

## PARLMANTER REJİM

Yazan : Asistan Dr. Hakkı DEMİREL

### 1 — *Umumi mülâhazalar ve parlamter rejimîn mahiyeti*

Parlmanter rejim kuvvetler ayrılığının doğurduğu bir hükümet şeklidir (1). Filhakika devletin icrai ve teşrii fonksiyonlarının ayrı ayrı organlar tarafından görülmesi lüzumu kabul edilince ortaya bunlar arasındaki münasebetlerin düzenlenmesi meselesi çıkmaktadır (2). Bu hususta iki hal tarzı düşünülebilir (3).

1 — Her biri devletin icrai ve teşrii fonksiyonlarından birini icra eden bu organların bir birinden tamamen müstakil olmaları, her birinin kendine düşen görevi diğerinin iştirâki olmaksızın kendi başına yapması (Kuvvetler ayrılığının bükülmez telâkkisi) (4).

2 — Bilâkis, organlardan her birinin kendine düşen fonksiyonu diğerinin iştirâki ile yapması (Kuvvet (5) ayrılığı, fakat fonksiyon birliği = Kuvvetlerin işbirliği) (6).

İşte Parlmanter rejim, devletin teşrii ve icrai fonksiyonlarını gören organlar arasındaki münasebetin bu ikinci şekilde düzenlenmiş bulunduğu hükümet (geniş, yani egemenliğin kullanılması tarzı mânasında) (7) şeklindedir:

Filhakika 18 ve 19 uncu asırlarda İngilterede tadbik olunan siyasi rejimin tekâmülünden doğmuş ve oradan Avrupaya ve bilhassa Fransa'ya geçerek yerleşmiş bulunan Parlamento rejiminde yürütme ve yasama görevleri ayrı ayrı organlar tarafından görülmekle beraber bu organlardan her biri kendisine, diğerinin görevine iştirâk etmek imkânını veren vasıtalara sahiptir.

(1) Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 2<sup>e</sup> éd. - S 676; Duguit traité de droit constitutionnel 2<sup>e</sup> éd. I. II s. 633 R, Capitant, Régimes parlementaires, in Mélanges R. Carré de Malberg.

(2) Duguit, op. cit. s. 639

(3) Duverger, cours de droit constitutionnel, 4<sup>e</sup> éd. p. 105

(4) B. N. Esen Anayasa hukuku 2. Başı s. 116

(5) Devletin muayyen bir fonction' unu icra ile mükellef organ mânasında kullanılmaktadır (Duverger, loc. cit.)

(6) Cf. Duguit; op. cit p. 642 Duverger op. cit. P. 111

(7) Esmein, Elément de droit constitutionnel 8<sup>e</sup> éd. T-I S-27

II — *Parlamento Hükümetinin unsurları ve yapısı*

A — Gayri mes'ul bir Devlet Başkanı :

Organların birbirinden ayrı olması, bunlardan birinin diğerine tabi olmamasını icabettirir. Bu itibarla Parlamento hükümetinde yürütme görevi parlamento karşısında sorumlu olmayan ve kendisine Devlet Başkanı adı verilen bir kimse elinde bulunmaktadır. Yürütme görevini elinde bulduran kimse kral, yani verasetle Devlet Başkanı olmuş bir kimse (İngilterede, Belçikada, 1876 Anayasasının yürürlükte olduğu zamanlarda İspanyada ve Fransada Temmuz monarşisi sıralarında olduğu gibi) veya Cumhurbaşkanı, yani seçimle Devlet Başkanı olmuş bir kimse (Çekoslovakya, 1875 ten sonra Fransada ve 1931 den sonra İspanyada olduğu gibi) olabilir (8); devletin monarşik bir mahiyet arzemesinin ehemmiyeti yoktur(9). Mühim olan, Devlet Başkanının parlamentoya tâbi olmaması, başka bir ifade ile, parlamentonun Devlet Başkanını görevinden uzaklaştırmak yetkisine sahip bulunmamasıdır.

