

POLONYA YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER*

Dr. Wojciech Zakrzewski

*Çev. Dr. Günsev Evcimen (**)*

I. Sunuş

Çağdaş Polonya sosyalizmi çeşitli etkenlerin ve çelişkili sayılabilecek eğilimlerin bir ürünüdür. Bu sistemin temelleri II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ve 1952 Anayasasına yansımıştır.

1950'li yılların başından 1960'ların sonuna kadar ise, sistem ancak kısmen değişti. Yönetimdeki partinin siyasal ve ekonomik uygulamalarını ciddi biçimde sorgulayan ve öncelikle ekonomik sorunlardan kaynaklanan 1970 ve 1976 işçi sınıfı hareketleri, bazı reformlara yol açmakla birlikte, 1980'lerden önce önemli değişiklikler olmadı.

İş yaşamındaki gerginlikleri ve kitlesel nitelikli grevleri izleyen işçi gösterileri, vatandaşların kapsamlı ekonomik, sosyal ve siyasal hak taleplerinin yoğunlaşmasına yol açarken, aynı durum, daha etkin bir yönetime duyulan ihtiyacın önemszenmesini engelledi. İlk iki yılı yeni oluşturulan özgür sendikalarca yöneltilen baskılar altında gelişen 1980'lerin ekonomik ve siyasal reformlar süreci, 1981'de yürürlüğe giren ve resmen 1983'de kaldırılan Sıkıyönetime rağmen, durdurulamadı. Yönetimdeki Komünist Parti, akılcı davranarak, iktidar kullanımınının daha demokratik yönetim metodlarına dayandırılması gereğini kabul etti. 1980'den beri ve gerek Sıkıyönetim dönemi süresince, gerekse daha sonra, Komünist Parti, toplumca istenen bazı değişiklikleri gerçekleştirerek, yönetimine meşruiyet kazandırma ve gücünü topluma benimsetme arayışı içine girdi.

*) Bu tebliğ, 1985 Kasımında İstanbul Üniversitesinde verilen bir konferansın, gözden geçirilmiş metnidir.

***) Dr. Evcimen, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisidir.

Buna ek olarak, Polonya'daki Sosyalist sistemin, 1791 ve 1921 Anayasalarından kaynaklanan demokratik geleneklere bağlılığını sürdüren ve (halkın çoğunluğu Katolik dinine bağlı olduğundan) kısmen de olsa halâ Katolik Kilisesinin etkisinde olan ulus üzerinde etkili olduğunu belirtmek gerekir.

Tüm bu genel koşullar, Polonya Yönetim Sisteminin kaynağı ve gelişmeleri araştırılır ve incelenirken göz önüne alınması gereken hususlar arasındadır.

II. Sosyalizmin Oluşumu ve 1982 Anayasası

İki Dünya savaşı arasında Polonya tipik bir kapitalist ülke idi. Buna rağmen, bu dönemdeki siyasal sistemi, 1921 Anayasasında öngörülen liberal-Cumhuriyetçi biçimden, 1935 Anayasasının öngördüğü otoriter rejime doğru gelişti.

1944-1952 yılları arasında yeni bir sosyalist rejim kuruldu. Polonyadaki çağdaş sistemi biçimlendiren ekonomik ve sosyal reformlar süreci, bazı belirgin özelliklere sahip bir devrim olarak düşünülmelidir. Ekonomik açıdan, bu devrim kendisini sanayiın temel dallarında uygulanan millileştirmelerde ve tarım reformunda göstermiştir. İlki, merkezi planlamaya dayanan bir ekonominin koşullarını yaratır ve tâli nitelikte bir özel kesime yer bırakırken, ikincisi, bu gün dahi toplam toprakların yüzde yetmişini oluşturan aile çiftliklerine dayalı bir özel kesimin oluşumuna temel sağlamıştır.

Siyasal bakımdan ise, sistem, iki karşıt eğilimin etkisi altında biçimlendi. Bunların ilki, Halk Konseyleri gibi yeni kurumlarla, 1920'lerden kalan bazı kurumları ve standartları birleştirme çabalarını temsil ediyordu. 40'ların sonlarının bir özelliği, olan ve «kişilik kült»ü ile ayır-dedilen ikincisi ise Doğu Avrupa ülkelerindeki siyasal rejimlerin birleşmesi ile sonuçlandı. Neticede, 22 Temmuz 1952'de Sejm (Polonya Parlâmentosunun geleneksel adı), 1936 Sovyet Anayasası modeline göre oluşturulan Anayasayı kabul etti.

Polonya Halk Cumhuriyeti Anayasası, 11 Kısım ve 106 maddeden oluşmaktadır. İlk iki Kısım, siyasi ve sosyo-ekonomik sistemlerin ilkeleri ile ilgilidir; III-VII Kısımları, Yönetim organlarının yetkilerini ve örgütlenişini düzenlemektedir; VII. Kısım vatandaşların temel hakları ve görevleri; IX. Kısım, Seçim Hukukunun ilkeleri; ülkenin, arması, ulusal marşı ve başkenti; XI., Anayasa değişiklikleri için aranan koşullar ile ilgilidir.

Hukuki kısım çok genel biçimde düzenlendiği halde, Anayasa hükümlerinin büyük kısmı siyasi ve ideolojik niteliktedir. Bu yüzden Anayasanın kendiliğinden uygulanabilir bir kurallar bütünü olarak düşünülmediği söylenebilir: Çünkü Sejm tarafından yürürlüğe konulacak Anayasal esasların uygulanabilmesi, Sejm'in bir dizi ayrıntılı kanunu kabul etmesine bağlıdır.

Bunun yanısıra, Anayasayı, sosyalist başarıları yansıtan bir belge olarak gören Stalinci anlayışın ve sosyalist ülkelerde iktidar kullanımının çatışma yaratmayan bir doğaya sahip olduğu fikrinin galip gelmesi ile, yönetim yapısı ve özellikle parlamento ile diğer hükümet organları arasındaki ilişkilere ilişkin etraflı kurallar koyma hususuna özel bir önem verilmemiştir. Bu nedenle, Anayasanın orijinal metni, benimsenen ilkelerin uygulanmasını sağlayacak hukuki güvenceleri ve yönetimin hukuk devleti esasına bağlılığını sağlamakta, devletle vatandaşlar arasındaki ilişkiyi düzenlemekte yetersiz kalmıştır. Bu da Polonya siyasal sisteminin daha fazla gelişmesini büyük ölçüde engellemiştir.

Anayasa, sosyo-ekonomik ve siyasal sistemleri, sosyalist bir modele göre düzenlemiştir. Sosyo-ekonomik sistem, hukuki açıdan özel olarak himayesi öngörülen toplumsal-devlet mülkiyetinin hakimiyetine ve plânlı ekonomi ilkesine dayanır. İki ana ilkede biçimlenen siyasal sistem ise, Marxist-Leninist hukuk ve devlet doktrinine göre tamamen yeni bir yönetim biçimini ana çizgileri ile açıklamaktadır: işçi sınıfının önderlik rolü ve onun Komünist Partisi; kuvvetler birliği-devlet otoritesinin uniform (bir örnek) doğası ilkesi.

Anayasanın 1. ve 2. maddeleri, egemen gücün köy ve kasaba halklarının çalışan insanlarına ait olduğunu ve bu gücün, Sejm'e ve Halk Konseylerine seçilen temsilcilerce kullanılacağını belirtir. Halkın gücü, işçi sınıfı ve diğer sosyal katmanların birliğine dayanır. Bu ittifakda liderlik rolü, işçi sınıfına aittir. Siyasi parti sistemine aktarılan bu görüş, Komünist partinin diğer partilerle ilişkilerinde ve hükümetin işleyişinde egemen bir pozisyona sahip olması ile sonuçlanmıştır.

Egemenliğin (en üstün gücün) sosyalist yorumu, bir diğer Anayasal yeniliğe yol açmıştır. Kuvvetler ayrılığı doktrinini, sınıf farklılaşmalarından kaynaklanan bir kavram olarak değerlendirerek bu doktrin-den ayrılan Anayasa, güçler birliğini kabul etmiş ve bu anlayış, devlet otoritesinin organlarının ve öncelikle Sejm'in mutlak üstünlüğü ile sonuçlanmıştır.

Şimdi ele alınacak ilkeler Polonya Anayasasının tüm ana çizgilerini içermemekle birlikte, bunlar en belirgin ve belirleyici olanlarıdır. Bu nedenle, bu ilkelerin özellikleri ve sonuçlarının incelenmesi ile yetinilebilir.

III. Partiler, Kilise ve Seçim Hukuku

Polonya'daki çağdaş parti sistemi, 1952 Anayasasının kabulünden önce ortaya çıkmıştır. Bir çok parti sisteminden, tipik bir sosyalist modele geçiş ise, 40'larda oluşan siyasal ve ideolojik mücadeleler neticesinde oldu ve üç parti ortaya çıktı. İki işçi partisi Marxist-Leninist program uyarınca Polonya Birleşik İşçi Partisi tarafından emildi - PUWP/1948/. Diğer dört parti de birleşerek, Birleşik Köylü Partisi ile Demokrat Partiyi oluşturdu.

Polonya Parti sistemi, toplumun sınıf ve katman yapısına tekabül eder. Birleşik Köylü Partisi temelde zirai topluluklar ve tarımsal kökenli intelligentsia'dan oluşur. Buna karşılık Demokrat Parti, kent intelligentsia'sına, küçük işyeri sahiplerine ve hizmet sektörüne dayanır.

Polonya Parti sisteminin, özgün partilerarası ilişkileri nazara alınarak, hâkim parti sistemi olarak tanımlanması mümkündür. Bu sistemin en en belirgin özellikleri, şunlardır: Proleter parti (PUWP) Parlamentodaki (Sejm) sandalyelerin çoğunluğuna sahiptir ve bu onun, Devlet iktidarını tek başına kullanmasına imkân sağlar. (Skrzydł, 1979, s. 65-66); parti sisteminin hegemonik yapısı, resmen tanınan ve işbirliği içinde bulunan üç parti ile Katolik örgütleri arasında bir ittifak ve dolayısı ile, belli bir «siyasi çoğulculuk» yaratır. Müttefik partiler, PUWP'nin önderlik rolünü tanırlar, PUWP'de bunun karşılığında müttefik grupların görece bağımsızlığını kabul eder, onların merkezi ve mahalli düzeylerdeki siyasi ve idari mevkileri paylaşmalarına ve temsil ettikleri çıkarlarla ilgili olduğu oranda, politikaların oluşturulmasına katılmalarına izin verir: bu sistemde partisel muhalefet bulunmadığı gibi, partilerin konum değişimleri de mümkün değildir; Anayasa, PUWP'nin siyasi hayattaki önder rolünü yansıtır.

