



**SIGMA**

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU



Creating Change Together



**PARLAMENTOLAR  
VE  
PARLAMENTER GÖZETİM VE DENETİM**

*SEÇİLİ AVRUPA ÜLKESİ TECRÜBELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI*

*SIGMA RAPORU ÇEVİRİSİ*

§

**PARLIAMENTS AND EXECUTIVE  
OVERSIGHT AND CONTROL**

*COMPARING SELECTED EUROPEAN EXPERIENCES*





**PARLAMENTOLAR**  
**VE**  
**PARLAMENTER GÖZETİM VE DENETİM**  
*SEÇİLİ AVRUPA ÜLKESİ TECRÜBELERİNİN*  
*KARŞILAŞTIRILMASI*

*SIGMA RAPORU ÇEVİRİSİ*

§

**PARLIAMENTS AND EXECUTIVE**  
**OVERSIGHT AND CONTROL**  
*COMPARING SELECTED EUROPEAN EXPERIENCES*



**Çevirenler**

Yasama Uzmanı Muhammed Emin GÜZEL

Yasama Uzmanı Abdussamed SİĞİRTMAÇ

Yayın No.: TBMM 2016/112-KKB/24 Baskı Adedi : 65

ISBN: 978-975-8805-78-5

TBMM Basımevi 1. Baskı Ağustos 2016



## TAKDİM

Bu karşılaştırmalı çalışma Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nın (TBMM) talebi üzerine, Avrupa Komisyonu tarafından TBMM'nin idari ve siyasi kapasitesini geliştirmesi için sağlanan destek kapsamında hazırlanmıştır. Çalışma SIGMA uzmanları tarafından kaleme alınmıştır. SIGMA uzmanları, bu çalışmanın gerek talep gerekse raporlama sürecinde TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı uzmanlarıyla görüş alışverişinde bulunmuşlardır.

Çalışma çerçevesinde; Almanya, Fransa, Polonya, İsveç, İngiltere ve İspanya olmak üzere 6 ülkenin tecrübeleri incelenmiştir. Bu ülkelerin Türkiye'de yeni Anayasa ve İçtüzük hazırlık sürecinde gözlenen yürütmenin parlamento tarafından denetiminin etkinliğinin artırılması konusundaki tartışmalara katkı sunabilecek mahiyette örnekler barındırdığı düşünülmektedir.

Bu çalışma yürütmenin parlamento karşısında etkin bir şekilde sorumlu tutulmasını sağlamak üzere kullanılan farklı hukuki, kurumsal ve siyasi düzenlemeleri ve araçları incelemektedir. Parlamentoların bütçe süreci ve AB ile ilişkiler alanındaki rolü de bu incelemede özellikle ele alınan konular arasındadır.

Bu eser SIGMA tarafından görevlendirilen aşağıdaki bağımsız uzmanlar tarafından hazırlanmıştır.

Klaus H. Goetz, Münih Üniversitesi

Michael Koß, Münih Üniversitesi

Jorge Villarino Marzo, İspanya Temsilciler Meclisi eski üyesi,

Radoslaw Zubek, Hertford College, Oxford Üniversitesi.

Bu rapor İngilizce metninin yanı sıra, daha geniş bir okur kitlesinin istifade edebilmesi amacıyla, TBMM Başkanlığı tarafından Türkçe'ye çevrilerek yayınlanmıştır.

## İÇİNDEKİLER

<b>PARLAMENTOLAR VE PARLAMENTER GÖZETİM VE DENETİM: SEÇİLİ AVRUPA ÜLKESİ TECRÜBELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....</b>	<b>9</b>
<b>1. YÜRÜTMENİN GÖZETİMİ VE DENETİMİ: SORUMLULUK, SAYDAMLIK VE PERFORMANS.....</b>	<b>9</b>
<b>2. YÜRÜTMENİN GÖZETİM VE DENETİMİNDE ÜLKE TECRÜBELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI: SİSTEMLER FARKLI, UYGULAMALAR AYNI MI? .....</b>	<b>13</b>
2.1. ALMANYA: FEDERAL SİSTEMDE GÖZETİM VE DENETİM.....	13
<i>Hukuki Çerçeve.....</i>	14
<i>Siyasi Çerçeve.....</i>	15
<i>Kurumsal Çerçeve.....</i>	15
<i>Gözetim ve Denetim Araçları.....</i>	16
<i>Bütçeleme.....</i>	20
<i>Avrupa Birliği ile İlişkiler.....</i>	21
<i>Sonuç.....</i>	23
2.2. FRANSA: “RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTONUN” ÖTESİNDE .....	25
<i>Hukuki Çerçeve.....</i>	26
<i>Siyasi Çerçeve.....</i>	27
<i>Kurumsal Çerçeve.....</i>	28
<i>Denetim ve Gözetim Amaçları .....</i>	28
<i>Bütçeleme.....</i>	40
<i>AB İşleri .....</i>	44
<i>Sonuç.....</i>	44
2.3. POLONYA: PARLAMENTO’NUN (SEJM) GÜCÜNÜN ARTMAYA DEVAM ETMESİ .....	45
<i>Hukuki Çerçeve.....</i>	46
<i>Siyasi Çerçeve.....</i>	47
<i>Kurumsal Çerçeve.....</i>	48
<i>Parlamenter Denetim ve Gözetim Araçları .....</i>	49
<i>Bütçeleme.....</i>	58
<i>Dilekçeler.....</i>	59
<i>Cezai Sorumluluk.....</i>	60
<i>AB İşleri .....</i>	60
<i>Sonuç.....</i>	61
2.4. İNGİLTERE: GÜÇLÜ BİR YÜRÜTME KARŞISINDA KADEMELİ GELİŞMELER .....	61
<i>Hukuki Çerçeve.....</i>	62
<i>Siyasi Çerçeve.....</i>	63
<i>Kurumsal Çerçeve.....</i>	64

<i>Yürütmeye Yönelik Denetim ve Gözetim Araçları</i> .....	66
<i>Bütçeleme</i> .....	73
<i>AB ile İlişkiler</i> .....	75
<i>Sonuç</i> .....	78
<b>2.5. İSVEÇ: ÖNCE ŞEFFAFLIK</b> .....	79
<i>Hukuki Çerçeve</i> .....	80
<i>Siyasi Çerçeve</i> .....	81
<i>Kurumsal Çerçeve</i> .....	82
<i>Yürütmeye Yönelik Denetim ve Gözetim Araçları</i> .....	85
<i>Bütçeleme</i> .....	92
<i>AB İşleri</i> .....	93
<i>Sonuç</i> .....	95
<b>2.6. İSPANYA: MUHALEFET ODAKLI PARLAMENTER DENETİM</b> ..	96
<i>Hukuki Çerçeve</i> .....	96
<i>Kurumsal Çerçeve</i> .....	97
<i>Denetim ve Gözetim Araçları</i> .....	98
<i>Bütçeleme</i> .....	105
<i>AB İşleri</i> .....	109
<i>Sonuç</i> .....	110
<b>3. KARŞILAŞTIRMALI SONUÇLAR</b> .....	110
<b>PARLIAMENTS AND EXECUTIVE OVERSIGHT AND CONTROL: COMPARING SELECTED EUROPEAN EXPERIENCES</b> .....	117
<b>INTRODUCTION</b> .....	117
<b>1. EXECUTIVE OVERSIGHT AND CONTROL: ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY AND PERFORMANCE</b> .....	118
<b>2. COMPARING COUNTRY EXPERIENCES OF EXECUTIVE OVERSIGHT AND CONTROL: DIFFERENT SYSTEMS, COMMON RESPONSES?</b> .....	123
<b>2.1. GERMANY: OVERSIGHT AND CONTROL IN A FEDERAL SYSTEM</b> .....	123
<i>Legal Setting</i> .....	124
<i>Political Setting</i> .....	125
<i>Institutional Setting</i> .....	125
<i>Oversight and Control Instruments</i> .....	126
<i>Budgeting</i> .....	130
<i>EU Affairs</i> .....	131
<i>Concluding Remarks</i> .....	134
<b>2.2. FRANCE: BEYOND “RATIONALISED PARLIAMENTARISM”</b> ..	135
<i>Legal Setting</i> .....	136
<i>Political Setting</i> .....	137
<i>Institutional Setting</i> .....	138