Devlet Başkanlığı vazifesini hereditaire bir kral görüyorsa veya Devlet Başkanı halk tarafından seçiliyorsa mesele yoktur; Fakat Devlet Başkanının parlamento tarafından seçilmesi de mümkündür. Zira bu hal onun Parlemantoya tabi olmasını gerektirmez. Biraz öncede, başka bir münasebetle işaret ettiğimiz gibi ehemmiyeti olan nokta Parlâmentonun Devlet Başkanını seçmesi değil onu istediği zaman vazifesinden uzaklaştıramaması, yani Devlet Başkanının Parlâmento önünde sorumlu olmamasıdır.

B — Parlâmento önünde siyasi bakımdan sorumlu Bakanlar :

Yürütme erkini elinde bulundurulmuş Devlet Başkanı bunu ancak her biri bir bakanlığın başında bulunan bakanların iştirâki ile kullanabilir.

Hükümet işlerinin yürütülmesinden Devlet Başkanı değil bakanlar sorumludur.

Parlmanter bir rejimde bakanlar hukuki, cezai ve siyasi bakımlardan olmak üzere üç cepheden sorumludurlar. Hukuki sorumluluktan maksat bakanların görevlerinin icrası sırasında işledikleri bir kusur dolayısıyla hususi şahıslara verdikleri zararlardan malen mesul olmalarıdır. Bakanlar görevlerinin icrası sırasında veya icrası dolayısıyla işledikleri suç teşkil eden fiillerden de cezai bakımdan sorumludurlar. Bakanları, bu iki bakımdan olan mes'uliyeti yalnız parlâmanter rejim de değil, diğer rejimlerde de mevcuttur.

Ancak, parlâmanter rejimde bakanlar üçüncü bir bakımdan da so-

(8) Laferrière, op. cit. s. 771

(9) Laferrière, op. cit.

rumludurlardır ki buna “Siyasî bakımdan mes’uliyet” adı verilmektedir. Gerçi diğer rejimlerde de bakanlar siyasî bakımdan mes’uldürler; fakat siyasî bakımdan olan bu mesuliyetleri parlâmento önünde değil, Devlet Başkanı önündedir. Halbuki Parlâmento hükûmetinde bakanlar Devlet Başkanı önünde mes’ul oldukları gibi aynı zamanda parlâmento önünde de sorumludurlar ve parlamenter bir rejimde bahis mevzuu olan “siyasî mes’uliyet” daha ziyade parlâmento önündeki siyasî mes’uliyettir (10).

*Bakanların parlâmento önünde siyasî mesuliyeti :*

Bakanların parlamento önünde siyasî bakımdan mes’ul olmaları demek parlamentonun itimadını kayb ettikleri takdirde iktidardan çekilmekle mükellef olmaları demektir(11). Bu tarifeden de anlaşıldığı gibi, müesseseye verilen isim yerinde bir isim değildir. Zira “Siyasî mes’uliyet” tabiri bakanların hükûmetten çekilmelerinin kendileri tarafından işlenecek bir “Hata” neticesi olacağı ve iktidarın kaybının da bu hatanın bir Sanction’unu teşkil edeceği zehabını uyandırmaktadır. Halbuki bakanların siyasî sorumu adı verilen müessesenin bakanlar tarafından işlenecek bir “Kusur” ile alâkası yoktur (12); filhakika icra organı ile parlâmento arasında zuhur edecek her görüş ayrılığı bakanların siyasî mes’uliyetini ortaya koyacaktır; Böyle bir görüş ayrılığının zuhurunda bakanların kusurundan bahsolunmasının ise büyük bir hata olacağı şüphesizdir (13)

*Bakanların siyasî sorumluluğu tek başlarına ve birlikte olmak üzere iki veçhe arzeder :*

Her bakan diğer bakanların iştirâki olmaksızın aldığı kararlardan ve yaptığı işlerden tek başına sorumludur. Bu mes’uliyet ancak bahis mevzuu olan bakan hakkında netice husule getirir, yani bütün kabinenin değil, yalnız yaptığı iş veya aldığı karar parlâmento tarafından tasvib olunmayan bakanın çekilmesini gerektirir (14).

Bakanlar, tek başlarına olan sorumluluklarının yanı başında hükûmetin genel politikasına taaluk eden, yani memleket işlerinin görülmesinde hükûmetin tuttuğu yolu gösteren işlerden (15) birlikte sorumludurlar. Böyle bir işin “şeklen tek bir bakan tarafından yapılmış olsa bile” Parlâmentoca tasvib olunması bütün kabinenin çekilmesini gerektirir.

