında, yasal açıdan oldukça güçlü gözükmektedir. Bakanlar Kurulunun görevde kalması, Millet Meclisi'nin vereceği güvenoyuna bağlıdır (Md. 103). Cumhurbaşkanı, T.B.M.M. tarafından seçilmektedir (Md. 95). Gerek hükümet üyelerinin, gerek Cumhurbaşkanı'nın yargılanmasına gerektiğine ilişkin kararları yine T.B.M.M. almağa yetkili'dir (Md. 90 ve Md. 99).

Bilgi edinmeyi amaçlamakla birlikte, milletvekillerinin bireyler olarak, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu'nun kurum olarak önem verdikleri konuları belirledikleri ve çoğu zaman hükümet ve bürokrasinin eylemlerini deşici nitelikte olduklarından, parlamento üyelerinin yazılı ve sözlü soru sormaları da bir denetleme olanağı sağlamaktadır. Aynı şekilde Meclis araştırması da, bir denetim yolu olarak görülebilir.

Hükümeti görevden uzaklaştırma ve üyelerini yargılamakla sonuçlanabilen daha güçlü iki denetim yolu olarak gensoru ve meclis soruşturması yolları da (Md. 88, 89, 90) yasama kurumuna açıktır.

Çoğunluğun, bu durumunu azınlık aleyhine önemli konularda, özellikle anayasal sistem değiştirmek için kullanmasını engellemek amacıyla Anayasamız birkaç güvence getirmiştir. Bazı Anayasa maddelerinin değiştirilmesi olanaklı değildir. Çıkarılan yasaların Anayasaya uygunluğu konusunda duraksamaları olan parti gruplarına, Anayasa Mahkemesinde iptâl davası yolu açık tutulmuştur (Md. 81). Anayasa değişiklikleri için ise vasıflı çoğunluk aranmaktadır (Md. 155).

T.B.M.M. üyeleri yasa teklifleri yapmak ve tekliflerini ilgili komisyonlar önünde savunmak yetkisine sahiptirler (Md. 91).

Parlamento, devlet harcamalarını iki ayrı yönden denetleme olanağını elinde bulundurmaktadır. İlkin, Sayıştay, T.B.M.M. adına

harcamaları denetlemeğe yetkili kılınmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi yine T.B.M.M.'ne bırakılmıştır (Md. 127). İkinci olarak, Kesin Hesap Kanunlarını kabul etmek yoluyla, geçmiş harcamalar üzerinde de denetimde bulunma yolu T.B.M.M.'ne açık tutulmuştur (Md. 128). Ancak, yeterince incelenmemiş olmakla birlikte, Sayıştay'ın kendisini daha çok bir klâsik bürokratik kurum olarak algıladığını, Kesin Hesap Kanunlarının ise etkin bir denetim yolu olarak kullanılmadığı kanısını taşıyoruz.

Aynı sorunun başka bir boyutu da bütçede öngörülen harcamalar ile gerçekleşen harcamalar arasındaki tutarsızlıklardır. Ayrıntılı araştırmayı gerektirecek olan bu konuya başlangıç olarak şu hipotez ileri sürülebilir. Bütçeler, genellikle şişirilmiş gelir tahminlerine dayandırılmakta ve gerçekleşmeyeceği bilinerek yapılmaktadır. Mali yıl süresince kaynak dağıtımını Maliye Bakanlığı (yani Hükümet) tarafından yapılmakta ve dolayısıyla, hükümet bütçede öngörülen siyasa amaçlarını kendine göre yorumlamak, diğer bir deyimle, yeniden bir iktisadî ve sosyal siyaset tanımlama olanağına kavuşmaktadır.

Yasama organı, kendi işlerini düzenlemekte tamamen özgürdür. İşlerini düzenlemek, gündemini yapmak, yöneticilerini seçmek komisyonlar kurmak ve çalıştırmak Meclislerin yetkisindedir. Anayasa'da belirtilen dönemler dışında, Meclis ve Senato Başkanları kendiliklerinden ya da üyelerin beşte birinin isteği üzerine, Meclisleri toplantıya çağırabilirler (Md. 83).

Parlamento üyeleri görevlerini engelsiz yerine getirebilmek için, yasama dokunulmazlığı ile donatılmışlardır. Partiye dayalı çoğunlukların, bu hakkı sorumsuzca kısıtlamalarını engellemek için, partilerin, dokunulmazlığın kaldırılması konusunda görüşme yapmaları ve grup kararı almaları yasaklanmış (Md. 79), üyeliğin düşmesi (Md. 80) ve dokunulmazlığın kaldırılmasına karşı yargı yolu açık tutulmuştur (Md. 81).

Salt yasal açıdan, parlamentonun yürütme organı karşısında yüksek bir denetim gücü olduğu kanısına varmak olanaklıdır. Yürütme organlarının parlamento karşısındaki gücü ise sınırlı görünümündedir. Örneğin, T.B.M.M.'nin erken seçim kararı alabilmesine karşın (Md. 69), hükümetin seçim yenilenmesi anlamına gelen yasama kurullarını fesih yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanı'nın böyle bir yetkisi olmakla beraber, kullanılabilmesi için aranan koşulla-

rın gerçekleşmesi olağanüstü siyasal istikrarsızlığa bağlıdır ve zordur (Md. 108). Yine Cumhurbaşkanı'nın, yasaları veto etme yetkisi bulunmakla beraber, Meclislerin kararlarında ısrar etmeleri yolu açıktır (Md. 93).

Parlamentonun yasal gücünün ağırlığına karşın, uygulamayı inceleyen bir araştırmacının, parlamentonun etkin bir denetlemeyi sürekli olarak gerçekleştirmediğini gözlemesi şaşırtıcı olmayacaktır. Bunun nedenlerini, bundan sonraki başlıklar altında incelemeye yöneleceğiz.