<i>Oversight and Control Instruments</i> .....	138
<i>Budgeting</i> .....	151
<i>EU Affairs</i> .....	155
<i>Concluding Remarks</i> .....	156
2.3. POLAND: THE PROGRESSIVE STRENGTHENING OF THE <i>SEJM</i> .....	156
<i>Legal Setting</i> .....	157
<i>Political Setting</i> .....	158
<i>Institutional Setting</i> .....	159
<i>Instruments of Oversight and Control</i> .....	160
<i>Budgeting</i> .....	170
<i>Petitions</i> .....	170
<i>Criminal Liability</i> .....	171
<i>EU Affairs</i> .....	172
<i>Concluding Remarks</i> .....	172
2.4. THE UNITED KINGDOM: INCREMENTAL ADVANCES UNDER CONDITIONS OF A STRONG EXECUTIVE .....	173
<i>Legal Setting</i> .....	173
<i>Political setting</i> .....	174
<i>Institutional Setting</i> .....	175
<i>Instruments of Executive Oversight and Control</i> .....	177
<i>Budgeting</i> .....	184
<i>EU Affairs</i> .....	186
<i>Concluding Remarks</i> .....	189
2.5. SWEDEN: THE PRIMACY OF TRANSPARENCY .....	190
<i>Legal Setting</i> .....	190
<i>Political Setting</i> .....	192
<i>Institutional Setting</i> .....	193
<i>Instruments of Executive Oversight and Control</i> .....	196
<i>Budgeting</i> .....	203
<i>EU Affairs</i> .....	204
<i>Concluding Remarks</i> .....	206
2.6. SPAIN: AN EMPHASIS ON OPPOSITION ACTIVITY .....	207
<i>Legal Setting</i> .....	207
<i>Institutional Setting</i> .....	208
<i>Oversight and Control instruments</i> .....	209
<i>Budgeting</i> .....	219
<i>EU Affairs</i> .....	223
<i>Concluding Remarks</i> .....	224
<b>3.COMPARATIVE CONCLUSIONS</b> .....	<b>226</b>
<b>REFERENCES</b> .....	<b>230</b>

---

**PARLAMENTOLAR**  
**VE**  
**PARLAMENTER GÖZETİM VE DENETİM**  
*SEÇİLİ AVRUPA ÜLKESİ TECRÜBELERİNİN*  
*KARŞILAŞTIRILMASI*

*SIGMA RAPORU ÇEVİRİSİ*

---





# **PARLAMENTOLAR VE PARLAMENTER GÖZETİM VE DENETİM: SEÇİLİ AVRUPA ÜLKESİ TECRÜBELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI**

## **1. YÜRÜTMENİN GÖZETİMİ VE DENETİMİ: SORUMLULUK, SAYDAMLIK VE PERFORMANS**

Yürütme erkinin gözetim ve denetimi demokratik yönetim sistemlerinde parlamentoların klasik görevlerindedir. Bununla birlikte, bu işlevi yerine getirirken parlamentoların karşılaştıkları zorluklar, başvurdukları araçlar ve kurumlar ve belki de en önemlisi parlamenterlerin gözetim ve denetim yetkilerini ne şekilde kullanacaklarını açıklayan temel mantık, değişiklik göstermektedir. Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde önemli yegâne işlevsel güçlük, ulusal parlamentoların geleneksel gözetim ve denetim düzenlerinin, Avrupa Birliği'nin çok katmanlı yönetimini bütünüyle dikkate alacak şekilde, söz konusu çok katmanlı yönetime nasıl uyarlanacağı sorunundan kaynaklanmaktadır. Daha somut ifade edilirse, parlamentolar; AB hükümetler arası kilit karar organlarındaki – Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Konseyi- karar mercilerinin uygulamalarını, ulusal anayasalar ve Avrupa antlaşmalarıyla çerçevelenen ulusal hükümetlerin haklarına saygı içinde, denetleme ve bu uygulamalardan dolayı onlardan hesap sormaya elverecek bir yöntem bulma ihtiyacıyla karşı karşıyadır. Bazı AB üyesi ülkelerde kısmen bütünleşme sürecinin bir parçası olarak ama genellikle parlamentosuzlaştırma (de-parlamentarisation) tehdidine karşılık olarak yeni veya tamamıyla reforma uğramış gözetim ve denetim kurum ve araçları benimsenmiştir. Parlamentoların yasama gücü yerel siyasal sistemden AB organlarına –Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi- aktarılırken, yürütmenin gözetim ve denetimi önem kazanmıştır. Parlamentolar, yürütmenin eylemlerinin denetimi ve bunlardan sorumlu tutulmasına yönelik bir vurguyla, yasama organının gücündeki kısmi azalışı telafi etme arayışına girmiştir.

Parlamentonun gözetim ve denetiminin güçlendirilmesi ve hâlihazırda kullandıkları denetim gücünün ilerletilmesi çabası ile izlenen temel amaçlarda kademeli ve kısmi bir tutum değişikliği

birlikte ilerlemektedir. Yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu konusundaki geleneksel vurgu parlamentonun idari uygulamalarının ve kamu kurumlarının şeffaflığının iletilmesi ve garanti altına alınmasına dair rolüne artan farkındalıkla tamamlanmaktadır (Pelizzo ve Staphenurst, 2012). Yürütmenin eylemlerinin parlamento tarafından sorgulanması ve parlamenter denetime – en ağır yaptırım olarak hükümetin düşürülmesi dâhil- tâbi olması anlamındaki parlamento hesap verme ilkesi pek çok gözetim ve denetim uygulamasının özünü oluşturmaya devam etmektedir. Bunun yanı sıra, sadece başarısızlık belirtileri görülen eylemlerde değil, genel bir prensip olarak yürütmenin eylemlerinin şeffaf olmasına atfedilen önem giderek artmaktadır. Kısmen şeffaflığa atfedilen önemle ilişkili olarak, kamu politikalarının çıktıları çerçevesinde, parlamentoların kamu kurumlarının performansının geliştirilmesine yapabileceği katkıya artan düzeyde dikkat çekilmektedir. Yürütmenin faaliyetlerinin değerlendirildiği ölçütler, geleneksel anlamdaki hukukilik ölçütü vurgusundan oldukça farklılaşmıştır. Böylece pek çok parlamento yürütmenin faaliyetlerinin takibi ve kontrolünde, mali öngörü ve “paranın yerinde kullanımı”, sürdürülebilirlik veya sosyal eşitliği daha çok dikkate alan adımlar atmıştır.

Yürütmenin şeffaflığını ve performansını artırma yöntemi olarak parlamenter gözetim ve denetim, işletilen kurumlar ve araçların yenilenmesini gerektirmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bu yenilikler, yürütme faaliyetlerinin ardıl (*ex-post*) denetimini tamamlamak üzere, parlamentonun dikkatinin temelde parlamenterlerin yürütmenin bazı bakımlardan uygunsuz hareket ettiğinden şüphelendiği durumlarla ve gözetim ve denetim güdüsünün uyarmak veya mümkün olduğunda yaptırıma bağlamakla sınırlı tutulması yerine, kamusal faaliyetlerin niteliğinin artırılmasına odaklanılarak, ana yürütme faaliyetlerinin sürekli bir şekilde takibini gerektirmektedir.