(10) Laferrière, op. cit. s 775

(11) R. Capitant, S. G. Makale

(12) Şüphesiz, bununla: siyasî mes’uliyetin hiçbir zaman bir kusur neticesi olarak bahis mevzu olmayacağını kastetmek istemiyoruz.

(13) R. Capitant, S. G. Makale

(14) Laferrière Op. cit. S. 778

(15) B. N. Esen, op. cit. s. 170

Ancak şunu da ilâve etmek icab eder ki hükümetin genel politikasına ta aluk eden işlerle, bakanlardan her birinin kendi başına yaptığı hükümetin genel politikasını alâkadar etmeyen işleri birbirinden kat'i bir sınırla ayırmak kabil değildir.

Zira bakanlardan biri tarafından yapılpda, yapıldığı zamanki şartlara ve yapılmasını icab ettiren amillere göre, hükümetin genel politikasını alâkadar ediyor sayılması mümkün olmıyan bir muamele yokdur (16); bir bakan tarafından yapılan en alelâde bir muamele bile yerine ve zamanına göre hükümetin genel politikasına taallük eden bir muamele sayılabilir. Nitekim fiiliyatta bakanların siyasi mesuliyeti hemen hemen daima birlikte mes'uliyet halinde ortaya çıkmaktadır (17).

Bakanların birlikde mes'ul olmaları parlamenter hükümet şekline has bir müessesedir. Zira parlamenter olmayan hükümet şekillerinde genel politikayı Devlet Başkanı tayin eder. Bakanlar Devlet Başkanının tayin ettiği bu siyaseti icra vasıtasından başka bir şey değildirler. Devlet Başkanının tayin ve tesbit ettiği bir siyasetten ise bakanların mes'ul tutulamaması icabeder. Halbuki parlâmenter rejimde genel politikayı bakanlar bir arada tayin etmektedirler; kendilerinin eseri olan bir şeyden yine kendilerinin sorumlu tutulması icabeder (18).

Bakanların parlâmento önünde sorumlu olmaları bir takım neticeler doğurur :

*1 — Bakanların durumu:*

Sırf temsili bir hükümette bakanlar sadece Devlet Başkanı karşısında sorumlu olacaklarından Devlet Başkanı bakanları seçerken ve vazifelerinden affederken parlâmentonun itimadını haiz olup olmadıklarını göz önünde bulundurmakla mükellef değildir. Devlet Başkanı politikasını en iyi yürütecek bulduğu kimseleri bakan olarak seçmekte, lüzumlu bulduğu takdirde yerlerine başkalarını getirmekte serbesttir. Parlâmento hükümetinde ise bakanları seçerken tamamiyle serbest bir şekilde hareket edemez. Zira seçeceği kimselerin aynı zamanda parlâmentonun itimadını da haiz kimseler olması lâzımdır. Bu itibarla diğer temsili hükümet şekillerinde bakanlar sadece Devlet Başkanının birer icra vasıtası durumunda oldukları halde parlâmento hükümetinde aynı zamanda parlâmentoda ekseriyeti teşkil eden parti veya partilerin hükümetteki delegeleri durumundadırlar (19). Başka bir ifade ile, parlâmentoda Devlet Başkanının,

(16) Laferrière op. cit. s 778

(17) Laferrière op. cit. s 778

(18) Laferrière op. cit. s 783

(19) Laferrière op. cit. s 783

Devlet Başkanı nezdinde de parlâmentonun temsilcisi durumundadırlar (20).

Bazı müellifler (21), Devlet Başkanının bakanları seçerken parlâmentodaki ekseriyeti göz önünde bulundurması lüzumu dolayısıyla, bakanların şeklen Devlet Başkanı tarafından seçilmekle beraber esas itibariyle parlamento tarafından seçildiği, kabinenin parlâmentonun yürütme görevine taallük eden işleri gören bir komisyonu olduğu mütalâasında bulunmuşlardır. Ancak bu fikir hukuki bakımdan doğru olmadığı gibi fiili bakımdan da mübalâğalıdır. Filhakika hukuken Devlet Başkanı bakanların seçiminde serbest olduğu gibi fiilen de şu veya bu kimseyi kabineyi teşkil etmemur etmekte serbest olması mümkündür.