Yönetimdeki parti ile parlamento arasındaki ilişkinin doğru biçimde kurulması, yönetimde etkinlik ve duyarlılık sağlanabilmesinin önkoşuludur. 1952 Anayasası döneminde bu ilişkinin gelişme seyri, iki belirgin önder parti modelinin ayırdedilebilmesine imkân sağlamıştır; somut ve ayrıntılı önderlik (bürokratik yaklaşım) ve Sejm'in temsili işlevini vurgulayan (Burda, 1978, s. 212) genel nitelikli önderlik. İlk yak-

laşım Hükümet üyeliklerine ve diğer yüksek düzeyli makamlara adaylık için uygun bulunurken, ikinci model, Sejm'in kural koyma ve denetleme işlevleri bakımından, parti tarafından farklı platformlarda alınan kararların onaylanması sonucunu doğurmakta, Sejm'in bağımlılığına ve pasif davranmasına yol açmaktadır.

İkinci model, Sejm'in idari örgütlenme, hükümet ve parti önerilerini gözden geçirme, siyasal kararlarının etkinliği gibi konuları görüşmesini sağlamaktadır. İncelenen bu model Sejm'in, aynı zamanda bir siyasal iletişim kurumu, çıkarların birleştirilip kümelenildiği bir arena işlevi görmesine imkân sağlamaktadır.

Dolayısı ile partinin rolü, önderlik ve ilham vermek değil, emretmek ve yönetmektir. Merkezleşmenin siyasal kullanımı ve partinin kontrolsüz büyümesi, partinin siyasal direktifler vermesi, partinin prestijini ve yönetiminin meşruiyetini, bu da parlamentonun otoritesini göstermesini ve bir bütün olarak yönetimin etkinliğini etkilemektedir. Bu nedenle PUWP IX. Kongresinde, Sejm'in Anayasal konumunun güçlendirilmesini istemiş ve güç kullanımının daha geniş bir sosyal ve siyasi temelde yaygınlaştırılacağı hususunda söz vermiştir. Diğerlerinin yanı sıra, bu ikincisi, parti üyesi olmayanların ve özellikle Katoliklerin, siyasal ve sosyal katılımının genişletilmesi ile ilgilidir.

Polonyada Katolik Kilisesi özgün bir siyasal ve sosyal konuma sahiptir. Etkinliği, ülkenin varoluşundan beri gelişme göstermiştir. Çoğu kez, devletin ve Kilisenin kaderi ortak olmuştur. Gerek ülkenin yüz yıl süren bölünmesi, gerekse Nazi işgali sırasında, Kilise topluma maddi ve manevi destek sağlamıştır. Bu yüzden çok sayıda Polonyalı Katolik dinine ve Kilisesine bağlıdır. Dolayısı ile Polonya sosyalizminin yapılanmasında bu olgu ihmal edilememiştir.

1970'lerden beri ve özellikle 80'lerde, Katolik Kilisesi'nin, resmi olmayan bir lobbying birimi olduğu açıkça görülmüş ve bu rol yönetimdeki parti tarafından da tanınmıştır. En önemli sosyal ve siyasi konular parti liderleri ve Kilise temsilcileri arasında tartışılmış ve bazı uzlaşmalar sağlanmıştır. Kilise politikaya doğrudan karışmama sözü vermiş, bunun karşılığında bazı çıkarlar elde etmiştir.

Polonyanın yakın geçmişinde, Kilisenin etkisini ve Katolik faaliyetlerinin resmen tanınmasına ilişkin açık kanıtlar vardır. Örneğin, Kilisenin karşı çıkması üzerine, 1976'da partinin önderlik rolü ve vatandaş-

ların hak ve görevleri arasındaki ilişkiler hususundaki Anayasa değişikliklerine ilişkin öneriler değiştirilmiştir.

Sıkıyönetim kanununun yürürlüğe girişinden sonra, siyasi partilerin ve Katolik örgütlerinin inisiyatifi ile, Ulusal Kurtuluş için Vatanperverler hareketi oluştu. Bu hareketin faaliyetlerine önemli sayıda Katolik katıldı.

1983'de, Anayasa bu hareketi «tüm partilerin, toplumsal örgütlerin ve vatandaşların - parti üyesi olanların ya da olmayanların - dinsel inanışlarından bağımsız olarak - ülkenin hayati çıkarları etrafında oluşturduğu - ortak bir platform» olarak tanıdı. Yönetimin işleyişinde bu şema, Sejm'in ve diğer organların kompozisyonuna, toplumsal faaliyetlere - ibadet hürriyetine - yansdı ve diğerlerinin yanısıra, sosyalist blok içinde özgün bir fenomen olarak, bir kaç yüz Kilisenin yapımında kendini gösterdi.

Parlamento üzerinde sürekli parti disiplininin sürdürülmesi, seçim sistemi ve özellikle aday gösterme süreci ile güvence altına alınmıştır. Seçim hukukunun temel ilkeleri, genel, eşit, tek dereceli, ve gizli oy esaslarını öngören Anayasa ile düzenlenirken, ayrıntıların düzenlenmesi, yine Anayasa ile, Sejm'e bırakılmıştır. Yürürlükteki seçim kanunu 1985 tarihlidir ve seçim sisteminde ılımlı bir demokratikleşmeyi yansıtmaktadır.

Seçim kampanyası, «Ulusal Uyanış İçin Vatanperverler Hareketi» tarafından hazırlanan ortak seçim platformunda yürütülmekte ve ulusal tartışmaya açılmaktadır.

Sejm'deki sandalyelerin % 15'lik bir kısmına kadar olanı, tüm seçim bölgeleri için ortak olan «ulusal liste»de yer almakta ve Sejm üyeliğine aday olan yüksek düzeydeki resmi görevlilerin ve diğer tanınmış adayların adlarını içermektedir. Kalan sandalyeler ise - son seçimde 410 idi - nüfus ile orantılı olarak ve fazla nüfuslu yöreler yine kendi içlerinde bölünmek sureti ile - 74 bölge arasında dağıtılmaktadır.

Kampanyanın aday adaylarının tesbiti safhasında, kişiler, «çalışan halkın siyasal ve toplumsal (civic) örgütleri» tarafından önerilmektedir. Ancak önerilen aday listelerine, son şekli seçim komisyonları tarafından verilmektedir.

İki tip seçim komisyonu vardır. Ulusal seçim komisyonu ve Yöresel olanlar. Ulusal komisyonların 3/5'i Vatanperverler Hareketinin Yö-

netici Kurul temsilcilerinden, Müttefik partilerin merkez organları ve Katolik örgütlerinden, 2/3'ü ise, işçi sendikalarının merkezi organlarından, çiftçi ve eski muharip vb. örgütlerinden oluşmaktadır. Ulusal Komisyon, «ulusal liste»ye girmek için yarışan ve Vatanperverler Hareketi Yönetim Kurulunca önerilen adayları kabul etmektedir. Aynı zamanda, kayıtlara geçirilmek üzere ulusal listeye kesin şeklini vermektedir.

Bunun karşılığı olan mahalli seçim komisyonları, yukarıda sözü edilen örgütlerin mahalli organlarından gelmektedir. Bu komisyonlar adaylar hakkındaki önerileri almakta, ilk aday listesini hazırlamakta ve «yerleşim bölgesinde, işyerinde, köylerde ve askeri birimlerde» seçmenlerin görüşlerini araştırmaktadırlar. Danışma safhası tamamlanınca, komisyonlar kesin aday adayları listelerini saptarlar.

Tıpkı seçim safhası gibi, aday gösterme safhasının da amacının «zıt görüşlere bir savaş alanı yaratmak değil programların ulusal düzeyde tartışılmasını sağlamak ve mümkün olan en iyi aday listesini saptamak» olduğu vurgulanmalıdır. Aday gösterme süreci, Vatanperverler Hareketini, eşgüdüm sağlayan mekanizmalar aracılığı ile -siyasi partiler tarafından yönlendirilenler dışında - Sejm üyeliğinin belirlenmesinde etkili kılmaktadır.

Seçmen'e iki oy pusulası verilir. İlki ulusal, diğeri ise bölgesel liste içindir. İlkinde sandalye sayısı kadar aday ismi yer alır. İkincisinde, her sandalye için iki aday ismi yer alır, çünkü her boş yer için iki aday yarışır. Adayların ismi oy pusulasında seçim komisyonlarının tercih sırasına göre yer alır. Seçmen, seçilmesini istemediği kişinin adını çizmek suretiyle, oyunu kullanır. Polonya sisteminde «rizâî seçim» esası bulunmasına rağmen, bir diğer ifadeyle, karşıt siyasi partiler arasında seçim yapmak imkânı bulunmamakla birlikte, olumlu ya da olumsuz oylama belirli adayların benimsenip benimsenmediğini göstermektedir.

IV. Devlet Otoritesi ve Sejm'in Uniform (Birörnek) Doğası

Devlet otoritesinin uniform doğası (Güç birliği). Polonya Anayasası devlet organlarının örgütlenme ve sınıflanmasına ilişkin olarak yeni bir şema benimsemiştir. Bu şema sosyalist standartları tümüyle yansıtmaktadır. Bu esaslara göre Anayasada, öncelikle ve en başta Sejm ve Halk Konseyleri olmak üzere, devlet otoritesinin organları ile diğerleri, bir diğer ifadeyle, idari ve denetim yetkisine sahip devlet organları arasında bir ayırım yapılmıştır. Yalnızca temsili niteliği sahip organlar «devlet otoritesinin organları» adını taşır. Bu ayırım yalnızca temsili or-

ganı yasama organı olarak kabul eden batılı anlayış ile temsili organları yönetim yapısı içinde en yüce gücü kullanan devlet otoritesi organları olarak kabul eden sosyalist anlayış arasındaki farkı vurgulamak amacıyla yapılmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı doktrini, sosyal ve siyasal çatışmaların sınıf farklılaşmasına dayandığı ve sınıf dengesinin yönetim organları arasında denge kurulması ile sağlandığı görüşüne dayanır. Sosyalist güç anlayışı ise zıt bir faraziyeden güç alır. 1/Sosyalist ülkelerde ekonomik güç esas itibarı ile devlette ve ekonomik sınıf birliğinin sağlanmasının önkoşulunu teşkil eden ve temsili kurumların ekonomiyi yönetme gücünü genişleten toplumsal sektördedir. 2/Devlet otoritesinin birliği, proleter partinin önderlik rolü ile sağlanan siyasal gücün birliği ile eşleşir. 3/Devlet otoritesinin birliğine, parlamento ve Halk Konseylerinden oluşan temsili organlar sistemi ile ulaşılabilir. Neticede, Anayasa devlet otoritesinin organlarına egemen bir rol atfeder. Temsili organlar arasında Sejm, «ulusun egemen gücünü icra eden» en yüce organ (M. 20) olduğu için, devlet otoritesinin en yüksek organı olarak vasıflandırılır ve dolayısı ile, özgün bir konuma sahiptir. Bu nedenle Polonya yönetim sistemi, gücün hiyerarşik bütünlüğü kuralına göre biçimlenmiştir.