Parlamentoların hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlama rolü, gizlilik gereksinimleriyle çelişebilmektedir. Gizlilik dereceli – gizliyle çok gizli arasındaki derecelerde- bilgilere erişen parlamenter sayısı arttıkça daha çok sayıda parlamenter elde edilen bilginin düzeyiyle bağlantılı olarak açıklama ve konuşma sınırlandırmasına tabi olmaktadır. Geçmiş yıllarda Avrupa Birliği (AB) bağlamında iki konuya odaklanılmaktaydı: İlk olarak ulusal parlamentoların nüfuz etmesinin güç olduğu AB düzeyindeki yönetsel düzenlemelerin

gizliliği ve kayıt dışılığı; ikinci olarak ise, siyasi anlamda oldukça hassas olan istihbarat servislerinin parlamenter denetimi. İlk konuya temas edilecek olursa finansal krizin başlangıcından beri ulusal hükümetler ve AB Kurumları arasında işbirliğine dayalı ve yerleşik eğilimleri pekiştiren, gayriresmî ve şeffaf olmayan karar alma mekanizmalarında artış yaşanmıştır (Auel and Höing, 2015). Daha önce de işaret edildiği üzere, parlamentolar bilgiye erişseler bile, bu, ancak bilgilerin kullanımına ilişkin geniş bir kısıtlamanın kabul edilmesi pahasına gerçekleşebilmektedir. “Yürütme erki, belge gizliliği hakkındaki kurallarına ve karar almadaki etkinliğine dayanarak parlamentonun bilgi talebini reddederse parlamentonun rolü anlamsızlaşır. Aynı durum parlamentonun düşük gizlilik dereceli bilgilere erişimine izin verilip bunların kamuoyuna açıklanmasının ve kamuoyunda tartışılmasının istenmediği durumlarda da geçerlidir” (Curtain, 2014: 24). Bu açıdan parlamentonun gizli bilgilere erişimi parlamentonun şeffaflığı pahasına gerçekleşebilmektedir. Son yıllarda pek çok Avrupa parlamentosu, güvenlik ve istihbarat servislerine yönelik parlamenter gözetim ve denetiminin güçlendirilmesi arayışındadır (bilgilendirici bir araştırma için bakınız Wills ve diğerleri, Birleşik Krallığı’nın güncel tecrübesini içeren kapsamlı bir çalışma için Bochel ve diğerleri, 2014). Fakat daha önce de temas edildiği üzere, parlamentoların gizli veya sır niteliğindeki bilgilere erişim çabası parlamenter süreçlerin şeffaflığını tehdit etmektedir.

Yukarıda zikredilen hususlar temelinde, bu rapor, yürütmenin parlamenter gözetim ve denetimine ilişkin kurum ve araçların 6 AB üyesi ülkedeki evrimini incelemektedir. Rapor ulusal düzenlemelere etki eden şartları –hukuki, kurumsal ve siyasi- özellikle dikkate alarak muhtelif anlayış ve uygulamaları betimlemeyi ve başlıca eğilim ve yeniliklerin altını çizmeyi amaçlamaktadır. Almanya, Fransa, Polonya, İngiltere, İsveç ve İspanya, incelenen 6 ülkeyi oluşturmaktadır.

Bu ülkeler parlamenter demokrasi ve yürütme-parlamento ilişkileri açısından farklı gelenekleri temsil etmektedir. Almanya Federal yönetimi Bundestag’ın başvurduğu çok sayıdaki araçla denetlenmektedir, ancak burada Federal kanunların uygulanması büyük oranda 16 Bölge ve yerel yönetimlerin yetkisindedir; 5. Cumhuriyetin başlangıcı olan 1958’den beri Fransa’da

parlamentonun cumhurbaşkanı ve hükümetten oluşan kudretli ikili yürütmenin boyunduruğunda olduğu düşünülür; Polonya’da 1980’lerden beri yürütme ve yasama organı arasındaki güç dengesinde büyük değişiklikler yaşanmıştır; İngiltere’de geleneksel olarak yürütmenin hâkim olduğu kabul edilir; İsveç’te şeffaflık uzun zamandan beri parlamentonun yürütme organı ile işlerinde en önemli sorunsaldır; İspanya ise çoğunlukla yürütme organına geniş takdir yetkisinin tanındığı bir ülke olarak sınıflandırılmaktadır. Rapor, çift meclisli parlamento açısından alt meclise, başka bir deyişle, Almanya’da Bundestag, Fransa’da Ulusal Meclis (*Assemblée Nationale*), Polonya’da Sejm, İngiltere’de Avam Kamarası (House of Commons) ve İspanya’da Halk Meclisi’ne (Congreso de los Diputados) odaklanmaktadır.

Raporda kamuya açık bilgi ve belgelerden ve seçici olmak kaydıyla ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Yerine göre yapılan vurgular değişse de her bir ülke bazında, özünde ortak bir soruna cevap aranmaktadır. Özet olarak raporun cevap aradığı sorular şöyledir:

- Parlamenter gözetim ve denetim normlar hiyerarşisinin hangi seviyesinde (anayasa, kanun, içtüzük, yönerge vb.) düzenlenmiştir. Bu sorunun cevabı, değişiklik gösteren parlamento uygulamaları söz konusu olduğunda izlenmesi gereken yönetime dair ilk işareti ortaya çıkarması bakımından önemlidir.
- Yürütmenin gözetim ve denetiminde hangi temel araçlara başvurulmaktadır? Bu araçlar hangi yoğunlukta ve parlamentodaki hangi gruplar tarafından kullanılmaktadır? Son yıllarda esaslı bir yenilik yaşanmış mıdır? Bu çerçevede, soru gibi rutin olarak kullanılan araçlarla daha az sıklıkta kullanılan meclis araştırması önergelerine; yürütmenin sona ermiş faaliyetlerini hedefleyen ardıl (ex-post) denetim araçlarıyla, sürmekte olan faaliyetlerine yönelik araçlara; yürütmenin başarısızlıklarına dair belirtilerin tetiklediği “*acil durumlar*” ile yürütme faaliyetlerinin sürekli gözden geçirilmesini hedefleyen düzenli raporlama zorunluluğu gibi “*devriye denetim*”(police patrol) araçlarını ve bilgi edinmeyi amaçlayan araçlara mukabil, yaptırım ve sorumluların azledilmesini amaçlayan araçların her birini eşit derecede dikkate almak önemlidir.

- Yürütmenin gözetim ve denetiminde parlamento içindeki kurumsal sorumluluk paylaşımı nasıldır? Özellikle genel kurul ile komisyonların ve kamu denetçiliği kurumu gibi diğer organların her birine düşen görevler nelerdir? Parlamento ve Sayıştay arasındaki ilişki nasıldır?

İkinci bölüm yukarıda sayılan bir dizi sorunun odağında Almanya, Fransa, Polonya, İngiltere, İsveç ve İspanya'daki gözetim ve denetim düzenlemelerini incelemeye almaktadır. Muhtelif tecrübelerin incelenmesinin ardından, üçüncü bölümde bu altı ülke parlamentosundaki uygulamalara hâkim eğilimler vurgulanmaktadır. Burada parlamentoların gözetim ve denetim biçimlerindeki kayda değer değişikliklere dikkat çekilmekte ve bu konuda yenilikleri engelleyen ya da teşvik eden hususlar göz önüne alınmaktadır.