Gerçi bazı hallerde bilhassa bir partinin parlâmentoda büyük bir ekseriyet kazanmış olması halinde müstakbel Başbakanı siyasi vaziyet Devlet Başkanına empoze etmektedir. Fakat çok defa kabinenin teşkili hususunda muhtelif kombinezonlardan birini tercih etmek imkânı vardır. Her ne kadar bu muhtelif kombinezonlar da netice itibariyle siyasi renk bakımından birbirine benzeyecek ise de Devlet Başkanının şu veya bu imkânı tercih etmesine göre hükümetin genel politikası farkedecektir (22).

Bununla beraber parlamenter bir rejimde, bakanların parlamento önünde siyasi sorumluluklarının neticesi olarak, Devlet Başkanının bakanları seçmek serbestisinin ehemmiyetli şekilde tahdid edilmiş bulunduğu muhakkaktır.

2 — *Bakanların parlamento üyeleri arasından seçilmesi :*

Bakanların siyasi mesuliyetlerinin ikinci bir neticesi de - Hukuki bir mecburiyet olmamakla beraber - bakanların parlamento üyeleri arasından seçilmeleri lüzumudur. Filhakika kabinenin parlâmentonun itimadını haiz olmasını temin için bakanları parlamentodaki ekseriyetin şefleri arasından seçmek icab edecektir (23).

3 — *Bakanların parlamento girmek ve söz almak yetkisi :*

Yine siyasi sorumluluklarının bir neticesi olarak (24), bakanlar parlamento girmek ve söz almak hakkına sahiptirler. Bakanların bu suretle parlamento müzakerelerine iştirâke hakkı olması hükümete parlamento üzerinde müessir olmak imkânını veren en mühim vasitalardan biridir.

(20) Duguit, Op. cit s 647

(21) Carre de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, T. II, S. 81  
Note 45

(22) Laferrière, op. cit. 786

(23) Laferrière op. cit. 784

(24) B. N. Eisen op. cit. s 170 Laferrière op cit 784 785

4 — *Bakanlar kurulu veya kabine :*

Bakanların parlamento önünde birlikte sorumlu olmalarının diğer bir neticesi de, "Kabine" veya "Bakanlar Kurulu" adı verilen bir organ teşkil etmeleridir (25). Filhakika bir karardan mes'uliyetin bu kararı verene ait olması icab edeceği kabul edilecek olursa, bakanlar hükümetin siyasetinden birlikte sorumlu olacaklarına göre bu siyaseti tâyin edecek kararları bir arada almaları, başka bir ifade ile, bir heyyet teşkil etmeleri icab edeceğinin de kabul edilmesi lâzımdır.

Bakanlar kurulu kendine has yetkileri olan bir makam değildir. Kabinenin vazifesi doğrudan doğruya bazı tedbirler almak değil, Devlet Başkanı, bakanlar, veya diğer memurlar tarafından alınacak tedbirleri münakaşa, müzakere ve tesbit etmektir. Kabine, Devlet Başkanı veya bakanlar tarafından gerçekleştirilecek olan siyaseti kararlaştırır. Mesele elçileri bizzat kendisi tâyin etmez. Devlet Başkanı tarafından kimin nereye elçi olarak gönderileceğini karar altına alır. Kabinenin bu suretle müzakere ve münakaşa etmesi lâzım gelen tedbirlerin neler olduğunu tesbit kabil değildir; bakanların birlikte sorumlunu mucip olabilecek her türlü tedbirin bakanlar kurulunda müzakere edilmesi lâzımdır. Hangi tedbirlerin bakanların birlikte sorumlunu mucip olabileceğini ve dolayısıyla Bakanlar Kurulunda müzakeresi icab edebileceğini vaziyetin hususiyetleri ve o andaki siyasi durum tayin edecektir. Ancak Anayasanın bazı muayyen tedbirlerin ittihaz olunmazdan önce Bakanlar Kurulunca müzakere edilmelerini emretmiş olması da mümkündür.

5 — *Kabinenin mütecanis olması :*

Nihayet bakanların birlikte sorumluluğunun diğer bir neticeside kabinenin mütecanis bir durum arzemesidir. Filhakika her bakan, kabine toplantılarında alınan kararlardan, bu kararlara toplantıda bulunmamış olmak veya muhalif kalmış bulunmak suretiyle şahsen iştirâk etmiş olmasa bile, sorumlu olacağından ve bakanlıktan çekilmedikçe kabinece tesbit olunan siyaseti tasvib etmiş sayılacağından kabinenin aynı siyasi görüşte olan kimselerden müteşekkil olması lâzımdır.