Sejm'in üstünlüğü kendisini diğer yönetim organlarının faaliyetlerini yönlendirmek ve etkilemek, hükümet organlarında ve özellikle kendisinden daha alt düzeyde olan organlarda yer alacak kişileri seçmek, Devlet Konseyi aracılığı ile, tüm yönetim sistemine doğrudan ya da dolaylı olarak nezaret etmek gücünde gösterir.

Kısaca, devlet otoritesinin uniform doğası ilkesi, devlet otoritesinin organlarının ve özellikle Sejm'in, ikincil önemde faaliyetlerde bulunan diğer yönetim organlarının karşısında, devlet içinde yönlendirici ve gözetimci bir rol oynaması anlamına gelir ya da gelmelidir.

Ancak gücün birliği yetkilerin merkezileşmesine ve örgütsel birliğin oluşmasına yol açmaz. Bu nedenle Anayasa yönetimi beş kola ayırır: 1/Devlet otoritesinin organları-Sejm, Devlet Konseyi ve yerel düzeyde, Halk Konseyleri 2/Devlet İdaresinin organları-Bakanlar Kurulu, Hükümet Başkanlığı, bakanlar ve mahalli idare organları 3/Devlet Denetimi Organları-Anayasa Mahkemesi, Devlet Mahkemesi, Yüksek Denetim Meclisi 4/Yargı-Yüksek Mahkeme, olağan ve özel mahkemeler 5/Prosecutor General (Başsavcı) ve onun altında yer alan, diğer savcılar.

Sejm

Örgütlenişi. Sejm, her dört yılda bir yenilenen, 460 üyeli ve tek meclisli bir kuruluştur. Sejm kendi örgütleniş ve işleyişini düzenler. En önemli organları: Başkanlık, Senior'lar (Kıdemliler) Konseyi ve sürekli komisyonları (standing komiteleri) dir.

Sejm Başkanlığı, Meclis Başkanı (marshall) ve Dört başkan vekilinden/yardımcısından oluşur. Yönlendirici bir ara parlamenter organ olarak Başkanlık, Sejm'in örgütlenmesini ve işleyişini düzenlemekle görevlidir. Diğer görevlerinin yanısıra, Sejm, ayrıcalıklı haklarına (yetkilerine), Sejm kurallarına ve düzenlemelerine uygunluğu gözetmek, gündeminin hazırlanışına nezaret etmek, komisyonlarının çalışmalarını örgütlemek ve eşgüdüm sağlamak, İdare ile ilişkilerinde komisyonlara ve meclis üyelerine yardımcı olmak yetkileri ile donatılmıştır.

Senyörler Konseyi Sejm Başkanlığına danışmanlık yapan ve tavsiyelerde bulunan bir heyettir. Parlamentodaki parti grupları ve diğer milletvekili grupları arasında aracılık etmek gibi bir işlevi de vardır. Sejm Başkanlığı ile parlamento gruplarının başkanları ve başkan yardımcılarında oluşur. Parlamento grupları, Sejm organları olmamakla birlikte, aynı partiyi temsil eden meclis üyelerince oluşturulur. Gruplar, partilerinin gerek meclis içinde gerekse dışındaki faaliyetlerine aktif olarak önderlik ederler. Parti üyesi olmayan milletvekilleri de, Sejm Başkanlığının onayı ile parlamento gruplarını ve kongrelerini örgütleyebilirler. Uygulamada Katolik milletvekillerini temsil eden üç grup vardır: Pax Grubu, Hristiyan Sosyal Derneği grubu ve Polonya Sosyal-Katolik Birliği Grubu. Bu grupların temsilcilerinin Senyörler Konseyine dahil edilmeleri olağan bir uygulamadır.

Sürekli parlamento komisyonları en önemli parlamenter araçtır. Politikacıların ve bilim adamlarının çoğu, kural koyma ve denetleme fonksiyonlarında, komisyonların önemli rollerini vurgulamaktadırlar. Genellikle Sejm genel kurulunun karmaşık ve çok çeşitli sosyo-ekonomik gelişmelerden kaynaklanan sorunlarla başedemeyecek kalabalıklıkta bir organ olduğu ileri sürülür. Bu nedenle, Komitelerin yapısal örgütlenişi ve faaliyetleri, Sejm'in işleyişinde vazgeçilemeyen bir gereksinimdir.

1950'lerin ilk yıllarında Sejm'de bulunan komite sayısı yedi iken, bugün 21 sürekli komisyon vardır. Bu komitelerin sayısal büyüklüğü 25'den 59'a çıkmıştır. 8. dönemde, birden çok komiteye üye olan millet-

vekillerinin sayısında ise toplam üye sayısının % 50'si oranında bir artış olmuştur.

Dikkati çeken bir diğer husus ise, komite toplantılarının sayısındaki artıştır. Bu sayı ilk dönemde (1952-56) 247 iken, 1980-85 arasında (8. dönem) 2256'ya yükselmiştir.

Komitelerin pek çoğu fonksiyonları itibarı ile, bir ya da birden çok idari bölümün ya da bakanlığın faaliyeti ile paralellik göstermektedir. Altı komitenin özgün bir sorumluluk alanı vardır. Bunlar: Ekonomik Plan, Bütçe ve Maliye, Kanunlar Komisyonu, Milletvekilleri ile ilgili işlemler ve içtüzük komisyonu, Dilekçe ve Talepler Komisyonu, Ozyönetim işleri ile ilgili Komite, Anayasal sorumluluk Komitesi, ki bu komisyon yasama dokunulmazlığının kaldırılması ile ilgili önerilerin incelenme merciidir.

Komisyonların sorumlulukları dörde ayrılabilir: 1/kanun tekliflerini değiştirmek ve incelemek 2/Meclis toplantılarının yönetimi, 3/İdari gözetim ile ilgili görevler, alt komiteler teşkili, ülke içinde görevle ilgili inceleme gezileri ve duruşmalı oturumlar düzenlemek. Komiteler devlet organlarını çeşitli «taleplerle» (desiderata) sorgulayabilirler ve onlara kendi görüşlerini bildirebilirler 3/Sejm kanunlarının ve kararlarının uygulanışını denetlemek 4/Sejm tarafından incelenmek üzere kendilerine gönderilen konular hakkında görüş bildirmek ve örneğin, yüksek düzeydeki yönetim görevlerine önerilen adaylar hakkında tavsiyelerde bulunmak.

Kompozisyonu. Polonyadaki temsil sistemi PUWP nin önderlik rolünün bir ürünüdür. Ne var ki, yönetimdeki parti, Sejm'in yararına olmak üzere, kompozisyonunun toplumun gerçek yapısını ve faaliyetlerini yansıtması esasını kabul etmiştir.

PUWP'de temsil oldukça statik olmakla birlikte, 1985 Sonbaharında yapılan seçim sonuçları diğer partilerin ve grupların gücünde kayda değer bir değişme olduğunu göstermektedir. Günümüzde, Sejm'de PUWP sandalyelerin % 53'üne (245) sahiptir, oysa genel gücü yaklaşık olarak % 55.5 civarında oynar. Birleşik Köylü Partisi oyların % 23 üne ve sandalyelerin 106 sına - bir öncekinde 117 - sahiptir. Demokrat Parti bugün 35 üyeye ve oyların % 7.6 sına sahiptir, bir önceki Meclisteki 39 sandalyeye karşılık. Bir kısmı Katolik örgütlere üye olan partisiz milletvekili sayısı 74, oy oranları % 16 dır, geçen seçimdeki % 11'lik oylarına karşın. Bu nedenle partisiz milletvekili sayısında anlamlı bir artış vardır.

İktidarın (kullanımının) sosyal ve siyasal temellerini yaygınlaştır-

ma doğrultusunda bir ileri adımda Sejm Başkanlığının kompozisyonunda görülmektedir. 1982 de başkan vekilleri sayısı üç'den dörde yükseltildi. Başkan vekillerinden birinin partili olmayan delegeleri temsil etmesi ise bir gelenektir.

1980'lerin başlarında yer alan resmi değişiklikler, siyasal sistemin çeşitli kısımları arasındaki ilişkilerde de genel bir değişmeyi yansıtmaktadır.

Müttefik partiler ve partisiz milletvekillerinin oluşturdukları gruplar PUWP ile ilişkilerinde bir ortaklık şemasının geliştirilmesini isterken, PUWP iktidarın kullanımında «koalisyoncu» yöntemi uygulamayı vaad ediyor. Sejm içinde ise bu, partilerin ve gruplarının günlük temas ve işbirliğine yol açıyor.

Komitelerin Kompozisyonu. Komite üyelikleri ve görevleri partiler arasında genel bir oransal esasa göre paylaşılıyor. İktidar partisi, Dışişleri, Ulusal Savunma, Ekonomik Plan, Bütçe ve Maliye gibi önemli komitelerinin başkanlığını elinde tutmakla birlikte, tümüne sahip değil. Örneğin 1980'den beri, Kanunlar Komisyonunun başkanı partisiz bir milletvekili.

Tüm komite başkanlıklarını, başkan yardımcılıklarını ve genel olarak üyeliklerini birlikte ve birden çok dönem içinde ele aldığımızda, matematiksel oransallıktan uzaklaşıldığını gözleyebiliriz. Demokrat parti ve partisiz milletvekilleri, komite görevlerinde güçlerinin üzerinde temsil edilmekte ve komite üyeliklerinde PUWP'nin payı, bazı hallerde % 50 nin altına düşmektedir. Bu eğilimin en genel açıklaması şu olabilir: PUWP'nin Sejm'deki hâkim konumunun kabulü, birebir bir oransallığı önemsiz kılmaktadır. Bunun yanısıra, komiteler kural koyma ile ilgili ayrıntıların ve idarenin denetimine ilişkin konuların müzakeresi ile uğraştığından parti disiplininin komisyon forumlarında hissedilir bir durum olmadığı vurgulanmalıdır. Nihayet, batılı parlamentolarda ve örneğin ABD Kongresinde olduğu üzere, Başkanlığın, Polonya Parlamentosundaki yetkilerinin komitelerin faaliyetlerinde aynı ölçüde etkili olmadığı söylenebilir.