II. Siyasal Partiler ve Parlamenter Denetim

Yapılış tarihi yeni olması dolayısıyla, Anayasamız siyasal partilere yer vermiş, onları siyasal yaşantının vazgeçilmez bir ögesi olarak nitelendirmiştir (Md. 56). Siyasi Partilerin kuruluşu ve uya-cakları esaslar ayrı bir kanunla düzenlenmiş, denetimleri ise tarafsız bir yargı organı olan Anayasa Mahkemesine bırakılmıştır.

Kitlenin temsil işlevini yerine getirmekte partilerin önemine yazımızın ilk bölümünde değindik. Yine, belirttiğimiz gibi, günümüzün siyasal yaşantısında yasama - yürütme ayırımının yerine iktidar - muhalefet ayırımının daha yararlı bir çözümleme aracı olduğuna da işaret ettik. Bu bakış açısı içinde, iktidar partisi parlamento üyelerinin hükümetin siyasa yapımı ve uygulaması işlevine nasıl bir katkı ve etkide bulduklarını araştırmak, parlamentonun hükümet eylem ve çalışmalarını meşrulaştırmaktan öteye bir işlevleri olup olmadığını saptamamızda yardımcı olacaktır. Diğer yandan, muhalefet partilerinin iktidarı denetlemek için sahip oldukları en önemli güç, parlamentodaki temsilcileridir. Kaldık ki, parlamento üyeleri, kitle ile yönetim arasında haber akımını sağlayan bireyler olarak, siyasa yapımı ve uygulanmasını etkileme ve denetleme işlevini de yüklenmek durumundadırlar. Bu nedenlerde, siyasal partilerin parlamento üyeleri üzerindeki etkileri, parlamentonun denetim işlevini yapıp yapmamasıyla yakından ilgilidir.

Türk siyasal partileri disiplinli partilerdir. Bunun uygulamadaki anlamı, bir partiye mensup bir parlamento üyesinin, partisinin yetkili kurullarının kararları doğrultusunda davranmakla yükümlü kılınması, aykırı davranışların ise yaptırımlarla karşılanmasıdır. Disiplin esasının, parlamenterlerin davranışı ve parlamentonun denetim işlevi açısından sonuçları ne olmaktadır?

İlkin, parlamento üyeleri, kendi yasa tekliflerini yapmadan önce, genellikle partilerin Meclisteki yöneticilerinden izin almak durumundadırlar. Özellikle, hükümet partilerine üye olanlar için, bu hükümetin beğenmediği tekliflerin yapılamaması anlamına gelmektedir.

İkinci olarak, yasa tasarılarının en önemli kaynağı hükümettir. Gerçi parlamentoda tasarılar da değişiklik yapma olanağı hem komisyon, hem de parlamento oturumu düzeyinde vardır. Fakat, burada da, iktidar partilerinin üyeleri, tasarıları savunmakla yükümlüdürler ve öze ilişkin değişiklik önerileri yapmamaktadırlar. Muhalefet partilerinin önerileri ise, iktidar partilerinin oylarıyla çoğu zaman reddedilmektedir.

Sözlü ve yazılı soru sorma alanında da, iktidar partileri, hükümetin eleştirilere hedef olmasına yol açacak sorulardan kaçınmakta, muhalefet partilerinden gelen sorulara ise, bakanlar doyurucu yanıtlar vermekten kaçınabilmektedirler.

Belirli bir konuda Meclis Soruşturmasının yapılması, yine iktidar partilerinin yönetim katının, girişimi olumlu karşılamasına bağlıdır. Meclis soruşturmasının yapılmasına karar verildikten sonra, bu işi yapmakla görevlendirilen komisyonun bilgi edinmesi güvence altında değildir. Örneğin, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 103. Maddesi, araştırma komisyonlarının kimlerden bilgi isteyebileceğini belirtmektedir, ancak bilgilerin esirgenmesi durumunda, yasa ma kurumunun ne gibi yaptırımları kullanılabileceği açık değildir. Böylece, Meclis araştırmasının etkinliği çeşitli yönlerden sınırlanmış olmaktadır..

Meclis soruşturması ve hükümet hakkında gensoru açılmasında ise sonuç tamamıyla parti disiplini esasına göre belirlenmektedir. Siyasal tarihimizde gensoru yoluyla hükümetin görevden uzaklaştırılması, ilk defa kısa bir süre önce gerçekleşmiş, bazı parlamento üyelerinin partilerinden ayrılması sayesinde olanaklı olmuştur. Meclis soruşturmasının örnekleri daha yaygın olmakla birlikte hükümetler bir yandan soruşturma komisyonlarında kendi partilerinin temsilcileri aracılığıyla, diğer yandan diğer devlet kurumlarının ve özel kurumların bilgi esirgemesini sağlayarak, soruşturmaları etkisizleştirmeye başlamıştır.

Parti disiplininin, özellikle iktidar partilerinin hükümeti denetlemekte kullanabilecekleri olanakları sınırladığı görülmektedir.

İktidar partilerine üye parlamento üyelerinin, denetim işlevini parti grupları çerçevesinde ve partinin diğer kurallarında gerçekleştirebildikleri, parlamentoda ise parti bütünlük ve birliğini koruyacak şekilde davrandıkları ileri sürülebilir. Çalışmamızda parlamentoyu konu edindiğimizden, bu tür denetim konumuz dışında kalmakla birlikte, onun da gerçekleşmesini engelleyen birkaç noktayı vurgulamakta yarar görüyoruz.