C — *Devlet Başkanının parlamentoyu fesh selâhiyeti :*

Bidayette tamamen başka bir mahiyet arzemiş olan bu müessese sonradan başka bir mahiyet ve mâna iktisab ederek parlamento rejimini meydana getiren unsurlardan birini teşkil etmiştir. Filhakika devlet Başkanının parlamentoyu fesh selâhiyeti tazammun ettiği neticeleri itibariyle

(25) Lafférière op. cit. 787

parlâmento rejiminin zaruri unsurlarından birini teşkil eder. 18 inci Louis daha o zamanları fesih hakkının ifade ettiği hakiki mânayı, “Bu müessesenin mutlakiyet rejiminin bir bakiyesi değil işlerin yürütülmesi hususunda kral ile parlâmento arasında ihtilâf zuhur ettiği takdirde kral tarafından halkın hakemliğine müracaat edilmesi olduğunu (26)” söylemek suretiyle belirtmiştir. Filhakika parlâmento bakanlara güven oyu vermeyecek olursa normal olarak bakanların çekilmesi icab edecektir. Ancak Devlet Başkanı Parlâmentonun görüşüne iştirâk etmez ve memleketin hükûmetin siyasetini tasvib ettiği kanaatine sahip bulunursa parlâmentonun itimatsızlık oyu karşısında kabine iktidardan çekilecek yerde devlet Başkanından parlâmentoyu fesh etmesini ister. Bunun üzerine devlet Başkanı parlâmentoyu fesh edecek olursa feshi müteakib en kısa bir müddet zarfında yeni umumî seçimler yapılacaktır. Yeni seçilen meclis kabineye güven oyu verecek olursa kabine iktidarda kalacak vermezse tekrar parlâmentoyu feshedemeyip iktidardan çekilecektir. Görülüyor ki böylece ihtilâf halkın hakemliği ile neticeye bağlanmaktadır.

### III — Netice :

Bu suretle parlâmento hükûmetinin yapısını ve unsurlarını tahlil ve tesbit etmiş bulunuyoruz. Bu tahlil ve tesbit bize gösteriyor ki parlâmento hükûmetinde icra kuvveti gayri mesul bir Devlet Başkanı elinde bulunmaktadır.

Gerçi Devlet Başkanı icra kuvvetini doğrudan doğruya kullanamamaktadır. Ancak haiz olduğu yetkiler (Bakanları seçmek, vazifelerine son vermek, parlâmentoyu fesh etmek) kendisine işlerin yürütülmesi üzerinde ehemmiyetli şekilde tesir icra etmek imkânını vermektedir. Aynı şekilde parlâmento da haiz olduğu kontrol yetkisi sayesinde işlerin yürütülmesi üzerinde müessir olmak imkânına sahiptir. Gerek Devlet Başkanı, gerekse parlâmentonun elindeki bu karşılıklı imkânlar neticesi olarak kabinenin iktidarda kalması ancak güttüğü siyaseti Devlet Başkanı ile parlâmento arasında bir “compromis” yi ifade etmesi ile mümkün olacaktır (27). Bu suretle kabine kendisinde zat irade ve temayyül-leri meczedip işlerin yürütülmesinde kuvvetler arasında görüş birliğini temin eden bir vasıta olmaktadır (28).

(26) Leferrière op. cit. s 803

(27) R. Capitant s G Makale

(28) Capitant S. G. Makale s. 43

Görülüyor ki parlâmento rejimi - hiç değilse klâsik şekli ile - tamamen düalist bir rejimdir. Kuvvetler birbirinden ayrı ve eşit durumda olmakla beraber kabîne sayesinde aralarında işbirliği temin edilmektedir. Ancak şunuda ilâve edelimki bu mükemmel simetri tatbikatta her zaman tahakkuk ettirilememekte, muvazene kâh icra kuvvetinin kâh parlâmentonun lehine olarak bozulmakta ve bunun neticesi olarak klâsik parlamenter rejimin deformasyonları olan parlemanter rejim tipleri ortaya çıkmaktadır.