Üyelerin seçimle değişme oranı ve Eğitim düzeyleri. Sejm'de parti temsili, Sejm'in kompozisyonundaki diğer ögelerden ve örneğin seçimle değişme oranından ve eğitim düzeylerinden çok daha istikrarlıdır.

Milletvekillerinin değişme oranı oldukça yüksektir. 1972 ve 1976 da Sejm üyelerinin % 60'ı ilk kez parlamentoya giren kişilerden oluşuyor-

Tablo 1. Dönemlere göre Sejm Faaliyetleri

Faaliyetler	Dönem							
	I 1952-56	II 1957-61	III 1961-65	IV 1965-69	V 1969-72	VI 1972-76	VII 1976-80	VIII 1980-85
Toplantılar/tartışmalar	39	59	32	23	18	32	28	70
Toplantı günleri	39	71	42	40	22	38	34	149
Kabul edilen kanunlar	42	174	93	60	36	103	42	203
Onaylanan Devlet Konseyi Kararnameleri (Decreets)	106	13	1	1	0	11	4	6

Tablo 2. Dönemlere göre Sejm'deki Sürekli Komisyonlar

Dönem	Sayı	Büüklük Toplam	Komite üyelikleri		Kamu İdarelerinin Talepleri/İnceleme Gezileri	
			Sejm'deki % ler	Toplantılar	Mütalaalar	Toplam
I	7	130	30.6	247	—	—
II	19	501	106.6	1203	2589	—
III	19	516	112.2	887	1842	224
IV	19	540	117.4	801	1298	336
V	20	579	125.9	538	611	273
VI	22	643	139.8	1060	442/124	523
VII	22	698	151.7	1130	475/315	520
VIII	20*	786	170.9	2256	507/444	508

*) Sekizinci dönemde komite sayısı 25'e çıkmış, daha sonra 20'ye düşmüştür. Bu günkü Meclis ise 21 komite ile işe başlamıştır.

du. 1980'de bu oran % 53'e düştü, 1985'de ise % 79'a çıktı. Parlamento üyelerinin bu yüksek oranlı değişimi, sosyal ve siyasal temsildeki genişleme süreçleri ve Sejm üyelerinin eğitim düzeylerindeki yükselme ile ilişkilendiriliyor. Mevcut veriler, son 15 yılda yüksek öğrenim gören, yöneticilikten gelen ya da profesyonel bir geçmişe sahip milletvekillerinin oranında bir yükselme olduğunu gösteriyor. Bugünkü Sejm'de yüksek öğretim görenlerin oranı % 64'e çıkmış, ilkökul eğitimi görenlerin sayısı ise 5.2 ye (24) düşmüştür. Beyaz yakalılarının oranı % 62'dir. Üyelerin % 23'ü işçi, % 11.3'ü ise çiftçidir.

Sorumlulukları ve faaliyetlerindeki gelişmeler. Sejm'in temel hakları ve yetkileri şunlardır:

— Kanunları (tüm yönetim organlarını bağlayan en yüksek hukuk kurallarını) kabul etmek;

— yargı organları hariç, tüm yönetim organları tarafından izlenecek devlet politikasının ana çizgilerini belirleyecek kararlar almak;

— yıllık bütçeyi, ulusal sosyo-ekonomik planları kabul etmek ve bunların uygulanışını gözetmek;

— Başbakanı, bakanlar kurulunu atamak ve görevden almak;

— Devlet Konseyini seçmek ve azletmek;

— İdarenin ve bağlı organların faaliyetlerini denetlemek;

— devlet adına denetim yapan en yüksek organları atamak;

Kabul ettiği kanunların ve kararların uygulanışını ve bunlara uyulup uyulmadığını araştırmak. Sejm'in, siyasal sistem içindeki kurumsal etkisi ve politika yapma sürecine etkili biçimde katılabilmesi, yalnızca ve kısmen Anayasal ve hukuki statüsünün sonucudur. Sejm'in istikrarlı parti kompozisyonu, parlamentonun etkinliğindeki değişimlerin dış koşullardan kaynaklandığı sonucuna götürmektedir. Bu nedenle, «Sejm'in etkinliği, yönetimdeki PUWP tarafından kendisine verilen role bağımlıdır.» Sejm'in işlevleri ilgili olarak partinin değişen tavrı, - «lastik damga» imajından, Sejm'in çıkarların birleştirildiği ve hükümet politikasının eleştirisel bir yaklaşımla ele alındığı değerli bir forum olduğu imajına geçiş - Sejm'in savaş sonrası faaliyetlerinin aşamaları incelendiğinde açıkça görülebilir.

Beş belirgin safhanın ayırdedilmesi mümkündür: Birinci safhada (1948-55), «sessiz parlamento» döneminde, Sejm minimal bir rol oynamıştır: yalnızca iptidaî bir komite yapısına sahiptir ve siyasal bakım-

dan parti önderliğine, kurumsal bakımdan ise, Devlet Konseyi ve Bakanlar Kuruluna doğrudan bağımlıdır. Bir sonraki dönemde (1956-59), 1956 Polonya «Ekim»i ve parti tarafından ilân edilen «Yeni Yol»la ilişkilendirilen siyasi bir yeniden doğuş ile, Sejm'de, faaliyetlerindeki kayda değer artışın eşlik ettiği yapısal değişimler yer almıştır. 1960-70 yılları, yine Sejm'in rolünde belirgin bir düşüşle ayırdedilebilir. 1971-79'da, Sejm'in kural koyma ve denetim yetkileri resmen genişletilmiş, bu yolla etkinleştirilmiştir. Beşinci ve bugünkü, 1980 sonrası dönem ise Sejm'in kurumsallaşmasına, faaliyetlerinin genişlemesine ve konumunun güçlenmesine tanık olmaktadır.

Son dönemde gözlemlenen eğilimin sürekli olması beklenebilir, çünkü PUWP önderliği parlamentonun etkinliğindeki yararları övmektedir. Nitekim, PUWP'nun 1980'deki IX. Kongresinde aldığı kararda da, iktidar partisi, Sejm'in sosyo ekonomik sorunları eleştirisel bir yaklaşımla tartışmasının ve idari uygulamaları denetlemesinin yönetimde etkinlik ve duyarlılık sağlamak bakımından merkezi bir rol oynadığını belirtmiştir.

Polonya sistemini inceleyen Batılı yazarlar, Sejm'in geçmişteki faaliyetlerinden hareketle, Sejm'i parti-hükümet politikalarına vize veren ve bunları onaylayan «minimal bir parlamento» olarak sınıflamışlardır (Olson, 1980, s. 50-52). Yine de, Sejm'deki güncel eğilim bu yargının sorgulanmasına imkân vermektedir.

1950'lerde Sejm faaliyetleri iki yönde geliştirilmiştir: politika yapımında ve idarenin denetlenmesinde. Her şeyden önce, Sejm ekonominin günlük yönetimine katılma imkânını, elde etmiştir. 1982'de kabul edilen bir dizi ekonomik kanuna göre, Sejm, önemli mali plânların hazırlanması, benimsenmesi ve uygulanmasında etki sahibi olmuş, Hükümet, ön görüşlerini belirtebilmeleri için, Sejm'e ve komitelere, resmi fiyatlar gibi bazı ekonomik kararları bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Buna ek olarak, birçok Hükümet tasarısının Sejm komisyonlarında geciktirildiği, değiştirildiği ve engellendiği görülmektedir. Örneğin 1983 ve 1984'te, komiteler 80 kanun teklifinde 1500'ün üzerinde değişiklik yapmışlar, bu tekliflerin bazıları ise yeniden yazılmıştır.

Aynı eğilim İdari mercilerin denetiminde de görülmektedir. Hükümet birimlerine komitelerce ve milletvekillerce yöneltilen sorular ve talepler hızla çoğalmıştır. Bu durum Polonya parlamentosunun bu açıdan bazı batılı parlamentolardan daha aktif olduğu yargısına varılmasına yol açmıştır (Olson, 1982, s. 80).

Bazı Batılı yazarlarca öne sürülen genel kanı, Polonya parlamentosunun da «İstikrarlı marjinal» bir statüye doğru gelişmekte olduğudur. Blondel'e göre bunun anlamı (1975, s. 104-115) Sejm'in orta önemdeki konularla ilgilenmesidir.

V. Devlet Konseyi

Devlet Konseyi, Anayasada, devlet otoritesinin ikinci en yüksek organı olarak sınıflandırılmıştır. Konseyin Anayasal-hukuki statüsünü belirleyen temel olgu, kompozisyonunun ve kaderinin Sejm tarafından belirlenmesidir: Çünkü, Devlet Konseyi parlamentoya tâbidir ve onun tarafından her zaman azledilebilir.

Yeni seçilen her Sejm ilk birlesiminde, kendi üveleri arasından Devlet Konseyi üyelerini seçer. Bunlar: Başkan, dört Başkan yardımcısı, Sekreter ve 11 üyedir. Genel bir uygulama, Başkanın yönetimdeki partivi, üç başkan yardımcısının ise diğer iki partivi ve parlamentonun partisiz üyelerini temsil etmesidir. Aynı parti seması, ana çizgileri ile, Konsey üyeliklerinin doldurulmasında da görülür.

Konseyin sorumlulukları üç belirgin kategoride toplanabilir: 1/ Sejm'le ilişkisinden kaynaklanan ve Sejm toplantı halinde olmadığı zaman onu ikame edecek şekilde hareket etmesine imkân sağlayanlar 2/Geleneksel olarak Devlet Başkanına ait olanlar 3/Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen diğerleri.

İlk gruba giren yetkilerin kullanımında, Devlet Konseyi, Sejm seçimlerinin yapılmasına karar verir ve bu seçimleri düzenler. Sejm'i toplantıya davet eder, kanun teklifleri sunabilir ve kanunları herkesi bağlayacak şekilde yorumlayabilir. Sejm toplantı halinde olmadığı zaman, Devlet Konseyi harp ilân edebilir; Sejm üyelerinin itham edilebilmesine izin verebilir; Başbakanın talebi üzerine Bakanlar Kurulu üyelerini atar ve azleder; kanun hükmünde kararnameler çıkartabilir. Bunlardan yalnızca son iki karar türünün tartışılıp onaylanmak üzere, Sejm'e sunulması zorunludur.