Öncelikle, parti yöneticilerinin milletvekili ya da senatör adaylarını belirlemede önemli rolü vardır. Adayların genel merkez yoklamasıyla saptandığı durumlarda, parti yönetim kadrosunun istekleri yönünde davranmayan parlamento üyelerine adaylık esirgeme ya da onları listede seçilemeyecekleri bir yere koyma olanakları bulunmaktadır. Adayların önseçimle saptandığı yerlerde dahi, parti yönetimi kendileri açısından bir sorun oluşturan temsilciyi, parti örgütüne baskı yaparak ya da telkinde bulunarak, seçilme şansından yoksun kılmak olanağına sahiptirler.

İkinci olarak, parlamento üyelerinin yeniden seçilmeleri seçim bölgelerine, dar ve geniş anlamda, hizmet götürmelerine, seçmenlerinin kişisel ve topluluğa ait sorunlarını çözmelerine bağlıdır. İktidarda bulunan parti yöneticileri, kendilerini eleştiren parlamento üyelerinin seçmenle ilgili işlerini izlemelerinde güçlükler çıkarabilir. onu etkisiz duruma sokabilirler. Bir temsilcinin salt kendilerine erişmesini engellemek dahi etkili bir yöntem olabilir.

Üçüncü olarak, parti yöneticilerine karşı eleştirici görünümünde olan kişilerin, parti hiyerarşisinde yükselmesi de engellenerek kişisel politik ereklerine ulaşmaları durdurulabilir.

Özetle, parlamento çerçevesi içinde yapılamayan denetimin, parti çerçevesinde gerçekleştirilmesini zorlaştıran ve parti yöneticileri lehinde işletilebilen olanaklar vardır.

T.B.M.M.'nin işlemesine ilişkin yasal çerçeve de siyasal parti yönetimlerinin parlamento üyeleri üzerindeki üstünlüğünü perçinlemektedir. Anayasamızda, fakat özellikle Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüklerinde, parti grupları başlıca aktörler olarak kabul edilmiş ve parlamento üyelerinin kişisel girişimlerine verilen olanaklar dar tutulmuştur. Bunun parlamentonun düzenli işleyişine ilişkin bir zorunluluk olduğu anlaşılabilirse de, parti yönetiminin yetkilerini güçlendirdiğini yadsımamak gerekir.

Bu gözlemlerimizden sonra, siyasal partilerin, özellikle iktidar partilerinin, parlamentoyu, hükümeti ve bürokratik kurumları denetleyemez duruma mı getirdikleri, haklı olarak sorulabilir. Bunun cevabı, belirteceğimiz nedenlerle hayırdır.

İlkin, parlamento üyelerinin yaptığı gündem dışı konuşmalar, bakanlıklara yönelttikleri sözlü ve yazılı sorular, düzenledikleri basın toplantıları, meclis soruşturması ve hükümet hakkında gen soru açılmasına ilişkin önerilerin, hükümetin eylemlerini sınırlayıcı, bazılarını düzeltici, diğerlerini caydırıcı etkileri olduğu söylenebilir. Bakanların, kendi bürokrasilerine, kendilerini yasama kurullarında zor durumda bırakıcı davranışlardan kaçınmaları konusunda uyarılar yaptıkları, bazı isabetsiz bürokratik tasarrufları düzeltici çaba gösterdikleri bilinmektedir.

İkinci olarak, parlamento üyelerinin eğilimlerine kayıtsız kalan hükümetlerin, bu tutumlarını sürdürmeleri karşısında, uzun dönemde, kendi partileri içinde dahi desteklerini yitirdikleri, partilerinden kopmalarla karşılaştıkları görülmektedir.

Üçüncü olarak, parlamentoda yapılan tartışmalar, kamuoyunda da yankılanmakta, tepkiler doğurmaktadır. Hükümetlerin eylem ve çalışmaları, kamuoyunun eğilimlerinden bir ölçüde etkilenmemekte ve parlamentonun hükümeti dolaylı bir biçimde etkilemesi gerçekleşmektedir.

Son olarak, disiplin içinde davranan muhalefet partilerinin, çok önemli gördükleri konularda, yasal olanakları değerlendirerek, hükümetin savunduğu ve parlamenter çoğunluğun desteklediği tasarıların yasalaşmasını durdurmaları mümkün olmuştur. Bunun canlı bir örneği, yakın geçmişimizde Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kuruluşuna ilişkin tasarının yasalaştırılmamasında bulunabilir.

III. Parlamenterler kimler arasından devşirilmektedir? Soruyu yasal açıdan yanıtladığımızda ülkemizde herhangi bir topluluğun temsil edilmesine olanak vermeyen düzenlemeler olmadığı görülmektedir. Senato üyeliği için aranan ve anlamsız bir seçkinliği yansıtan üniversite ya da yüksek okul diplomasını haiz olmak dışında, parlamento üyeliğine aday olmak için, her siyasal demokraside görülenler dışında bir kısıtlama yoktur.