## **2. YÜRÜTMENİN GÖZETİM VE DENETİMİNDE ÜLKE TECRÜBELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI: SİSTEMLER FARKLI, UYGULAMALAR AYNI MI?**

### **2.1. ALMANYA: FEDERAL SİSTEMDE GÖZETİM VE DENETİM**

Almanya'nın parlamenter gözetim ve denetim sistemini anlamak için öncelikle siyasal sistemin iki temel özelliğine dikkat çekilmesi gerekmektedir: Bunlardan ilki parlamenter bir hükümetin varlığı; diğeri ise, Almanya yönetiminin federal niteliğidir. Federal yönetim klasik parlamenter hükümet niteliklerini taşımaktadır (Goetz, 2003). Bundestag tarafından seçilen Federal Şansölye milletvekili olmak zorundadır. Federal şansölyenin yapıcı güvensizlik oyu (constructive vote of no confidence) ile düşürülmesi ve Bundestag üye sayısının salt çoğunluğuyla halefinin seçilmesi her zaman için mümkündür. Şansölye ve bakanlar; Bundestag'a, komisyonlarına ve yasama yetkisinin yanı sıra Federal hükümet karşısında gözetim ve denetim, bilgi edinme, istişarede bulunma konularında geniş haklara sahip her bir milletvekiline karşı toplu olarak sorumludur (von Beyme, 1998). Siyasi sorumluluk hükümetin düzenli raporlama zorunluluğu, soru veya gensoru gibi resmi yaptırımlarla sağlanabildiği gibi bakan ve iktidar partisi milletvekili toplantıları gibi parlamenterlerin yönetim sürecine dâhil edildiği gayriresmî yollarla da garanti altına alınabilir. Parlamentodaki çoğunluk partileri ve hükümet "*birleşik taraf*"ı

oluşturmaktadır. İlerde temas edileceği üzere, bu durum parlamenter gözetim ve denetim araçlarının %90'dan fazla bir oranda, muhalefet partileri tarafından kullanıldığına işaret etmektedir.

İdarenin federal yapıda olması ve politika yapımının adem-i merkeziyetçiliği, parlamenter gözetim ve denetimi etkileyen ikinci bir temel unsurdur. Almanya'daki 16 bölgesel yönetimin her birinde tam yetkili yürütme organı bulunmaktadır. Federal kanunların uygulanması büyük oranda federal hükümetten geniş özerkliğe sahip bölgesel yönetimlerle yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu durum kamu politikalarındaki ana sorunların siyasi sorumlusu görülen federal hükümeti zor durumda bırakmaktadır. Zira federal hükümetin eyalet yönetimlerini kontrolü bir tarafa vesayet yetkisi dahi mevzuat tarafından sınırlandırılmıştır. Bu nedenle siyasi sorumluluk ve hukuki yetki arasında bir gerilim bulunmaktadır.

### ***Hukuki Çerçeve***

Yürütmenin gözetim ve denetimi konusunda Bundestag'ın yetkilerinin düzenlendiği tek bir yasal belge bulunmamaktadır. Bundestag'ın yetkileri, kullanabileceği araçlar ve ilgili kurumsal yapı; Alman Anayasası, çeşitli ekleriyle birlikte Bundestag İçtüzüğü, Araştırma Komisyonlarının İşleyişinin Çerçevesine İlişkin Kanun, federal hükümetin düzenli rapor zorunluluğuna ilişkin çok sayıdaki federal kanun, Avrupa Birliği ve Bütçe süreci gibi muayyen konularda Bundestag'ın haklarına temas eden kanunlar gibi kısmen birbiriyle örtüşen kaynaklarda düzenlenmiştir. Bunların yanı sıra, parlamentonun gözetim ve denetim uygulamasını şekillendirmede yardımcı olan bazı önemli Anayasa Mahkemesi kararları bulunmaktadır.

Anayasa, federal hükümetin Bundestag'a karşı sorumlu olduğuna ilişkin temel hükümlere yer vermekle birlikte, bu hükümler İçtüzükte detaylandırılmıştır. Geçmiş on yıllar boyunca, Bundestag'ın gözetim ve denetim faaliyetlerinin yer aldığı mevzuat düzenli bir şekilde genişlemiştir. Örnek vermek gerekirse, AB işleri hakkında kurulan birimler ile istihbarat servislerinin yetkilerini kullanımını izlemekle yetkilendirilen Özel Alanların Dinlenmesinin Denetimine İlişkin Komisyon gibi uzmanlaşmış yeni birimler kurulmuştur.

### *Siyasi Çerçeve*

Gözetim ve denetim faaliyetlerinin gerçekleştirildiği siyasi çerçeve en az iki önemli özellik göstermektedir. İlk olarak Avrupa'daki pek çok parlamenter demokrasinin aksine Almanya'da muhalefetin gayriresmî veya zımnî desteğine dayanan azınlık hükümeti geleneği bulunmamaktadır. Bunun yerine, Federal hükümetler sürekli olarak parlamentodaki çoğunluğu sağlayan parti koalisyonlarından oluşmaktadır. Bu sebeple hükümet eden parti ile muhalefet partileri arasındaki ayırım belirgindir. Hükümeti oluşturan partilerdeki yüksek disiplin sayesinde hükümet tasarılarının Bundestag tarafından kabul edilmemesine oldukça nadir karşılaşılmaktadır (Bununla birlikte hükümet tasarıları eyalet temsilcilerinden oluşan Bundesrat adlı üst mecliste kabul görmeyebilir). Bu durum, muhalefet partilerinin dikkatlerinin çoğunu hükümet faaliyetlerinin izlenmesiyle meşgul olmasına yol açar. İkinci olarak, birleşmeden bu yana Bundestag'da her zaman birden fazla muhalefet partisi olmuştur. Şansölye Angela Merkel'in Hristiyan Demokratları ve onun Bavyeralı kardeş partisi CSU ile Sosyal Demokratlardan oluşan hâlihazırdaki koalisyon, Yeşiller ve Sol Partinin muhalefetiyle karşılaşmaktadır. Muhalefet partilerinin kamuoyunun dikkatini çekme yarışı, muhalefetin faaliyetlerini artırmaktadır.

### *Kurumsal Çerçeve*

Bundestag'da gözetim ve denetim faaliyetinde bulunan pek çok birim bulunmaktadır. Bundestag'da parlamenter gözetim ve denetime ait bazı kilit araçlar Genel Kurul'da, bazıları ise mevcut sayısı 23 olan komisyonlarda yoğunlaşmaktadır. Çalışmaları televizyondan yayınlanan Genel Kurul kilit araçların kullanıldığı yerdir. Şansölye hakkındaki güvensizlik oylamasının görüşmeleri, güvenoyu önergesinin karara bağlanması, nitelikli grup sorularının (major interpellations) görüşülmesi, haftalık bakanlar kurulu toplantısı sonrası gündemdeki konuların milletvekillerince sözlü olarak sorulması, haftalık soru vakti ve genel görüşme (topical time) Genel Kurul'da gerçekleşmektedir. Bütün bunlar gözetim ve denetimin kamuoyuna açık olarak gerçekleşmesini sağlar.

Bakanlıkların çalışmalarını izleyen Bundestag'daki ihtisas komisyonları, yasama organının gözetim işlevinde kilit rol oynarken



bakanları ve bürokratları sorgulayarak parlamenter denetim faaliyetlerinde de bulunur. Kamu hesapları ve Bütçe Komisyonunun Alt Komisyonu ile Dilekçe Komisyonlarında denetim faaliyetleri yoğunur. Benzer şekilde Dışişleri Komisyonunda da gözetim ve denetim faaliyeti, yasama işlerinin önündedir ve aynı şekilde Savunma Komisyonu da denetim faaliyetlerine geniş vakit ayırır. Savunma Komisyonu, araştırma komisyonuna dönüşebilme yetkisine sahip olmasıyla diğer komisyonlardan ayrılır.