Devlet Konseyi kollektif bir organ olmakla birlikte, Devlet Başkanlarına özgü yetkileri, bir bütün olarak Konsey ile Başkan ya da başkan yardımcısı ve Sekreter tarafından paylaşılmaktadır. Başkan ve Sekreter, Sejm tarafından kabul edilen kanun ve kararları imzalar ve bunlar Başkan tarafından yayınlanır. Polonya sisteminde bu yetki semboliktir ve veto gücü vermez. Başkan ya da başkan yardımcılarını gerekli oldu-

ğunda sıkıyönetim ilân edebilir; ülkeyi yabancı memleketlerde temsil edebilirler. Konsey yine bir bütün olarak, diplomatik güce sahiptir, Polonya Halk Cumhuriyetinin diğer Devletlerde bulundurduğu tam yetkili temsilcileri atar ve azleder, uluslararası andlaşmaları onaylar ya da bunlara son verir. Af yetkisine sahiptir, Polonya vatandaşlığı verebilir ve kanunla belirtilen askeri ve sivil görevlere atama yapar.

Parlamento üyelerinden oluşan sürekli bir kurul olarak Devlet Konseyi bazı hükümet organları üzerinde geniş yetkilere sahip kılınmıştır. Yüksek Mahkeme üyelerini, olağan ve özel mahkeme üyelerini atar; Başsavcı ve yardımcılarını atar, onları yönetir ve denetler; Merkezi Sansür Kurulunun işleyişini gözetir ve Sejm'e bu organın faaliyetleri hakkında rapor verir.

Devlet Konseyi, üzerlerinde en üst nezaret yetkisine sahip olduğundan, Halk Konseylerine ilişkin olarak da merkezi bir rol oynar. Konsev, Halk Konseyleri seçimlerinin yapılmasına karar verir, raporlarını inceler ve faaliyetlerine yönelik talimatlar verir. Bazı hallerde Halk Konsevlerini lağvedebilir ya da Devlet politikasının ana çizgisi ya da hukukla çelişen Halk Konseyleri kararlarını ilga edebilir.

Devlet Konseyine bu denli güçlü yetkiler verilmesi, Konseyin tüm faaliyetlerini parlamento nezaretine tabi kılan Anayasal şema ile ilişkilendirilmektedir. Sejm'in yetkilerini uygun biçimde kullanıp kullanamayacağı ise ayrı bir sorundur. Buna rağmen, Sejm İçtüzüğünde bu amaçla kullanılabilecek üç araç mevcuttur: 1/Sejm Komiteleri, Devlet Konsevinden belirli kararların alınmasını ya da eylemlerde bulunulmasını talep edebilirler. Bu raporlar komite tarafından ve/veya meclisdeki tartışmalar esnasında incelenebilir ve Konsey faaliyetleri hakkında bir karar alınması ile neticelenebilir. 3/Konseyin kural koyma faaliyeti — decrees (kararname) çıkartmak — onay vermeyi red yetkisine sahip olan Sejm tarafından denetlenir. Aynı durum, Konseyin Sejm toplantılarına ara verildiğinde, Bakanlar Kurulu üyelerini atama veya azletme gücü bakımından da geçerlidir.

1980'lerde Devlet Konseyinin konumu ile ilgili olarak önemli değişiklikler olmuştur. Konseye, daha önce Hükümete ait olan ve sendikaların faaliyetleri, sansür, Baro ve iş yaşamının denetimi ile ilgili yetkiler verildi. Böylece Sejm, Devlet Konseyi üzerinde daha tam bir denetim yapabilmesine imkân sağlayacak usuli araçlar kazandı.

Bunun yanısıra, Sejm'in, aynı zamanda PUWP'nin Birinci Sekre-

teri olan General Jaruzelskiyi Konsey genel sekreterliğine ataması ile, Konsey Sekreterliğinin siyasal konumu da değişti. Bu yolla Polonya, Doğu Almanya, Romanya, Çekoslovakya ve Bulgaristan tarafından benimsenen uygulamayı kabul etmiştir.

Devlet Konseyinin konumundaki değişikliklerin sürekli bir tartışmaya neden olduğu belirtilmelidir. Konseyin gücünün, Halk Konseyleri üzerindeki nezaret ve uluslararası anlaşmaların onaylanması gibi bazı sorumluluklarının Sejm'e verilmesi ile sınırlanması önerilmektedir. Kuşkusuz bu öneriler, yaygın bir biçimde önerilen yeni bir Anayasa yapılması isteği benimsendiğinde, nazara alınıp çözümlenecektir.

VI. Devlet Denetiminin Organları

Devletin denetim işlevi üç farklı topluluğa verilmiştir: Anayasa Mahkemesi, Devlet Mahkemesi ve Yüksek Denetim Meclisi.

Anayasa Mahkemesi. Polonya, Yugoslavyadan sonra bu kuruma sahip olan ikinci sosyalist ülkedir. Bu organın ihdasını sağlayan Anayasa değişikliği birleşik parlamento kulüplerinin inisiyatifi ile 1982 Martında önerildi. İlgili kanun ise 1985 Nisanında yürürlüğe girdi.

Bu kanunun en önemli esasları şunlardır:

— Anayasa Mahkemesi özel bir denetim organıdır. Yargıya dahil değildir.

— Bu Meclis, tümü Sejm tarafından sekiz yıllığına secilen bir başkan, bir başkan yardımcısı ve 10 üyeden oluşur. Adayların Yüksek Mahkeme üyeliği için gerekli olan koşullara sahip olmaları gerekir. Mahkeme yargıçları bağımsızdır ve yalnızca Anayasaya tâbidirler.

— Mahkemenin denetim yetkisi özellikle Sejm kanunlarını, Devlet Konseyi kararnamelerini ve Devlet İdaresinin yüksek organlarının işlemlerini (Başbakan, bakanlar kurulu, bakanlar ve merkezi idarenin diğer organları) kapsar. Hukuk kaynakları sistematığı içinde, bu işlemlerin incelenmesi, Anayasanın üstünlüğünü sağlamanın bir aracıdır.

— Mahkeme, yetkili birimlerinin önerisi ya da kendi inisiyatifi ile harekete geçer. Herhangi bir işlemin anayasa ve/veya bir kanunla çeliştiği iddiası Mahkeme önüne, Sejm Başkanlığı, Sejm komisyonları, parlamentonun elli üyesi ve Yüksek Devlet Organlarının başkanları -Devlet Konseyi, Bakanlar Kurulu, Yüksek Denetim Meclisi, Prosecutor General ve Ulusal Kurtuluş İçin Vatanperverler Hareketinin yöne-

tim kurulu - tarafından getirilebilir. Bölgesel halk konseylerinin, kooperatiflerin merkez organlarının, sendikaların, sivil örgütlerin ve meslek örgütlerinin de sınırlı bir dava açma hakkı vardır. Olağan mahkemeler ile bireylerin doğrudan doğruya müracaat hakkı yoktur.

— İncelenen herhangi bir işlemin anayasaya aykırı olduğuna ilişkin bir hükmün akibeti, işlemin türüne göre değişir. Eğer bu hüküm Sejm tarafından kabul edilen bir kanunla ilgili ise, yürürlüğü Sejm'in bu hükmün yerindeliğini kabul etmesine bağlı olacaktır. Hüküm, diğer organların hukuki bir işlemi ile ilgili ise, karar, denetlenen işlemin değiştirilmesi için tanınan üç aylık sürenin geçmesi ile kesinleşir ve işlemin kısmen ya da tamamen ortadan kalkması ile sonuçlanır.

Devlet Mahkemesi. 1980 olaylarını izleyen hararetli tartışmalar, ekonomik ve siyasal krizlerden doğan hukuki sorumluluklar sorusunu gündeme getirmiştir. 1982 de, milletvekillerinin önerisi ile, Anayasada buna uygun bir değişiklik yapılmış ve impeachment usûlüne ilişkin kanun benimsenmiştir.

Anayasa, Devlet Mahkemesinin ve Devlet Konseyinin üyelerini, Başsavcıyı, Yüksek Denetim Meclisinin ve diğer merkezi toplulukların başkanlarını, Anayasal krizler nedeni ile (Anayasa ya da kanunlara aykırılık) görevden alma yetkisi veriyor. Impeachment usûlü çeşitli safhalarda gerçekleşiyor. İlk öneri, parlamento komisyonları, 50 milletvekili, Anayasa Mahkemesi ve/veya Devlet Konseyi tarafından yapılabiliyor. Sejm (Anayasal sorumluluk komisyonu) delilleri inceler ve üyeleri, duruşma yapılmasını haklı kılacak derecede yeterli delil bulunduğuna kanaat getirdiğinde, görevlinin yargılanması için oylamaya başvurulur. Dolayısı ile, Sejm yargılama talebinde bulunma, Devlet Mahkemesi ise, kesin karar verme yetkisine sahiptir.

Devlet Mahkemesi, Başkan olarak hareket eden Yüksek Mahkeme Birinci başkanı ve başkan yardımcısı ile, 22 asil ve 5 yedek üyeden oluşuyor. Tümü Sejm tarafından ve 4 yıl için seçiliyor. Hüküm üzerine görevlinin görevden alınması ve/veya yetersiz bulunması, 2 ile 10 yıllık bir süre için, yönetim görevlerine gelme hakkının, seçme ve seçilme hakkının kaybedilebilmesi vb. mümkün

Parlamento önünde siyasal sorumluluğun anayasa ile saptandığı Polonya yönetim sisteminde, yargılanma usulü yalnızca tamamlayıcı bir niteliktedir. Bu nedenle siyasi cephanelik de olağandışı bir önlem olarak

düşünülmelidir. Kuşkusuz, bu anayasal yenilik Sejm tarafından uygulanan günlük idari denetimi ortadan kaldırmadığı gibi, onun yerini de almaz.

Uygulamada, bir olayda (1982'de), önceki başbakan ve vekili parlamento tarafından yargılandı ancak bu kişiler 1984'de çıkan af kanunundan yararlanarak hüküm giymediler.

Yüksek Denetim Meclisi. Polonya ekonomisi parlamentonun mali konularla ve işletme ile ilgili sorunlarla büyük ölçüde ilgilendiği, merkezi plânlamaya dayanan bir sistemdir. Aynı zamanda, Sejm üyelerinin, Sejm içinde ad hoc uzmanlardan oluşan küçük gruplar dışında profesyonel yönelimlere sahip bir kadroya sahip olmadıkları ve daha ziyade, «güçlü mantıksel ve değerlendirme yapma» yeteneklerine sahip kişilerden oluştuğu belirtilmelidir. Bu nedenle Sejm Yüksek Denetim Meclisince sağlanacak bir ek dış yardıma muhtaçtır.