Olaya davranışsal açıdan eğildiğimizde bazı genellemelere varmamız olanaklıdır (8). Parlamento üyeleri genellikle üç ayrı yoldan parlamentoya girmektedirler. Bir kısım parlamenter, yerel parti örgütlerinde görev alıp şöhret kazanarak ya da çevrelerinde çeşitli nedenlerle tanınmaları ve destek sağlayabilmeleri sayesinde parlamento üyesi olmaktadır. Bir ikinci grup, önemli toplum kesimlerine siyasal partilerin verdiği önemi simgelemek üzere, parti yönetimleri tarafından merkez kontenjanından aday gösterilerek göreve gelmektedirler. Sendika liderleri bunun yaygın bir örneğini oluştururlar. Üçüncü bir grup ise, devlet görevinde ya da kamuoyunda kazandıkları başarı ve şöhrete dayanarak parlamenter göreve, yine çoğunlukla merkez kontenjanlarından aday gösterilmek suretiyle, ulaşmaktadırlar. İlk grup ve ikinci grup parlamenter, kitleden parti yönetimine iletişim, yine ikinci grup ile üçüncü grup ise uzmanlık bilgisi sağlamak için elverişli durumdadır. Ancak, devşirme örüntüsünün bu yönünden, iktidar ya da muhalefette olunsunlar, parti yönetimlerinin yeterince yararlandıkları kesin değildir. Partiler içinde aşağıdan yukarı iletişimin nasıl sağlandığı, bunun hükümet ve bürokrasinin denetlenmesi için parlamento üyeleri ve partilerin parlamento grupları tarafından nasıl değerlendirildiği incelenmesi gereken bir konudur. Uzman niteliklerinin, denetlemeyi sağlamak için iyi değerlendirildiğini söylemek ise güçtür, çünkü siyasi partilerimizde konulara göre uzmanlaşmaya yeterince ağırlık verilmemektedir. Örneğin, muhalefet partilerinde «gölge kabine» diye adlandıracağımız gayri resmî bir uzuv gelişmemektedir. Parlamenter komisyonlara üye seçiminde uzmanlığın ne oranda bir kıstas olduğu incelenmemiş olmakla birlikte, önemli görülen komisyonların üyelerinin seçiminde pek ağırlık taşımadığı, burada bir izlenim olarak belirtilebilir.

Milletvekili ya da senatör adaylığını kazanmak için, çoğu zaman bir önseçim sürecinden geçmek gereklidir. Önseçim engelini aşmak için, aday adaylarının, parti üyeleri arasından seçilen delegelerin oylarını sağlamaları gereklidir. Bu zorunluğun, aday olmayı başaranların nitelikleri ve görev yapısı üzerindeki etkileri incelenmemiştir. Geçici-nitelikte bazı varsayımlar önerilmesi yine de olanaklıdır :

(8) Kuruluşundan 1957 seçimi sonrasına kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin çeşitli niteliklerinin ayrıntılı bir incelemesi için bak. Frederick Frey, **Turkish Political Elite** (Cambridge: M.I.T. Press, 1965).

1) Yerel düzeydeki siyasal başarıların, aday seçilmekte ve aday listesinin seçilebilir bir yerine gelmekte önemli rolü olmaktadır. Ancak yerel düzeyde başarı kazanmayı sağlayan niteliklerle parlamentoda başarılı bir görev yapmak için gereken nitelikler arasında uyumsuzluklar bulunabilir. Yerel politikacının sorunu, parti örgütü içinde uyum sağlamak, vatandaşlara işlerinde yardımcı olmak, parti merkezinin yönergelerini yerine getirmektir. Halbuki, bir parlamento üyesinin yapması gereken hizmetler arasında yasa- ma sürecine katkıda bulunmak, hükümet ve diğer devlet kurumla- rının eylem ve çalışmalarını denetlemek önemli bir yer tutar. Bu görev uzmanlık, bilgi birikimi, araştırmacılık, ifade yeteneği, par- lamento çalışmaları yöntemlerine ve yasalara aşinalık, bürokrasi- nin işleyişine ilişkin bilgi sahibi olmak ve benzeri nitelikler gerek- tirir. Özet olarak, kişinin aday olup seçm kazanması ve aday olduğu görevin gerektirdiği nitelikler farklıdır. Göreve seçimle gelindiği için, görev için aranan nitelikler zaafa uğrayabilmekte ve parla- menter denetim etkisizleşmektedir.

2) Parlamento üyeleri, gerek görevlerinin bir parçası olarak gördüklerinden, gerek yeniden seçilebilmelerini güvence altına ala- bilmek için, seçmenlerinin kişisel işlerini izlemeğe, sonuçlandırma- ğa büyük zaman ayırmaktadırlar. Seçmen işlerine ayrılan sürenin parlamento üyelerini, diğer görevlerinden alakoyduğu, yetiştirme ve tecrübe kazanmalarını engellediği söylenebilir.

Kaldı ki, seçmen işlerini izlemek üzere bürokrasinin yardımına sürekli gerek duyan parlamento üyelerinin, bürokrasiyi denet- lemek yerine, bürokratlara hoş görünerek işlerini kolayca yaptıra- bilme yoluna başvurabilecekleri de unutulmamalıdır.

Önseçimin olumsuz etkileri karşısında ne yapılmak gerekir? Bu sistem değiştirilmeli midir? Kanımızca, önseçim sisteminin tü- müyle değiştirilmesi, parti yönetiminin parlamento üyeleri üzerin- de kurduğu egemenliği pekiştirecek ve aday saptanmasında partili kitlenin etkili olma olasılığını daraltacaktır. Bu nedenle, ortaya çı- kardığı sorunları giderici önlemler alınması daha yerinde olacaktır. Bu önlemler ne olabilir?

1) Önseçimlerde, adayların delegeler aracılığıyla belirlenme- si yöntemi bırakılarak, bir ildeki partiye kayıtlı tüm üyeler tara- findan seçilmesi, aday adaylarının dar bir kadroya bağımlı kılın- ması durumunu hafifleterek yerel siyasette sivrilmiş kişiler dışın-

daki aday adaylarının seçilme şansı arttırılabilir. Bu yolun izlenmesinin diğer olumlu bir sonucu da, parlamento üyelerinin, parti yönetimini eleştirmek ve denetlemek için güç kazanmalarındır. Bilindiği gibi, C.H.P. değindiğimiz yönde bir değişikliği uygulamaya geçmektedir. Aynı yöntemin, yasal bir zorunluluk haline getirilmesinde yarar olabilir.