Genel Kurul ve ihtisas komisyonları gözetim ve denetimin ana faaliyet yeri olmakla birlikte, aralarında Anayasa'nın 44'üncü maddesi uyarınca kurulan araştırma komisyonları, istihbarat servislerinin gözetimini yapan Parlamento Denetim Masası, Anayasa'nın 10'uncu maddesi uyarınca iletişimin mahremiyetine dair konularda karar alma sürecine dâhil olan G 10 Komisyonu, İstihbarat Servislerinin Uygulamalarına Dair Kanun uyarınca kurulan ZFdG Masası ve yukarıda değinilen Özel Alanların Dinlenmesinin Denetlenmesine İlişkin Komisyonun bulunduğu uzmanlaşmış birimler de bulunmaktadır. Bunların yanında, silahlı kuvvetlerin denetiminde Bundestag'a yardım eden Silahlı Kuvvetler Parlamento Komiseri de zikredilebilir.

### ***Gözetim ve Denetim Araçları***

Önceki bölümde işaret edildiği üzere, Bundestag yürütmenin faaliyetlerini takip ederken pek çok gözetim ve denetim aracı kullanma imkânına sahiptir. Tablo 1'de görüldüğü gibi bunların pek çoğu genellikle muhalefet partileri tarafından sık ve sürekli bir şekilde kullanılmaktadır. Temelde bilgi edinmeyi amaçlayan sık kullanılan araçlar aşağıdakileri içermektedir:

- Yazılı sorular: Bir milletvekili hükümete ayda en fazla 4 yazılı soru yöneltebilir. Bu soruların 5 gün içerisinde yazılı olarak cevaplandırılması gerekmektedir. Sorular ve cevapları gelen kâğıtlarda yayınlanır.
- Sözlü sorular: Parlamentonun mutat oturumları sırasında her milletvekili haftada en fazla iki sözlü soru sorabilir: Bu sorular hükümet tarafından Genel Kurulda sözlü olarak (veya

milletvekili soru vaktine katılamayacak olursa yazılı olarak cevaplandırılır.

- Genel görüşme sırasındaki bireysel bilgi talepleri (bunların milletvekillerinin en az %5'i tarafından veya parlamentoda temsil edilen bir siyasi parti tarafından soru-cevap bölümünün hemen ardından sorulması gerekir) ile Çarşamba günkü kabine toplantısından sonraki bireysel bilgi talepleri.

Milletvekillerinin grup hâlinde kullanabileceği araçlar arasında özellikle aşağıdakiler yer almaktadır:

- Grup sorusu (minor interpellation): Milletvekillerinin en az %5'i veya parlamentoda temsil edilen bir siyasi parti tarafından desteklenen ve belli bir alana ilişkin olarak hükümete yöneltilen bilgi talebidir. Bu taleplerin olağan durumlarda iki hafta içinde hükümet tarafından yazılı bir şekilde karşılanması gerekmektedir.
- Nitelikli grup sorusu (major interpellation): Milletvekillerinin en az %5'i veya parlamentoda temsil edilen bir siyasi parti tarafından yöneltilen ana politik meselelere ilişkin liste hâlinde detaylı sorulardan oluşmaktadır. Hükümetin yazılı olarak verdiği cevaplar Genel Kurulda sıklıkla görüşülmektedir.

Kanun veya parlamento (Bundestag) kararı yoluyla Federal Hükümete yüklenilen geniş kapsamlı rutin rapor zorunluluğu bilgi talebinde başvuru olan önemli bir diğer yoldur. Kamu politikalarının çok farklı alanlarını kapsayan bu raporların pek çoğu yıllık, iki yıllık veya her 4 yılda bir olarak hazırlanmakta ve ilk olarak komisyonlarda, ardından Genel Kurulda görüşülmektedir. Ek olarak bu raporların haricinde Bundestag'ın belirli bir siyasi meseleye ilişkin Federal Hükümetin stratejisi ile kanunların ve stratejilerin uygulamasını talep ettiği raporlar (tam liste düzenli bir şekilde güncellenen Bundestag Bilgi El Kitabından edinilebilir: Bölüm 6.17: Federal Hükümetin Bundestag'a Raporları) bulunmaktadır.

Temelde bilgi edinmeye yönelik sık kullanılan araçlara daha seyrek kullanılan ve siyaseten daha önemli araçlar eşlik etmektedir. Yüksek siyasi öneme sahip araçlar şunlardır:

- Araştırma komisyonu: Bu komisyonlar kamu otoritesi faaliyetlerinde gözle görülür büyük aksamalar olması durumunda istisnai olarak kurulmaktadır. Bu nedenle “*acil durum alarmı*” türünde bir parlamenter gözetim ve denetim aracıdır. Yarı-yargısal bir görevi bulunan bu komisyonlar milletvekillerinin en az %25’inin talebiyle kurulmaktadır. “Komisyon belge isteyebilir, yeminli tanık dinleyebilir, uzmanların görüşlerine başvurabilir, mahkeme ve idari otoriterlerden yardım talebinde bulunabilir. Araştırmanın sonucunda hazırlanana rapor yayınlanır ve Bundestag’ta görüşme açılır.” ([www.Bundestag.de/htdocs\\_e/Bundestag/function/scrutiny/bodies.html](http://www.Bundestag.de/htdocs_e/Bundestag/function/scrutiny/bodies.html))
- Yapıcı güvensizlik oylaması: Güvensizlik oyu ile şansölye görevinden alınarak yerine parlamentonun salt çoğunluğu ile yeni şansölye seçilebilir.

*Tablo 1: 14'üncü, 15'inci ve 16'ncı Yasama Dönemlerine İlişkin Bundestag'ın Faaliyet İstatistiği*

	1998-2002	2002-2005	2005-2009
Kurulan Araştırma Komisyonu	1	2	2
Araştırma Komisyonu Toplantıları	125	62	172
Dilekçeler (toplu başvurular hariç)	69421	55264	69937
Nitelikli Grup Sorusu	101	65	63
Grup Sorusu	1813	797	3299
Sözlü Sorular (Soru için ayrılan zamanda)	3229	2550	2703
Acil Sorular	80	37	111
Yazılı Sorular	11838	11073	12705
Genel Görüşme	141	71	113
Hükümet Politika Açıklamaları	60	23	34
Haftalık kabine toplantısı sonrası gerçekleştirilen soru oturumu	61	42	59

*Kaynak: S. Linn and Sobolewski (2010) The German Bundestag: Functions and Procedures, Rheinbreitbach: NDV.*

17'nci yasama dönemine ait 2009'dan 2013'e kadarki veriler gözetim ve denetim faaliyetlerinde muhalefetin ağırlığını göstermektedir. O dönemin muhalefet partileri –Sosyal Demokratlar, Yeşiller ve Sol- 54 büyük gensorunun 52'sini, 3.629 küçük

gensorunun 3.590'ını, 6.057 sözlü sorunun 5.948'ini, 20.141 yazılı sorunun 18.859'unu ve 107 acil sorunun 105'ini yöneltmiştir.

### ***Bütçeleme***

“Ekonomik güç” Bundestag'ın Alman siyasal sistemindeki yerini anlamada kilit öneme sahiptir. Avrupa mali krizi esnasında, Avrupa genelinde ve ulusal düzeyde avro bölgesindeki istikrarı sürdürmek için aldığı kararlarda, Bundestag bu gücünü korumak için gayret göstermiştir. Anayasa'nın 110'uncu maddesiyle uyumlu olarak ve İçtüzükte detaylandırıldığı üzere, (1) hükümet tarafından hazırlanan yıllık taslak bütçenin gözden geçirilmesi ve değiştirilmesi (2) devam etmekte olan bütçe yönetiminin izlenmesi (Örneğin federal hükümet her üç ayda bir bütçeden sapma konusunda bilgi sunmak zorundadır.) ve (3) kamu hesaplarının ardıl (ex-post) denetimi konularında Bundestag geniş bir yetki alanına sahiptir.