Sejm faaliyetlerinin -aktiflik ve pasiflik arasında- gidip gelmesinin Yüksek Devlet Denetim Meclisinin konumundaki gelişme ile ilişkilendirildiği de vurgulanmalıdır. 1952'de lağvedilen bu kurum 1957'den itibaren ihdas edildi, 1976'da Başbakana bağlı, sınırlı yetkili bir heyet haline geldi ve nihayet, 1980'de geniş yetkilerine yeniden kavuştu. Yüksek Denetim Meclisinin ana görevi devlet idaresinin merkezi ve mahalli organlarının idari, ekonomik, mali ve örgütsel faaliyetlerini ve bunlara bağlı birimleri, işletmeleri, kurumları denetlemektir. Bu denetim sosyo-ekonomik planların ve bunların bütçe ile gerçekleştirilme oranları, hukuka uygunluk, iyi yönetim ve amaç tercihlerinin yerindeliği gibi bakımlardan yapılmaktadır.

Yüksek denetim Meclisi kontrolünü yıllık bir takvime göre ve Sejm ve organlarının, Devlet Konseyinin ve Bakanlar kurulunun talebi üzerine yapar. 1980 tarihli kanundan bu yana Meclis, tümüyle Sejm'e tâbidir. Yüksek Meclis başkanı Sejm tarafından atanır ve azledilir. Meclis, Sejm'e araştırma bulgularını ve sosyo ekonomik plan ve bütçe ile ilişkin hükümet uygulamaları ile ilgili tavsiyelerini sunar. Sejm'e, kendi faaliyetlerini ve Sejm'in talebi üzerine yaptığı inceleme sonuçlarını yıllık raporlar halinde bildirir. Son dönemde Sejm'e meclis 496 rapor vermiştir.

Yüksek denetim meclisi kolektif ve yüksek düzeyde profesyonel bir topluluktur. Merkezi düzeyde, Meclisin yetkisi üyelerinin bağımsız sıfatla yer aldıkları bir Meclis heyeti tarafından kullanılmaktadır. Merkezi idarenin kontrolü, özel Meclis grupları ve bölümleri tarafından yürütülmekte, mahalli düzeyde ise, faaliyetleri birden çok bölgenin idare

resi ve işletilmesi ile paralellik gösteren birden çok bölgesel ofis tarafından yürütülmektedir.

VII. Devlet İdaresinin Yüksek Organları

Anayasaya göre devlet idaresinin yüksek organlarına atfedilen rol, devlet otoritesinin yüksek organlarınca ifade edilen iradenin - ülkenin sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamının örgütlenmesi ve yönetimi, vatandaşların hak ve görevlerinin uygulamaya geçirilişinin güvence altına alınması - uygulamaya konulmasından ibarettir. Söylenmek istenilen, Polonya yönetim sisteminde, idareye asli ya da zımni güçler atfedilen doktrinlerin kabul edilmemiş oluşudur.

Anayasada, Devlet İdaresinin yüksek organları arasında sayılanlar şunlardır: Bakanlar Kurulu, Hükümet Başkanlığı, Başbakan ve Bakanlar Kurulunun, başta bakanlar olmak üzere çeşitli üyeleri.

Bakanlar Kurulu. Polonya Halk Cumhuriyeti Hükümeti (Bakanlar Kurulu) Sejm tarafından atanır ve azledilir. Yeni seçilen parlamento-nun ilk birleşiminde, Anayasal gelenekler uyarınca Başbakan hükümetin istifasını verir. Bu istifa kabul edildiğinde parlamento gruplarının ortak önerisi üzerine, Başbakan atanır. Bir sonraki toplantısında ise Başbakan hükümet programını ve bakanlar kurulu adaylarını açıklar. Bundan sonra Sejm hükümeti atar. Sejm hükümeti ya da üyelerini her zaman azledebilir, çünkü hükümet parlamentoya karşı sorumludur.

Bakanlar kurulunun günümüzdeki kompozisyonu (12 Kasım 1985 de) şöyledir: Başbakan, beş başbakan yardımcısı (biri Bakanlar Kurulu planlama komisyonu başkanıdır) ve diğer 21 Bakan. Bakanlar: Adalet, Sağlık ve Sosyal Güvenlik, İşçi, Ücret ve Sosyal Hizmetler, Kimya ve Hafif Sanayi, Çevre Koruma ve Doğal Kaynaklar, İç Ticaret ve Hizmetler, Ulaştırma, İçişleri, Dışişleri, Ulusal Savunma, Maliye, Kültür ve Sanat, Eğitim, Bilim ve Yüksek Öğrenim, Metalürji ve Makine Sanayii, Telekomünikasyon, İnşaat ve Yerel Ekonomi, Madencilik ve Elektrik Sanayii, Hammadde-Yakıt Ekonomisi, Dış Ticaret, Tarım ve Gıda Sanayii. Hükümet üyesi olan beş bakan ise şu işlerin yönetimi ile görevlidir: Bakanlar Kurulu Örgütü, Gençlik sorunları, Marka ve tescil işleri, Bilim-teknoloji Geliştirme ve Deniz ekonomisi.

Bakanlar Kurulunun görevleri geniş ve çeşitlidir. Bunlar üç gruba

ayrılabilir: 1/Sejm faaliyetlerine sıkı sıkıya bağlı olanlar; 2/diğer idari birimlerin eşgüdümü ve yönetimi ile ilgili olanlar; 3/Yüksek devlet otoritesi organlarının hukuki işlemlerinin uygulanması ile ilgili olan mutlak idari yetkiler.

1'le ilgili olanlar: Bakanlar Kurulu kanun teklif etmek hakkına sahiptir. Uygulamada kanunların, % 80-90'ı hükümet tarafından önerildiği için bu önemli bir yetkidir. Hükümet yıllık bütçe tasarılarını ve ulusal sosyo-ekonomik plânları hazırlayıp Sejm'e sunmakla görevlidir. Ulusal planlar ve bütçe ile ilgili uygulamaları hakkında, Sejm'e rapor vermek zorundadır. Bakanlar Kurulunca benimsenen yıllık merkezi ekonomik planda meydana gelen değişmeler hususunda Sejm'in görüşünü almak zorundadır.

2/En yüksek icra ve idare organı olarak Bakanlar Kurulu, bakanlar, merkezi ve mahalli idare organları tarafından yürürlüğe konulacak politikaların ayrıntılarının belirlenmesinde nihâi bir rol oynar. Bakanlıklara ve onlara bağlı organların faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlar; genel anlamda yönetir, diğer devletlerle ve uluslararası örgütlerle olan ilişkilerde etraflı bir önderlik rolü oynar; devlet idaresinin yerel organlarının faaliyetlerini yönlendirir ve bunlara nezaret eder.

3/Kanunlar ve kararnameler bazında ve bunların uygulanması ile ilgili olarak, Bakanlar Kurulu emirler verir, kararlar alır ve bunların uygulanmasına nezaret eder. Aynı zamanda, devlet otoritesinin organları tarafından empoze edilen politikaların uygulanmasını - kamu düzeninin ve devlet ve vatandaşlarının çıkarlarının korunmasını güvence altına alarak - sağlar.

Hükümet Başkanlığı. 1976'dan bu yana Hükümet başkanlığı Anayasa ile tanınmıştır. Bu heyet 1969'dan beri faaliyettedir ve Başbakan, Başbakan yardımcıları ve Planlama komisyonunun başkanından oluşmaktadır. Diğer hükümet üyelerinin de bu heyete katılması mümkündür. Hükümet başkanlığı Bakanlar Kurulundan daha sık toplanır ve çoğu kez, faaliyeti hükümet faaliyetini ikame eder. Bu, başkanlığın «iç kabine» olarak nitelenebilmesine imkan sağlar.

Başbakan. Hükümet yapısı içinde başbakanın özgün rolü 1976'da yapılan Anayasa değişikliğinde ifade edilmiştir. Gerçekte, başlangıçtan beri Başbakan Anayasa ile kendisine verilen «Bakanlar Kurulu başkanlığı» ile ilgili yetkileri aşan bir güç kullanmıştır. Halihazırda, Anayasa

«Başbakanın Bakanlar Kurulu çalışmalarını yönettiğini ve emir ve talimatlar verdiğini» söylemektedir.

Başbakanın ayrıntılı yetkileri çeşitli kanunlarda sayılmıştır ve bu durum konumunun oldukça özgün olduğunu söylememize imkan vermektedir. Çünkü:

1/hükümet üyeleri üzerindeki etkisi belirleyicidir. Aynı şey hükümet programı bakımından da geçerlidir;

2/Bakanlar Kuruluna ve hükümet başkanlığına başkanlık eder ve toplantılarını yönetir;

3/Hükümeti temsil eder. Faaliyetlerinden dolayı Sejm'e ve Devlet Konseyine karşı sorumludur.

4/Devlet müsteşarlarını, bakan yardımcılarını ve çeşitli hükümet heyetlerinin üyelerini, bölge başkanlarını vb. atar.

5/Bir çok merkezi idare dairesinin faaliyetlerine nezaret eder.

6/Konumu, geleneksel olarak yönetimdeki partinin politbüro üyesi olması ile de güçlendirilmiştir.

Bakanlar. Bakanlar devlet idaresinin çeşitli kısımlarını (bakanlıkları) yönetirler. Bakanlık makamı, her durumda Sejm'in bir teşrii kararı ile kurulur. Bakanlar, Başbakanın önerisi üzerine Sejm tarafından atanır ve azledilirler. Sejm'e karşı, hükümet üyesi olarak topluca, idarenin belirli bölümlerinin başkanları sıfatı ile de, bireysel olarak sorumludurlar. Hükümet üyesi olmaları nedeni ile bakanlar bu heyete tâbidirler. Bakanlar Kurulu kararlarına uymak ve izlemek zorundadırlar; emir ve talimatları Bakanlar Kurulu tarafından iptal edilebilir.

Hükümetin Sejm'e bağımlılığına ilişkin Anayasal düzenleme müphem olduğundan, uygulamada, hükümet yapısı içindeki en güçlü kesişme Başbakan ile hükümet üyeleri arasındadır. Genellikle Bakanlar kendilerini Sejm'den ziyade Başbakana karşı daha fazla sorumlu hissetmektedirler, çünkü Başbakan atanmalarını ve azillerini öneren kişidir. Bu durumu değiştirmek için Sejm, 1980'lerde komitelerinin önerilen atamalar hususunda celseler düzenlemesine ve önerilerinin raporlar halinde Sejm'e sunulmasını kararlaştırmıştır. Buna ek olarak, Yıllık bütçe uygulamaları hakkındaki oylamada Sejm'in, hükümet üyeleri hakkında olumlu oyunu esirgeyebilmesi mümkündür. Bu yolla Sejm seçici bir güvensizlik oyu uygulaması yapabilir.