2) Parlamento üyelerinin seçmenle ilgili işlerine ilişkin yükün hafifletilmesi için bazı önlemler düşünülebilir. Örneğin, parti gruplarına bağlı ve görevi seçmenlere yardımcı olmak olan dar bir memur kadrosu oluşturulabilir. Çeşitli bakanlıklar ve devlet kurumları, bu gereksinmeye cevap veren başvurma örgütleri geliştirerek, parlamento üyelerinin devlet dairelerinin çeşitli katlarında sürekli olarak iş izlemeleri gereğini azaltabilirler. Bakanlıkların, T.B.M.M.'nde İrtibat Büroları kurmalarına ilişkin, Millet Meclisi girişimi de, bu açıdan, olumlu karşılanacak bir deneydir.

3) Parlamento'ya yeni üye seçilen kişilerin yetiştirilmesi sorunu, siyasal partilerimizce sistematik biçimde ele alınmış değildir. Siyasal partilerimizin, üyelerini parlamentoda etkin hizmet görecek bilgilerle donatmaya dönük yayınlar hazırlamaları, tecrübeli üyeleri, yeni üyeleri yetiştirmek için sistemli biçimde görevlendirmeleri düşünülecek çözümler arasındadır.

Parlamento'ya üye devşirilmesini etkileyen değişkenlerden birinin de siyasal göreve aday olmanın ve görevden ayrılmanın taşıdığı rizikolar olduğuna değinmiştik. Parlamenter göreve aday olmak isteyen Türk vatandaşlarının katlanmak durumunda oldukları rizikolar yüksek değildir. Aday olamamak sonucunda doğan en önemli kayıp, kişinin kampanya sırasında yaptığı harcamalardır. Bunun, bazen adayın katlanamayacağı boyutlara ulaştığı söylenebilirse de, bu rizikoya aday bilerek girmektedir. Buna karşılık, devlet görevinden ayrılarak aday olanların, tekrar memuriyete dönebilmeleri, bu meslek grubunun katlanması gereken rizikoyu kabul edilebilir bir düzeye indirmektedir.

Parlamenter görevden yeniden seçilemeyerek ayrılan parlamento üyelerinin katlanmak durumunda kaldıkları kayıplar da ağır gözükmemektedir. Nüfuz ve bir miktar itibar kaybı bazı kimseler için sözkonusu olabilir. Daha önemli bir sorun, yeniden iş bulma sorunudur. Ancak, bu sorun bazı parlamento üyelerinin, görevleri sırasında da işlerini sürdürmeleri yoluyla hafiflemektedir. Ayrıca,

memuriyetten gelmiş olanlar için aynı mesleğe dönmek olanaklıdır. Yetenek ve becerileriyle tanınlar ise özel kesimde görev bulabilmektedirler. Son olarak, siyasal sistemimizde seçilememenin olumsuz sonuçlarını yumuşatıcı «yastıklar» bulunmaktadır. Örneğin Kamu İktisadî Teşekküllerinin Yönetim Kurullarındaki yeniden seçilememiş parlamenter sayısı az değildir.

Parlamenter göreve aday olanların niteliklerini belirleyen önemli bir etken de, daha önce de değindiğimiz gibi, bu mesleğin toplumsal saygınlığıdır. Saygınlığı belirleyen değişkenlere, bir son raki kurumsallaşma başlığı altında eğileceğiz. Ancak, burada, Türk kamuoyunu temsil eden bir örnekleme dayandırarak yürüttüğümüz bir anket çalışmasının sonuçlarını sunmakla yetineceğiz. Soru cedvelimizde «Çocuklarınız varsa, herhangi birinin politikacı olmasını ister miydiniz?» sorusu yer alıyordu. Her ne kadar, politikacı olmak ile parlamento üyesi olmak eş anlamlı değilse de, parlamento üyelerinin kendilerinin de politikacı tanımını içinde yer almaları ve çoğunun seçilmeden önce de siyasal faaliyette bulunmuş olmaları, parlamenter mesleğin saygınlığına ilişkin yorum yapmamıza olanak vermektedir.

TABLO I (9)

Çocuğunuzun Politikacı Olmasını İster miydiniz?
(Yerleşme Birimine Göre, % olarak)

Yerleşme Birimi Cevap	Köy		Kasaba		Şehir		Metropol	
	Seçmen	Seçkin	Seçmen	Seçkin	Seçmen	Seçkin	Seçmen	Seçkin
Evet	85	76	71	53	75	62	52	64
Hayır	15	24	29	47	25	38	48	64
seçmenler için: $p < .000$	tau c = .27		$p < .000$		gamma = .44			
seçkinler için: $p < .01$	tau c = .15		$p < .01$		gamma = .23			

(9) Söz konusu araştırma, Iowa Üniversitesi Karşılaştırmalı Parlamenter Araştırmalar Merkezi'nin sağladığı katkıyla, İltar Turan tarafından yürütülmüştür. Araştırmanın yürütülmesi için büyük katkıları olan, S.B.F. eski asistanlarından Dr. Ahmet Yücekök'e ve örnekleme yapmada yardımlarını esirgemeyen eski D.I.E. uzmanı Sayın Tefik Çavdar'a içten teşekkürlerimizi sunarım.