Bu konularda yetki kullanımındaki anahtar organ teamül gereği Başkanı ana muhalefet partisinden seçilen ve hâlihazırdaki 41 üyesi ile en büyük ihtisas Komisyonu olan Bütçe Komisyonu'dur. Bütçe Komisyonu iki alt komisyon oluşturmuştur: Bunların 17 üyeli olanı, Federal Sayıştay ile işbirliği hâlinde kamu hesaplarıyla ilgilenmektedir, 12 üyeli diğer alt komisyon ise, Avrupa Birliği işleri ile ilgilenmektedir. Bütçe Komisyonu, istihbarat servislerinin bütçeleri ve Federal borç yönetimi ile ilgilenen bir dizi ihtisaslaşmış parlamenter organ ile mali piyasaların krizi sırasında oluşturulan Federal Mali Piyasaların İstikrarı Kurumu gibi parlamenter birimleri çatısı altında bulundurmaktadır.

Bundestag kamu hesaplarının denetiminde Federasyonun hesaplarında ve mali yönetiminde kapsamlı gözetim sorumluluğu bulunan Federal Sayıştay'ın raporlarından faydalanmaktadır. Federal Sayıştay yasal konumu itibarıyla en üst düzeyde düzenlenmiştir. İlgili mevzuat Anayasa (madde 114), Bütçe İlkeleri Kanunu (madde 53-56), Federal Bütçe Kanunu (madde 88-114), Sayıştay Kanunu ve İçtüzüğü ile ayrıntılı İzleme Kurallarından oluşmaktadır. Sayıştay Bundestag'a, Bundesrat'a ve Federal Hükümete doğrudan rapor sunabilir. Sayıştay'ın Başkanı Bundestag tarafından Başkan yardımcısı ise, Bundesrat tarafından seçilmektedir. Sayıştay hesap denetimine odaklanırken, Sayıştay Başkanı performans denetimini de

bir Federal yetkili olarak gerçekleştirebilmektedir. Bu kapsamda, Sayıştay'ın başlıca görevi soruşturmaları yürütmek ve Federal idarenin etkinliğini ve verimliliğini artıracak teklif ve tavsiyelerde bulunmaktır. Bu görevler re'sen veya Federal hükümet, Bundestag ve Bundestrat'ın önerileri üzerine yapılabilir.

### ***Avrupa Birliği ile İlişkiler***

1960'lerden beri Bundestag'daki siyasi partiler arasında bütünleşme yanlısı geniş ve istikrarlı bir siyasi mutabakat bulunsa da Parlamento, Federal Hükümet düzeyindeki Avrupa Birliği bağlantılı politika üretiminin etkin bir şekilde parlamenterleştirilmesine yönelik kurum, araç ve prosedür geliştirmekte güçlük çekmektedir. Bundestag'ın Almanya'nın Avrupa Birliği karar organlarındaki konumuna katkıda bulunmaya ve karar alma sürecinin öncesi ve sonrasında yürütme erkinin zamanında ve kapsamlı bir şekilde bilgi sunmasını sağlamaya yönelik nasıl bir yapılanmaya gitmesi gerektiği sorusu şüphesiz ihmal edilmemiştir. Ancak, Avrupa politikalarının pek çok seçmenin temel ilgi alanından uzak oluşu ve ulusal düzeydeki kanun koyucuların Avrupa organlarında alınan kararlar üzerindeki görece sınırlı etkisi göz önüne alındığında, Bundestag üyelerinin Avrupa Birliği işlerinden çok iç politikaya yönelmeleri konusunda güçlü bir eğilim bulunmaktaydı (Saalfeld, 2003).

Söz konusu görece ilgisizlik, geçen zaman içinde, temelde iki sebepten ötürü kalıcı olmadı. Bir taraftan Avrupa Birliği müktesebatının genişlemesi ve derinleşmesiyle, iç politika ile Avrupa politikası her zamankinden daha geçirgen hâle geldi ve ulusal kamu politikalarının oluşturulma süreci giderek daha "Avrupalılaştı". Diğer taraftan daha ileri bir bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin garantisi olarak, Federal Anayasa Mahkemesi Bundestag'ın merkezi konumunu sürekli bir şekilde vurguladı. Mahkeme, Maastricht Anlaşması'nın Anayasa'ya uygunluğuyla ilgili kararında bu tutumunu kuvvetli bir şekilde vurgulamış ve o günden beri, Avrupa Birliği politika yapımında Bundestag'ın kapsamlı bir şekilde katılımına yönelik birçok talebiyle tutumunu tahkim etmiştir. Almanya Parlamentosunun Avrupa Birliği işlerini ne şekilde ele alacağı hususunda, değişimi yönlendiren yegâne merci olarak, Mahkemeyi işaret etmek abartı olmayacaktır.

Şu andaki düzenlemeler, özellikle, Federal Anayasa'nın 23'üncü ve 45'inci maddeleri, Avrupa Birliği Bütünleşmesindeki Sorumluluklarına Dair Bundestag ve Bundestrat'ın Uygulamaları Hakkında Kanun (Bütünleşmede Sorumluluk Kanunu olarak da adlandırılmaktadır), Federal Hükümet ve Bundestag Arasında Avrupa Birliği İşlerinde İşbirliği Hakkında Kanun, İçtüzüğü'nün 93b Maddesini içeren birtakım normatif kaynaklara dayanmaktadır. Bu normatif çerçeve temelinde, 4 temel unsur tarafından yön verilen ayrıntılı bir süreç hazırlanmıştır: Birincisi, Bundestag'ın AB düzeyindeki tüm siyasi gelişmelerden, özellikle AB mevzuatı hazırlıklarında, kapsamlı ve olabildiğince güncel olarak bilgilendirilmesi; ikincisi, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında tanınan katmanlı eylem ve itirazda bulunma hakkının Bundestag tarafından kullanımının sağlanması; üçüncüsü, Federal Hükümet AB karar organlarında Federal Cumhuriyeti temsil ederken, Bundestag ve komisyonların AB yasa tasarıları konusundaki görüşlerinin Hükümet tarafından dikkate alınmasının sağlanması; dördüncüsü, belli koşullar dâhilinde, Hükümeti bağlayan kararlar alınması. Son husus, Federal Anayasa Mahkemesi'nin Lizbon Antlaşması'nın onaylanmasının Anayasa'ya uygunluğuna ilişkin verdiği kararın ardından yürürlüğe giren ve Bundestag'ın ön (ex-ante) gözetim ve denetim yetkisinde önemli bir ilerlemenin işareti olan Bütünleşmede Sorumluluk Kanununu ile tesis edilmiştir. Demek ki "Bütünleşmede Bundestag'ın özel sorumluluk alanı içinde kalan AB tasarılarında, Federal Hükümetin Konseydeki nihai kararını verebilmesi için buna imkân tanıyan bir kanuna, Bundestag'ın kararına veya talimatlarına dayanması gerekmektedir." ([http://www.Bundestag.de/htdocs\\_e/Bun\\_destag/europe/mitwirk01.html](http://www.Bundestag.de/htdocs_e/Bun_destag/europe/mitwirk01.html)).