Devlet İdaresinin Yüksek Organı derecesinde Komisyonlar ve Komiteler.

Eşgüdüm gereğinin bir içsei özellik taşıdığı bu idari bölümlerde, Sejm kollektif heyetler oluşturur; komiteler ve komisyonlar. Halihazırda, böyle iki tür organ vardır. Bakanlar Kuruluna sosyo-ekonomik plânlama ve bütçe konusunda yardımcı olan Planlama Komisyonu ve bilim ve teknoloji alanında, Bakanların ve merkezi idarenin faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlayan Bilim-teknoloji Geliştirme Komitesi.

Merkezi düzeydeki yüksek devlet organlarının yanısıra, çeşitli idari görevliler ve daireler mevcuttur: Ana İstatistik Dairesi, Yayın ve Gösteri Denetim Dairesi. Bunların ayrı doğası şu özelliklerinden kaynaklanmaktadır: Bunlar Başbakana ya da diğer hükümet üyelerine bağlıdır ve emredici kararlar alamazlar.

Kural koyma ile ilgili (Teşrii) faaliyetler. Anayasaya göre, devlet idaresinin Yüksek organlarının teşrii faaliyetleri ikincil bir mahiyet taşır. Bu organlarca alınan tüm hukuki kararlarda (emir, karar, talimatlar) somut standartlar yer almalı ve Sejm tasarrufları ile açıkça ifade edilen bir yetkilendirmeye dayanmalıdır. Anayasal model, «teşrii Sejm» ile, hükümetin yalnızca «standartları» izlediği fikrini yansıtır. Uygulamada, bazı durumlarda, teşrii gücün delegasyonu umumi ve müphem, bir diğer ifade ile, politika yapmaya davet anlamına gelecek kadar geniş olmuştur.

1980'lerde Sejm, bu soruna, Hükümetçe önerilen kanun tekliflerinin, Sejm tasarruflarının uygulanmasını sağlayacak emir ve talimat tasarıları ile aynı anda sunulmasını isteyerek bir çözüm getirmeye uğraşmıştır. Hatta, Sejm tarafından kabul edilen bazı konularda (ön görüş ve/veya onay alınmak üzere) hükümetin teşrii mahiyetteki tasarruflarını Sejm'e sunma mecburiyeti getirilmiştir. Ancak Sejm'in işleyişini inceleyen bilim adamlarının çoğu, bu alandaki faaliyetini halâ zayıf bulmaktadır.

1980'lerdeki diğer değişiklikler. Hükümet faaliyetlerini daha etkin kılmak ve demokratikleştirmek için - daha fazla danışmayı öngören - iki tip birim ihdas edilmiştir. İlk amaç için Bakanlar Kurulu ve ender bazı durumlarda, Sejm, Başbakan yardımcılarının başkanlık, yetenekli bakanların ise üye olarak görev yaptığı çeşitli komite ve komisyonlar oluşturmaktadır - Sendikal İşlerle İlgili Komite, Hukuka Uygunluk Komitesi, Kamu düzeni ve Sosyal Disiplin, Spekülasyonu Önlemek için Merkezi Komisyon vb. gibi.

Hukuki açıdan hükümetin «iş güçlerini» oluşturan bu heyetler, Bakanlar Kurulunun iç ve/veya danışman heyetleridir. Uygulamada, oluşumları ve yetkileri Hükümete tâbi durumda olan organ ve kurumlara kararlarını empoze etmek sureti ile çalışabildiklerini kanıtlamaktadır.

İkinci amaca - hükümet faaliyetlerinin demokratikleşmesi - çoğu kez Sejm tasarrufları ile ve Bakanlar Kuruluna ve Başbakana danışmanlık etmek üzere kurulan değişik Konseylerin oluşturulması sureti ile ulaşılmaya çalışılmaktadır. - Basın Konseyi, Yasama Konseyi, Ekonomik danışma Konseyi gibi. Üyelerinin çoğu, İdare mensuplarından değil, kamuoyunu temsil eden kişiler arasından seçilmektedir.

VIII. Devlet Otoritesinin ve İdaresinin Mahalli Organları

Halk Konseyleri. Anayasada, Halk Konseylerinin devlet otoritesinin ve özyönetimin temel organları olduğu açıklanmaktadır. Bunlar, iki düzeyde, bir «mahalli parlamentolar» sistemi oluştururlar: 1/Komünler, kasabalar, şehirler, bölgeler ve 2/eyaletler (voyvodalıklar). Konseyler her dört yılda bir, genel bir seçimle seçilirler.

Halk Konseylerinin örgütlenmesi ve faaliyetleri kabaca parlamenter kurallara tekâbül eder. Her konsey üyeleri arasından kendisine bir başkan, faaliyetlerini düzenlemek için bir presidium ve konseyin yetkilerinin belirli alanlarına tekabül eden sürekli komisyonlar atar. Halk Konseylerinin komiteleri daimi (sürekli) iken, Konseyler oturumlar halinde toplanırlar.

Halk Konseyleri ile ilgili yasal düzenlemeler bir iki kez değiştirilmiştir. Şimdi yürürlükte bulunan 1983 tarihli kanun Halk Konseylerinin konumunu başarılı biçimde değiştirmiştir.

Yetki alanları içinde Halk Konseyleri kendi bölgeleri içindeki kültürel ve sosyo-ekonomik gelişmeleri yönetir ve mahalli ihtiyaçları ulusal çıkarlarla birleştirirler. Tüm mahalli idari ve ekonomik birimlerin faaliyetlerini etkiler ve bunlar üzerinde toplumsal bir denetim yaparlar. Halk Konseylerinin gerçekleştirmeye çalıştığı işler şunlardır:

1/Belirli bir bölgede sosyo-ekonomik planlama yapmak ve bu planların uygulanmasını düzenlemek. Devlet İdaresinin mahalli organlarının önerisi üzerine halk konseyleri yıllık ve uzun dönemli sosyo-ekonomik planları kabul ederler, başarıya ulaşmasını gözetirler.

2/Yıllık mahalli bütçeleri kabul ederler ve bunların uygulanmasını

denetlerler. Bu bütçelerde öngörülen masraflar kaideten konseylerin kendi gelirlerinden karşılanmalıdır. Kanun Konseylerin mali bağımsızlıklarını güçlü bir şekilde vurgulamaktadır. Yalnızca bazı özel durumlarda konseyler merkezi bütçeden bağış alabilirler.

3/Âcil sosyal ihtiyaçların karşılanması amacı ile mahalli faaliyetlere önayak olmak ve eşgüdüm sağlamak (okul ve hastahane yapımı gibi).

4/Mahalli topluluklara sosyal hizmet götüren işletmeler ve diğer birimler oluşturmak.

5/Yetkili devlet organları tarafından izlenecek politika önerileri hazırlamak ve bunların bu alandaki faaliyetlerini denetlemek.

Halk Konseyleri, denetim fonksiyonlarını, idarenin faaliyetlerini gözleyerek ve elde ettikleri bilgileri konsey toplantılarına raporlar halinde sunarak, komiteleri aracılığı ile Presidium'un bilgi ve data toplaması ve örneğin konsey toplantıları esnasında ya da dışında, konsey üyelerinin mahalli görevlileri sorgulamaları ile yerine getirirler. Kanunla yetkilendirilmeleri durumunda belirli bir bölge için geçerlik taşıyacak şekilde Konseyler hukuki işlemler (kararlar ve yönetmelikler) yapabilirler. Devlet idaresinin mahalli organları tarafından kabul edilen hukuki işlemleri kontrol edebilirler.

Devlet İdaresinin Mahalli Organları. Bu organlar şunlardır:

1/Bölge başkanlıkları/voyvodalar, 2/Şehir başkanları, kasaba, bölge (district) ve komün başkanları aynı anda iki role sahiptir. Bir yandan Devlet İdaresinin organları sıfatı ile, Yüksek organların emirlerini yerine getirirler ve dolayısı ile, hiyerarşik olarak devlet idaresine tabidirler. Bir yandan da, Halk Konseylerinin icrâi ve idari organlarıdır ve bunların konseylerinin kararlarına uymakla yükümlüdürler.

Halk Konseyleri ile mahalli devlet idaresinin organları arasındaki ilişkiler 1983'de çıkartılan bir kanunla yeniden vurgulanmıştır. Devlet idaresinin daha alt düzeydeki organları, Halk Konseyleri tarafından atanır ve voyvodalar tarafından kendi yetkili konseylerinin talebi üzerine azledilebilirler. Başbakanda, bölge halk konseylerinin tavsiyesi ve rızası ile voyvodaları atayabilir. Ve bunlar yine belirli bir konseyin önerisi ile azledilebilirler.

IX. Yargı

Adalet dağıtan organların hukuki statüsü Anayasa ve kanun hukuku ile düzenlenmiştir. Anayasa yargı yetkisini Yüksek Mahkemeye, voyvodalıklara, bölgesel ve özel mahkemelere (Askeri Mahkemeler, Yüksek İdare Mahkemesi) vermiştir. Anayasa bu kurala tek bir istisna on-görmüş ve kabahatlerin devlet idaresinin mahalli mahkemelerine bağlı kurullar tarafından incelenip, karara bağlanacağını belirtmiştir.

Polonya mahkeme sistemi iki derecelidir. İlk derecede, birçok medeni hukuk ve ceza davasında bölge mahkemelerinin asli yargı yetkisi mevcuttur. Bu derecede, voyvodalık mahkemeleri temyiz mercii olarak işlev görürler ve kararları kesin hüküm teşkil eder. İkinci derecede, voyvodalık mahkemeleri, örneğin katil suçlarında, asli yetkiye sahiptir. Yüksek mahkeme ise temyiz mercii olarak, nihai karar verir.

Yüksek Mahkeme, Devlet Konseyi tarafından beş yıllık bir dönem için seçilir. Üye sayısı Konsey tarafından kararlaştırıldığından, sâbit değildir. Genellikle 100 kişi civarında değişir. Yüksek Mahkeme hakimleri bağımsızdır ve yalnızca kanunlara tâbidirler.