TABLO II

Çocuğunuzun Politikacı Olmasını İster miydiniz?
(Sosyal Statüye Göre, % olarak)

Sosyal Statü Cevap	Varlıklı		Orta Halli		Fakir		Çok Fakir	
	Seçmen	Seçkin	Seçmen	Seçkin	Seçmen	Seçkin	Seçmen	Seçkin
Evet	54	52	68	72	81	79	83	100
Hayır	46	48	32	28	19	21	17	—
seçmen için: $p < .000$,	tau c = .19		$p < .000$,		gamma = .36			
seçkin için: $p < .004$,	tau c = 21		$p < .000$,		gamma = .40			

Tablolardan görülen şudur, kırsal alandan kentlere geçildikçe, politikacılığa duyulan özen zayıflamaktadır. Yüksek gelirliden düşük gelirliye inildikçe ise politikacılığa özen artmaktadır. Halbuki, milletvekilleri genellikle kentsel kökenli ve orta - yüksek gelirli kesimden gelmektedirler. Diğer bir deyimle, politikacılığı olumlu karşılayan toplum kesimleri, milletvekili çıkarmayan kesimlerdir. Bu ise gelecekteki parlamenterlerin nitelikleri açısından düşündürücüdür.

IV. Kurumsallaşma ve Toplumsal Destek

Kurumsallaşmayı, daha önceki bir bölümde değer verilen, sürekliliği olan, istikrarlı davranış örüntülerinin oluşması diye tanımlamıştık. Hızlı iktisadî kalkınma ve değişim süreci geçiren ülkemizde, her kurum değişen koşullara uyabilme çabası içindedir. Ancak, bu süreç istikrarlı davranış örüntülerinin oluşmasını da yavaşlatıcı niteliktedir. Parlamento da, toplumsal bir kurum olarak, kurumsallaşmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Parlamentonun kurumsallaşması içsel ve dışsal olmak üzere iki boyutu içermektedir. İçsel boyut, parlamentonun iç ilişkilerini düzenli ve etkin biçimde yürütecek bir örgütlenme ve davranış kuralları oluşturmasıyla ilgilidir. Dışsal boyut ise, bir kurum olarak parlamentonun ve birer kamu görevlisi olarak parlamento üyelerinin parlamento dışı resmi ve resmi olmayan kurumlarla, onların temsilcileriyle ilişki kurarken uyacakları yazılı olan ya da gelenekselleşmiş davranış kurallarını kapsamaktadır.

Değindiğimiz davranış örüntüsünün henüz oluşmakta olduğunu gösteren bazı kanıtlar vardır. 1974 baharında 104 milletvekiline

uyguladığımız ankette, milletvekillerine yazılı olmayan hangi davranış kurallarına uymaları gerektiği sorulmuştur. Kuralların ilgi alanları şunlardır :

- 1) Kendi partisinden, ya da başka partilerden olan milletvekilleriyle geçinmek.
- 2) Devlet dairelerinde seçmenlerin işlerini izlemek.
- 3) Kendi ilgilendikleri bir konuda, diğer milletvekillerinin desteğini sağlamak.
- 4) Zamanlarını çeşitli sorumluluklarına yetişmek üzere düzenlemek.
- 5) Siyasal kariyerlerinde ilerlemek.

İlginçtir ki, milletvekilleri, soruları anlamakta güçlük çekmişler, uzun açıklamalardan sonra, neden sözedildiği kendilerine açıklandığı zaman da, birkaç tecrübeli milletvekili dışında cevap bula mamışlardır.

Aynı olayın bir başka görüntüsü, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu içtüzüklerinin uzunluğu ve ayrıntılı olma düzeyidir. Parlamento üyelerinin birbirine nezaket kurallarına uyarak davranacakları ve hakaret etmeyecekleri gibi, salt parlamentoya özgü olmayan bir davranış kuralı dahi içtüzüklerde yer almaktadır. Böyle bir maddeye duyulan gerek ise, adeta bu kurallara uyulmadığını kanıtlamaktadır.

Aynı şekilde, yazılı olmadıkça; kural olmadığı anlayışı da yaygındır. Örneğin, hiçbir partinin parlamenter çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda, Meclis ya da Senato Başkanı'nın hangi partiden olacağı konusu belirsizdir. Millet Meclisi Başkanı'nın seçimine ilişkin olarak 1965'te partiler arasında varılan «Centilmen Anlaşması'na» uyulup uyulmaması, daha sonraları sürekli tartışma konusu yapılmıştır. Fakat, her defasında, anlaşmaya, isteksizce de olsa uyulmuştur. Hemen şunu belirtmek gerekir ki, yazılı olmayan kurallar, birdenbire belirmezler, çeşitli güçlükler, bocalamalar ve kararsızlıklardan sonra yerleşirler, geçerlik kazanırlar⁽¹⁰⁾. Diğer bir

(10) Amerikan Temsilciler Meclisinin kurumsallaştırılmasını tarihi bir süreç olan inceleyen ilginç bir araştırma, kurumsallaşmanın niteliği ve süreci hakkında bilgi edinilmesi için yardımcı olabilir. Bak. Nelson Polsby, «The Institutionalization of the U. S. House of Representatives», *American Political Science Review*, LXII, Mart 1968, s. 144-168.

deyimle, kurumsallaşma bir oluşumdur, bir süreçtir. Salt yasa koymakla, tüzük ve yönetmelikler çıkarmakla değil, kurumların kendi deneyleri sonunda edindikleri birikimi kurallaştırmalarıyla gerçekleşir.

Türk parlamentosunun kurumsallaşması zaman içinde gerçekleşecektir. Bununla birlikte, kurumsallaşmayı yavaşlatıcı etkenlere kısaca değinebiliriz.