Yeşiller Partisi Grubunun Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) ve Avrupa Artı Paktı (Euro Plus Pact) ile bağlantılı olarak Hükümet tarafından haklarının ihlal edildiğini ileri sürerek yaptığı iki başvuru neticesinde, Mahkeme; 2012 gibi yakın bir tarihte, AB'nin kurumsal yapısının ardıl denetimden (ex-post) daha fazla ön denetimi (ex-ante) gerektirdiğini teyit eden kararını vermiştir (Davanın İngilizce özetine ve Mahkeme Kararına, 19 Haziran 2012 tarihli ve 42/2012 sayılı Mahkeme Basın açıklamasından ulaşılabilir). Her iki davada da sürelerle ilişkin ihlaller odaktadır. Yeşiller Partisi grubu, ESM başvurusunda şunları iddia etmiştir:

*“Federal Hükümet, 4 Şubat 2011 tarihli Avrupa Komisyonu toplantısı öncesi ve sonrasında mümkün olan en kısa sürede ve devamında ESM düzenlemesi hakkında kapsamlı bilgilendirme yapmadığından ve 6 Nisan 2011 tarihi geçmiş olmasına rağmen ESM’yi kuran Taslak Anlaşmayı Bundestag’a göndermediğinden Federal Anayasa’nın 23’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında düzenlenen Bundestag’ın bilgi edinme hakkını ihlal etmiştir (Federal Anayasa Mahkemesi, 19 Haziran 2012 tarihli ve 42/2012 sayılı basın açıklaması).”*

İkinci başvuruda, Yeşiller Partisi grubu şunları iddia etmiştir:

*“Federal Hükümet, Federal Şansölye’nin Avro bölgesi üye ülkelerinin ekonomik koordinasyonunun ilerletilmesi girişimi hakkındaki 4 Şubat 2011 tarihli Avrupa Komisyonu toplantısı öncesinde bilgilendirme yapmayarak ve 11 Mart 2011 tarihine kadar Euro Artı Paketi hakkında kapsamlı ve mümkün olan en kısa sürede bilgi sunmayarak Federal Anayasa’nın 23’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında düzenlenen Bundestag’ın bilgi edinme hakkını ihlal etmiştir (Federal Anayasa Mahkemesi, 19 Haziran 2012 tarihli ve 42/2012 sayılı basın açıklaması).”*

Mahkeme her iki başvuruyu da kabul etmiş ve Federal Hükümet’in mümkün olan en kısa sürede Bundestag’ın bilgilendirilmesi yönündeki Anayasal görevini yerine getirmeyerek, parlamentonun nüfuzunu etkin bir şekilde kullanma fırsatından mahrum bıraktığına hükmetmiştir.

## **Sonuç**

Federal Hükümet üzerindeki parlamenter gözetim ve denetimi inşa eden Alman sistemi ana aktörlerin katılımı ve kullanılan araçlar açısından bir hayli farklılaşmaktadır. Bu hususta başlıca yetkiler; bağımsız parlamenterler, grup oluşturan parlamenterler (başvurulacak araçlara özgü farklı kotalar mevcuttur) ve parlamentodaki partilerdedir. Hukuki dayanaklar; Anayasa, araştırma komisyonu ile ilgili Federal kanunlar ve Bundestag İçtüzüğü ile ekleri olmak üzere normlar hiyerarşisinin çeşitli seviyelerinde ve farklı mevzuatlarla düzenlenmiştir. Kanunların ve siyasi stratejilerin uygulanmasına ilişkin bilgi gereksinimleri ilgili mevzuatta veya Bundestag kararlarında belirtilmektedir. Siyasi tartışmalara zemin hazırlamak üzere bilgi talep edilmesi konusunda da güçlü bir



yönelim bulunmaktadır. Yapıcı güvensizlik oyu, yürütmenin denetiminde Bundestag'ın sahip olduğu en güçlü yetki olsa da Federal Cumhuriyet tarihi boyunca sadece Şansölye Kohl'un ilk kez iktidara geldiği 1982'de başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Bu nedenle yürütmenin denetiminde; bilgi edinme, şeffaflığı sağlama ve bunlara ek olarak artan bir şekilde performansla dair tartışmaların teşvik edilmesi önem kazanmaktadır.

Bundestag gözetim ve denetim yetkilerini büyük bir özveriyle korumaktadır. Muhalefet partileri, bu yetkilerini hükümet ve diğer Federal yönetimler hakkında ileri sürülen aksaklıklara veya bunların gün yüzündeki başarısızlıklarına dikkat çekmek üzere kullanmaktadır. Hükümetin sunduğu bilgiler, siyasal ve kamusal anlamda hararetli tartışmalara sıklıkla yol açmaktadır. Fakat çok katmanlı Alman siyasal sistemi, esaslı ve artan bir şekilde, Bundestag'ın etkinliğini kısıtlamaktadır.

Federal yapı Alman siyasal sisteminin kurucu bir özelliğidir. Bununla birlikte, Federal düzeydeki yasama yetkisi ve bütçe sorumluluğu ile Federal hükümetin icra yetkisi arasındaki fark geçen yıllar içinde artmıştır. Özerk yasama gücünü muhafaza eden Lander, yerinden yönetim anlayışının hâkim olduğu yükseköğretim gibi alanlarda, Federal bütçeye artan bir şekilde ihtiyaç duymaktadır. Sonuç itibariyle, Federal kanunların uygulanmasında Federal hükümetin Bundestag'a karşı olan siyasi sorumluluğu, Federal hükümetin kanunların ve kamu politikalarının icrasındaki yetkisinin sınırlı bir çerçevede belirlenmiş olduğu gerçeği ile sıklıkla çelişmektedir.

Yönetimin çok katmanlı doğasından kaynaklanan diğer zorluk, Avrupa bütünleşmesinin artması ve Avrupalılaşıma olarak adlandırılan kavram etrafında geniş bir şekilde tartışılan üye ülkelerin siyasi sistemleri üzerinde bu durumun etkisiyle bağlantılıdır. Buradaki sorun Bundestag'ın, AB organlarındaki karar alma süreçlerinde Federal hükümeti ne şekilde izleyeceği, ona ne şekilde etkide bulunacağı ve belli şartlar dâhilinde eylemlerini nasıl yaptırma sağlayacağı, diğer bir deyişle, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunun AB işlerinde ne şekilde sağlanacağı hakkındadır. Bu durum elbette AB üyesi tüm parlamentoların yüzleştiği bir zorluktur. Ancak Almanya'daki yönetiminin adem-i

merkeziyetçi yapısı parlamentonun yaşadığı güçlüğü katmerlemektedir: Bundestag'ın AB düzeyindeki yasamaya etkisi mecburi olarak sınırlı kalırken, yönetime dair sorumlulukların temelde Lander tarafından karşılandığı göz önüne alındığında, AB mevzuatının uygulanması konusunda da gözetim ve denetimin yetkisi sınırlı kalmaktadır.

## 2.2. FRANSA: “RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTONUN” ÖTESİNDE

Fransa'daki yasama organı genel olarak zayıf bilinir. Anlatılagelen hikâyeye göre, Dördüncü Cumhuriyet (1946-1958) dönemindeki siyasi istikrarsızlık tecrübesinden sonra, Beşinci Cumhuriyet kurucuları, güçlü bir yürütmenin hâkimiyeti ile nitelendirilen “*rasyonelleştirilmiş*” parlamentarizmi benimsemiştir. Sonuç olarak, 1958 Anayasası, parlamentonun gücüne, dikkat çekici olanları aşağıda belirtilen, ciddi sınırlamalar getirmiştir:

- Parlamentonun yasama yetkisi, anayasada açıkça sayılan birkaç alanla sınırlandırılmıştır;
- Cumhurbaşkanı, yasama organına karşı sorumlu değildir;
- Hükümet, herhangi bir kanun teklifini güvenoyuna ve/veya özel kısıtlayıcı yöntemlere (engelleme oylaması/*vote bloqué gibi*) mecbur tutabilir.
- Hükümet, kanun tekliflerini yasama veya mali nedenlere dayanarak kabul edilemez bulabilir.
- Hükümet, genel kurul gündemini kontrol eder.
- Yasama organı, parlamento kararı alamaz.