Yüksek Mahkeme dört Meclise ayrılmıştır: Medeni ve İdari, İş İlişkileri ve Sosyal Güvenlik, Cezai ve Askeri. Her Meclisin çalışmaları bir Yüksek Mahkeme Başkanı tarafından yönetilir. Tüm Yüksek Mahkeme Başkanlıklarına Devlet Konseyi tarafından aday gösterilir. Mahkeme genellikle üç ya da beş yargıçtan oluşan bir heyet olarak çalışır, buna karşılık Genel Kurul toplantıları, hukukun yorumu ile ilgili (ve örneğin, talimatların benimsenmesi ile sonuçlanan kararlar için) önemli sorunların çözümünde söz konusu olur.

Yüksek Mahkeme, özel ve olağan mahkemelerin yargılama ile ilgili konulardaki faaliyetlerini denetleyen en yüksek organdır. Bu fonksiyonu ifa ederken, Yüksek Mahkeme olağandışı temyiz taleplerini inceler, «adaletin idaresi ve yargı pratikleri ile ilgili direktifler verir» ve «hukuki standartlar» koyar. Uygulamada çok az rastlanan direktifler, tüm mahkemeleri bağlarken, hukuki standartlar Yüksek Mahkemenin yalnızca karar alma süreci ile ilgilidir. Gerçekte ve genel bir kural olarak alt düzeydeki mahkemeler bu standartlara çok sıkı bir biçimde uyarlar.

Adli işlerde alt derecedeki mahkemelerin çalışmaları, kanunlar çerçevesinde hak arayan vatandaşların, yaşamları, özgürlükleri ve mülkiyet hakları bakımından hayâti bir önemi haizdir. Bu nedenle faaliyetleri ile ilgili bir kaç temel kurala işaret etmekte fayda vardır.

1. Hakimler ve mahkemeler yargısal görevleri ile ilgili işlerde bağımsızdırlar. Bu, kesin bir yargı kararının yalnızca daha yüksek bir mahkeme kararı ile değiştirilebilmesi ve hâkimlerin yalnızca kanunlara tâbi olmaları anlamını taşır. Bir diğer ifadeyle, bir yargıç belirli bir olayda, idarenin hukuki bir işleminin, kanuna aykırılık nedeni ile geçersiz olduğuna karar verebilir.

Tüm özel ve olağan mahkeme yargıçları Devlet Konseyi tarafından ve belirsiz bir süre için atanırlar, iyi hal süresince bu görevlerinden alınamaz, kovuşturulamaz ya da yetkili disiplin mahkemesi kararı olmadıkça, idari yönden disiplin kovuşturmasına tâbi kılınamaz, suçüstü hali hariç, yakalanamaz ve tutuklanamazlar.

2. Kural olarak, muhakemeler alenîdir. Bu ilkenin bir kaç istisnası kanunlarda belirtilmiştir.

3. İlk derece mahkemelerinde davaların çoğu Halk yargıçlarının (assessor) katılımı ile karara bağlanır. Yargı görevleri ile ilgili olarak bunlar bağımsızdırlar ve yalnızca kanuna tabidirler. Davaların incelenmesinde, müzakeresinde ve hüküm vermekte Yargıçlarla aynı statüyü paylaşırlar. İkinci derecede ve Yüksek Mahkemede mahkemeler tamamen meslekten hakimlerden oluşur. Halk yargıçları mahkemelerde «halkın görüşlerini» temsil ettiklerinden bunlar dört yıllık süreler için ve Halk Konseyleri tarafından seçilir.

4. Anayasa ve kanun hukuku itham edilenlere de haklar tanımıştır. İtham edilen herkes kendisini bizzat ya da tutacağı bir avukat aracılığı ile savunabilir.

1980'de mahkeme sisteminde önemli bir araç ortaya çıktı. 1980 Ocak ayında kabul edilen bir kanunla, Yüksek İdare Mahkemesi kuruldu. Bu özel mahkeme, idari organlar tarafından daha önce gerek ilk derecede gerekse nihai olarak bakılan idari davalarda temyiz mercii olarak görevlendirildi.

Yüksek idare mahkemesinin kararları temyiz edilemez, idari kararların hukuka uygunluğu hususunda nihai karar merciidir. Kesin bir idari karardan hakları etkilenen her vatandaş Yüksek İdare Mahkemesine müracaatla, karşıt bir muhakemede kararın değiştirilmesini isteyebilir.

X. Başsavcılık

Anayasa Başsavcılığa farklı bir yönetim organı içinde yer vermek-

tedir. Başsavcı bu birimin başıdır: tüm faaliyetlerini yönetir ve denetler ve merkezi ve mahalli savcılık makamlarının tüm faaliyetlerinden sorumludur.

Başsavcı ve vekilleri, başsavcılığa danışmanlık yapan Devlet Konseyi tarafından belirsiz bir süre için atanır ve azledilebilirler. Başsavcı, savcılıkların faaliyetleri hakkında Konseye rapor verir, Konseyin direktiflerine ve talimatlarına uymakla mükelleftir. Başsavcı aynı zamanda, savcılıkların faaliyetlerini sorgulayabilen, savcılıkların hak ve görevleri hakkındaki esasları kararlaştıran Sejm'e karşı da sorumludur, çünkü bu konular Sejm tarafından karara bağlanmaktadır.

Bu organın temel yetkileri Anayasa ile saptanmıştır. Anayasada, Başsavcılığın ve ona bağlı savcılıkların, «halkın hukuka saygılılığına bekçilik etmek, kamu malını korumak ve vatandaşların hak ve hürriyetlerine saygı duyulmasını sağlamak»la görevli olduğu belirtilmiştir.

Savcılığın ayrıntılı yetkileri şunlardır:

- ceza davalarında, soruşturmaların yönetilmesi, gözetilmesi ve koordinasyon sağlanması (suçların kovuşturulması)
- ceza davalarında ve bazı hallerde, medeni ve idari davalarda duruşmalara katılmak
- ceza davalarında ve hürriyetlere karşı işlenen suçlarda, hükmün uygulanmasına nezaret etmek
- kriminalite ve suçluluk sorunlarının araştırılması

Kanunun yetkilendirmesi ile savcılar aynı zamanda «savcının hukuka riayeti denetlemesi» adı verilen bir yetkiyi de kullanırlar. Mahalli Devlet İdarelerinin organlarının, devlet işletmelerinin ve çok geniş mahalli birimlerin ve kurumların hukuka riayet edip etmediklerini denetlerler. Bu çok geniş bir yetkidir, çünkü savcının kontrol yetkisi, ona yalnızca hukuka aykırı kararları ve teşrii işlemlerin daha üst düzeydeki hukuk kuralları ile çatışıp çatışmadığını denetleme yetkisi değil, aynı zamanda, yönetimin yerindeliği ile ilgili yetkilerde verir.

Savcılığın İdareyi kontrol edebilme yetkisi (bazı hallerde) Başsavcı ve savcılıkların hükümet birimlerinden merkezi ve mahalli düzeylerde bağımsız ayrı bir yönetim organı olarak düzenlenmesini açıklamaktadır.

Ancak, Başsavcılık için yeni bir hukuki statü de önerilmektedir. Bu günkü durumu eleştirenler, savcıların kendi alanlarında aktif dav-

ranmadıklarını ileri sürüyorlar. Hatta, Yüksek İdare Mahkemesinin kurulması ve Ombudsmen kurumunun kabul edilmesi ile, böyle bir yetkiye sahip olmalarının gereksiz olacağı dahi ileri sürülüyor. Bu nedenle, Başsavcılık makamı Hükümete ve/veya Sejm'e tâbi olmalıdır.

Sonuç

Bu incelemede, Polonya Yönetim sisteminin gelişim süreci içinde 1980'lerin, tipik bir komünist modelden, ulusal özellikleri daha uygun biçimde yansıtan bir sisteme doğru tedrici olmakla birlikte hızlanarak değiştiği bir dönem olarak tavsif edilebileceği ileri sürülmektedir.

Bu eğilim demokratikleşme süreci ile bağlantılı gözükmeyle birlikte, tamamlanmadığı için, nihai bir değerlendirmede bulunmak henüz mümkün değildir.

Not:

Bu tebliği sunduğum 1985 yılından sonra Polonya'da burada ileri sürülenlerden daha kapsamlı sonuçlara ulaşmamızı sağlayacak hukuki, siyasi ve ekonomik değişiklikler yer aldı.

İlkin, Anayasa Mahkemesi etkili bir şekilde çalışmakta, İdarenin Anayasaya aykırı pek çok hukuki işlemini iptal etmektedir. 1987'de Polonya Parlamentosu İdareye karşı mücadelelerinde vatandaşlara başarılı biçimde yardımcı olan yeni ve bağımsız bir heyet oluşturdu: İnsan Hakları Sözcüsü (ombudsman). Bu yolla, Polonya sistemi demokratik Batılı kurumların hemen hemen tümünü benimsemiş oldu.

İkinci olarak, bir kaç gün önce (resmi açıklama tarihi; 18 Ocak 1989), Komünist Parti siyasal muhalefeti ve onun parlamentoya katılımını tanıdığını açıkladı. Yakın bir gelecekte bu, yeni bir seçim kanununun yapılmasına ve «Dayanışma (Solidarity) Sendikasının» resmen tanınmasına yol açacaktır.

Üçüncü olarak, aşağıdaki amaçlara ulaşmak için bir dizi yeni kanun benimsendi: Bu amaçlar, sanayide devlet sektörünün üstünlüğüne son vermek, tarım ve sanayide özel sektörü ve ortak yatırımları teşvik etmektir.

Sonuç olarak Polonyanın komünizmle kapitalizm arasında, yeni bir değişim sürecine girdiğini söyleyebiliriz.

Seçilmiş Kaynaklar

- Blondel, Jean/1973/Comparative Legislatures/Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall/
- Burda Andrzej/1978/Parliament of the Polish People's Republic/Warsaw/
- Gross Jan T./1979/«Thirty years of crisis management in Poland, Teresa Rakowska - Harmstone/ed./, Perspectives for Change in Communist Societies içinde/Boulder: Westview Press/s. 147-163.
- Olson, David M/1980/The Legislative Process: A Comparative Approach/New York: Harper and Row/
- ve Maurice D. Simon/1982/The Institutional Development of a Minimal Parliament. the case of the Polish Sejm, Stephen White ve Daniel Nelson /eds. Communist Legislature in Comparative Perspective içinde,/London: Macmillan/, s. 47-84.
- Simon, Maurice D./1980/A window on Poland's social transformation, Problems of Communism, 29/March-April/s. 76-80.
- ve Roger E. Kanet/eds.), Background to Crisis: Policy and politics, Gierk's Poland içinde/Boulder, Colorado: Westview Press/
- Skrzylo Wieslaw, Modern party systems, Political Sciences in Poland/Warsaw, 1979 içinde,/s. 51-78.