T.B.M.M. üyelerinin devir hızı son yıllarda yüksek düzeylerde seyretmektedir. Bir örnek olarak, 1977 önseçimlerinde, 1973 - 1977 döneminde milletvekili olan C.H.P. milletvekillerinin % 45'i, A.P. milletvekillerinin % 42'si listeye girememişlerdir⁽¹¹⁾. Bu oranlara, diğer partilerden listeye giremeyenleri ve listeye girmekle birlikte seçilemeyenleri kattığımız zaman, milletvekillerinin devir hızının son genel seçimlerde % 50'yi aştığını tahmin etmek mümkündür. Bu devir hızı, oy kaymalarıyla açıklanamayacak kadar yüksektir. Nitekim, milletvekili sayısını arttıran, C.H.P. ve A.P. gibi iki büyük partinin de eski dönem milletvekillerinden önemli bir kesiminin seçilemediği, yukarda sunduğumuz oranlarda anlaşılmaktadır. Üyelerin büyük bir kısmı yenilenen bir kurulun gelenekler oluşturması, üyelerinin görevlerini, kazandıkları uzmanlık ve edindikleri deneylerle pekiştirerek yerine getirmeleri beklenmemelidir. Aynı şekilde, parlamentoda davranış adabının sık sık gözetilmemesi, kavgalar, küfürleşmelerin yaygın bir biçimde cereyan etmesi de şaşırtıcı olmamalıdır. Ancak, bu olayların, parlamentonun saygınlığını zedelediği de bir gerçektir.

Yüksek devir hızı, parlamentonun kendi içinde uzmanlaşmasını da olanaksızlaştırmaktadır. Parlamento komisyonlarının üyelerine sağladığı olanaklar farklı olduğundan, üyeliklerin sık değişmesi yönünde baskılar doğmaktadır. Komisyon üyeliklerine seçimde uzmanlık ve kıdeme ne oranda yer verildiği incelenmeğe değer bir konudur.

Parlamento üyelerinin çoğunun tecrübesizliği, hükümet ve bürokrasinin, parlamento tarafından denetimini güçleştirirken, bunların parlamento üzerindeki etkinliklerini de arttırmaktadır.

(11) Bu bilgiyi derleyen, İ. Ü. İktisat Fakültesi Siyaset İlmî Kürsüsü uzmanı Ülkü Demirtürk'e teşekkür ederim.

Parlamentonun, diğer devlet kurumları karşısındaki denetim gücünü belirleyen önemli bir değişken de, parlamentoya yönelen toplumsal destektir. Daha önce değindiğimiz kamuoyu araştırmasının bazı sonuçlarını sunarak, Türkiye'de parlamentoya yönelen desteğin yüksek olduğunu belirteceğiz.

Destek kurum hakkında bilgi sahibi olma ve kuruma karşı olumlu tutumlar benimsemeyi içeren iki ayrı boyuttan oluşmaktadır.

TABLO III (12)

Parlamentoyu Kurum Olarak Tanıma Oranları (Yüzde olarak)

1. Kuruma İlişkin Bilgiler

- | | |
|--|----|
| a. Parlamentonun (± 100) sınırı içinde kaç üyesi olduğunu bilenler | 52 |
| b. Parlamentoyu diğer devlet kurumlarından ayırdedebilenler | 56 |
| c. Milletvekilinin yaptığı işi memurun yaptığı işten ayırabilenler | 69 |
| d. Parlamentonun kuruluş tarihi hakkında bilgisi olanlar | 53 |

2. Parlamento Üyelerine İlişkin Bilgiler

- | | |
|---|----|
| a. İlinin milletvekillerinden en az birinin adını bilenler | 52 |
| b. Milletvekilinin halkın isteklerini yetkililere iletip iletmediği hakkında kanaat belirtenler | 77 |
| c. Milletvekillerinin çoğunun dürüst olup olmadığı hakkında kanaat belirtenler | 75 |

(12) Malcolm Jewell ve Chong Lim Kim, **Sources of Support For Legislative Institutions: Kenya, Korea and Turkey** (Iowa City: Comparative Legislative Research Center, Occasional Papers, No. 11, Kasım 1976), s. 5.

TABLO IV. (13)

**Parlamentoya Yönelen Toplumsal Desteği Araştıran
Sorulara Verilen Yanıtlar
(% olarak)**

SORULAR	Olumlu Olumsuz Bilmiyor		
1. Gerçekten Meclise gerek varmı, on-larsız işler yürür mü?	93	2	5
2. Meclsin olması, memleketimze ne getirmiştir?	83	3	14
3. Bazı ülkelerde Meclis yok. Bizde var diye daha mı iyi durumdayız?	80	8	12
4. Bir meclisin açılması, tarihimizde yapılan en iyi işlerden biri midir?	90	2	8
5. Milletvekili sayısı şimdikinin yarısına indirilse, işler yine yürür mü?	51	34	15

TABLO V. (14)

**Parlamentoya Yönelen Toplumsal Destek
(Guttman Ölçeği)**

Ölçek Puanı	%
0	2.0
1	4.5
2	17.8
3	46.1
4	3.9
5	25.7

Yukardaki Tablolar, T.B.M.M.'nin vatandaşlar topluluğunun büyük bir kesimi tarafından bilinen, tanınan, diğer kurumlardan ayırdedilen ve olumlu karşılanan bir kurum olduğunu açıkça ka-

(13) a.g.e., s. 17.

(14) Aynı yer, s. 18.

nıtlamaktadır. Bunun parlamentonun denetim gücü açısından taşıdığı anlam nedir?

Türk toplumunda yeri olan hükümet, ordu gibi siyasal güçlerin, parlamentoyu kapatma girişimleri yaygın hoşnutsuzluğa yol açabilmektedir. Türkiye'nin yönetilmesi parlamentonun, yapılan işleri meşrulaştıran onayı olmadan, son derece güçtür.

Yakın geçmişimizde 12 Mart Dönemi olarak bilinen sürede, ağır baskılar altına alınmasına rağmen kapatılmaması ve giderek, kuvvet komutanları tarafından belirtilen isteklere direniş göstermesi, parlamentonun, bütün aksaklıklarına rağmen, toplum üyeleri tarafından «tutulan» bir kurum olduğunu göstermiştir.

Özet olarak, kurumsallaşması yavaş ilerleyen bir süreç olmakla beraber, T.B.M.M.'nin, siyasal demokrasimizin devamını sağlamakta vazgeçilmez bir yeri vardır. Hükümet etmek isteyenler, parlamentonun desteğini almadan uzun süre toplum adına ve herkesin uyması zorunlu kararlar alma ve bunları uygulatabilme yetkisinden yoksun kalmaktadırlar.

V. Parlamentonun Ele Aldığı Konuların Özellikleri

Parlamentoların siyasa yapımı, uygulanması ve denetlenmesi sürecindeki yerini, ele aldığı konuların nitelik ve kapsamlarının da belirlediğini önceki bir bölümde vurguladık.

T.B.M.M.'nin sonucu belirleyici rol oynadığı birkaç örneğe bakarak, ele alınan konuların parlamentonun, özellikle hükümet karşısında sahip olduğu gücü nasıl kullandığını saptayabiliriz.

İvedi karar gerektiren ve ulusal nitelikteki sorunlarda, parlamento, hükümeti destekleyici bir rol benimsemektedir. 1974 Kıbrıs Barış Harekâtı sırasında, karar yetkisi hükümete ve parti liderlerine bırakılmış, T.B.M.M. kararları desteklemekle yetinmiştir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kuruluşuna ilişkin kanun tasarısı gibi kamuoyunda da şiddetli bölünmelere neden olan bir konuda, C.H.P. şiddetli bir muhalefet yaparak ve parlamenter olanakların tümünü kullanarak, hükümeti bu girişiminden vazgeçirmediği başarmıştır.

Parlamento üyeleri, kendilerini yakından ilgilendiren konularda, gerek hükümetin gerek parti yöneticilerinin istemine direnmek-

tedirler. Parlamenter maaşlarının yükseltilmesine ilişkin tartışmalarda, parlamento üyeleri yöneticilerine karşı direnmiş ve ancak kamuoyunun sert tepkisi karşısında, isteklerini geri çekmişlerdir.

Daha önceki dönemlerde, T.B.M.M.'nin hükümetlere karşı sert direniş göstermesi, 1945 ve 1954'te çıkarılmak istenen Toprak Reformları sırasında olmuş. İlk olayda, kanun çıkarılmakla beraber uygulanmamış, ikincisinde ise bir kanun çıkarılmasından vazgeçilmiştir.

Bu örnekler dizisinden, kesin sonuçlar çıkarmak olanaklı değildir. Belki önerilebilecek tez hipotez, kamuoyunda büyük gerilimler doğuracak hükümet istekleri karşısında parlamenter muhalefetin, etkin bir direniş gösterme olanağına sahip olduğudur.

SONUÇ :

T.B.M.M. bir denetim işlevi yapmakta mıdır, bunu nasıl gerçekleştirmektedir, denetim işlevini yapmasını uyaran, kolaylaştıran ve güçleştiren etkenler nelerdir sorusuna, yazımızda cevap aramaya çalıştık. Geniş tartışmamızı özetleyecek olursak, şunları söyleyebiliriz :

1) T.B.M.M., hükümet ve bürokratik kurumları genel düzeyde bir denetime tabi tutmaktadır.

- a. Hükümetler, yasa tasarılarını hazırlarken ve yasama organına sunarken, ondan gelecek tepkileri gözetmektedirler.
- b. Parlamentoda yapılan tartışmalar, bakanlara yöneltilen sözlü ve yazılı sorular, meclis araştırmaları, basın toplantıları, demeçler, siyasa yapıcı ve uygulayıcılarının eylem ve çalışmalarını sınırlı da olsa etkilemektedir.
- c. Zaman zaman, hükümetlerden güvenoyu esirgeme, meclis soruşturmalarına karar verme ve gensoru açılması yoluyla de denetim çabaları görülmektedir.
- d. Kararlı ve sürekli muhalefet, hükümetlerin yaygın gerilim tekliflerini yasalaştırmaktan alakoyabilmektedir.
- e. Parlamentoda siyasal partilerin egemen durumu, parlamenterlerin devşirilme yolları, parlamentonun kurumsallaşmasının yavaş ilerlemesi, onun denetim alanındaki etkinliğini zayıflatmaktadır.

2) Parlaentonun diğer devlet kurumlarını daha etkin bir biçimde denetlemesini sağlamak için, çalışmamızın çeşitli bölümlerinde yaptığımız öneriler ise şunlardır.

- a. Meclis soruşturma komisyonlarının daha etkili olabilmesi için, soruşturma komisyonu üyelerinin, komisyondaki faaliyetlerini, parti disiplini anlayışı dışında bırakmak ve soruşturma komisyonlarından bilgi esirgenmesini cezai yaptırımlara bağlamak.
- b. Parlaentonun devlet harcamalarını ve dolayısıyla izlenen siyasaları daha yakından denetlemesini sağlamak üzere, parti gruplarına uzman personel sağlamak.
- c. Önseçimleri, partili delegelerin tekelerinden çıkararak, tüm parti üyelerine açmak,
- d. Milletvekillerinin seçmen işlerini izlemesine ilişkin yüklerini azaltıcı önlemler almak,
- e. Siyasal partilerin gölge kabine kurmak, yeni milletvekillerinin görevi öğrenmesini sağlamaya dönük faaliyette bulunmak gibi yöntemlerle uzmanlaşmayı ve parlamenter olanakları kullanma becerilerini geliştirici önlemler almalarını sağlamak,