Fransız Parlamentosunun yasa yapma gücü, geleneksel tecrübeler doğrultusunda şekillenmiş düzenin izin verdiği sınırları her zaman aşmış olsa da (Kerrouche, 2006), kısıtlanmış hâliyle kurumsal düzen, güçlü bir parlamenter denetim ve gözetime imkân vermemiştir. Ana denetim ve gözetim araçları, güvensizlik oylaması, soru ve araştırma komisyonlarıydı. Bir araştırmaya göre, Fransız Parlamentosu, vaktinin sadece %15'ini denetim ve gözetim faaliyetlerine ayırmaktaydı (François, 2008). Parlamentonun bu etkisizlik

görüntüsü her geçen gün biraz daha değişmektedir. Son yirmi yıl, yasama organının yürütmeyi izleyip denetlemek için daha çok fırsat elde ettiği bir dönem olmuştur. Esas değişiklikler 1970’li ve 1990’lı yılların ortalarında ve asıl önemlisi 2008 yılındaki anayasal değişikliklerin bir parçası olarak gerçekleştirilmiştir. Beşinci Fransa Cumhuriyeti pek çok yönden “yeni” bir parlamentoya kavuşmuştur (Bouard et al., 2013).

### ***Hukuki Çerçeve***

Parlamento ve yürütmenin yetkileri, Fransız hukuk geleneğine uygun olarak, büyük ölçüde kodifiye edilmiştir. Bu alanda üç ana metin, büyük öneme sahiptir.

İlki, kabulünden bu yana 24 kez değişiklik geçirmiş olan 4 Ekim 1958 tarihli Anayasadır. Son anayasa değişikliği 23 Temmuz 2008’de gerçekleştirilmiştir. Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanı (başbakanın önerisi üzerine) veya parlamento üyeleri tarafından teklif edilebilmektedir. Yasa değişikliği, Ulusal Meclis ile Senato’dan aynı usulle geçmeli ve daha sonra bir referandumla onaylanmalıdır. Anayasa değişikliği teklifi hükümetten gelmişse, Cumhurbaşkanı, değişikliği referanduma götürmek yerine, iki meclisin (Kongre) müşterek genel kurul toplantısına sunabilir. Bu durumda, Anayasa değişikliğinin kabulü için, Kongre’de kullanılan oyların 3/5’inin olumlu yönde olması gerekir.

İkinci hukuki dayanağı, Anayasa hükümlerini ayrıntılı bir şekilde uygulamaya geçiren birkaç kanun ve karar teşkil eder. Örneğin, araştırma komisyonları ilk olarak 17 Kasım 1958 tarihli Kararla kurulmuştur (Lazardeux, 2009). Ulusal Meclis ve Senato’nun AB işlerine katılımı, uzun süre, önce 1990 tarihli ve 90-385 sayılı Kanun ve daha sonra 1994 tarihli ve 94-476 sayılı Kanunla değiştirilmiş olan 1979 tarihli ve 79-564 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir (Sprungk, 2007). Bütçe işleri, günümüzde, 1 Ağustos 2001’de kabul edilen Bütçe Mevzuatı Hakkında Temel Kanun ile düzenlenmektedir.

Üçüncü ve son hukuki dayanağı, dâhili nitelikteki parlamento içtüzüğü teşkil eder. Ulusal Meclis İchtüzüğü, 3 Haziran 1959’da kabul edilmiş olup o tarihten bugüne kadar 31 defa değiştirilmiştir.

Son değişiklik, 27 Mayıs 2009’da kabul edilmiştir. İçtüzük, parlamento üyelerinin bir teklifi üzerine değiştirilebilir. Söz konusu tekliflerin görüşülme usulü, parlamento üyelerinin verdiği kanun tekliflerinin görüşülme usulü ile aynıdır. Kabul için, salt çoğunluğun oyu yeterlidir.

### *Siyasi Çerçeve*

Fransa’da yasama-yürütme ilişkileri ile parlamenter denetim ve gözetimi belirleyen iki önemli faktörden söz edilebilir. İlki, yarı başkanlıktır. Yürütmenin iki kanadından biri olan Başkan doğrudan seçilmekte olup yasama organına karşı sorumlu değildir. Yürütmenin diğer kanadı olan başbakan ise, cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve parlamentonun alt kanadı olan Ulusal Meclisin güvenoyunu almak zorundadır. 1958’den beri, cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı partilerden olduğu üç “kohabitasyon” dönemi olmuştur (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002). Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve cumhurbaşkanlığı seçimi, “kohabitasyon” riskini azaltacak şekilde, parlamento seçiminden bir ay önce yapılır. Diğer faktör, Fransız parti sisteminin büyük ölçüde iki kutuplu bir karakter kazanmış olmasıdır; kimileri, bunun yarı-başkanlık sistemi tarafından pekiştirildiğini savunmaktadır. Son birkaç on yılda, hükümet, sol ve sağ partiler arasında el değiştirmiştir. Kabinelerin çoğunu, az farkla kazanmış partiler ya da Sosyalist Parti veya sağ kanadın ana partisi etrafından oluşan büyük bir koalisyon oluşturmuştur. 2. Tablo, 13 ve 14. yasama organlarının dağılımını göstermektedir.

*Tablo 2: 13 ve 14. yasama organlarında siyasi partilerin dağılımı*

Siyasi Parti Grubu	2007-2012	2012 -
UMP	320	195
SRC	204	293
GDR	24	15
NC	23	-
UDI	-	30
Ecolo	-	17
RRDP	-	16
Diğerleri	6	7

*Bu veriler, 2007-2012 yasama döneminde 20 Haziran 2007 itibariyle; 2012'de başlayan yasama dönemi için 1 Mart 2013 tarihi itibariyle edinilmiş verilerdir.*

### ***Kurumsal Çerçeve***

Beşinci Cumhuriyet'in başında 1958'de oluşturulan ilk anayasal düzen çerçevesinde, ana parlamenter denetim ve gözetim mercii, asıl araç olarak sorunun kullanıldığı *genel kurul* olmuştur. Komisyonlar, parlamenter denetim ve gözetimde daha sınırlı bir rol oynamıştır. Son elli yılda, genel kurulun bir parlamenter denetim mercii olarak önemi artmış, ancak, bunun yanı sıra, AB İşleri Komisyonu ve Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi ve Kontrolü Komisyonu gibi daimi ve özel komisyonların denetim ve gözetim fonksiyonu da güçlendirilmiştir.

### ***Denetim ve Gözetim Amaçları***

1958 Anayasası, ilk kabul edildiği hâliyle dört temel denetim ve gözetim aracı düzenlemiştir: güvensizlik oyu, soru, araştırma komisyonu ve daimi komisyonların bilgi alma faaliyetleri. Bu araçların kullanılış tarzında 1958'den bu yana önemli değişiklikler olmuştur.

## **I. Geleneksel Araçlar**

### ***Güvensizlik Oyu***

Beşinci Cumhuriyet'in doğuşundan bu yana, Ulusal Meclis, güvensizlik oyu önergesi vermek suretiyle hükümete hesap sorma yetkisine sahip olmuştur. Ancak bu yetki, birkaç şartla sınırlandırılmıştır. Öncelikle önergenin verilebilmesi için, üyelerin en az onda biri tarafından imzalanması gerekir. Öte yandan bir üye, bir yasama yılında sadece bir önerge imzalayabilmektedir. Önerge, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile kabul edilmekte ve oylamada sadece, önerge lehine olan oylar sayılmaktadır. Bu şartların üçü de hükümet lehinedir: Güvensizlik önergeleri nadiren verildiği gibi, kabul edilmesi de güçtür. Güvensizlik önergelerinin sayısı dönem dönem değişiklik gösterse de, 1958'den bugüne kadar sadece bir önerge kabul edilmiştir. 1995'te, üyelere bir yasama döneminde üç

önerge imzalama imkânı verilerek güvensizlik önergesi verme şartları az da olsa kolaylaştırılmıştır.

### Soru

1958 Anayasası ile üyelere sözlü ve yazılı soru sorma hakkı verilmişti. Başlangıçta, iki tür sözlü soru bulunmaktaydı: görüşmeli ve görüşmesiz; ancak, görüşmesiz sorularda, bakanların cevaplarını geciktirebildikleri hantal bir prosedür takip edilmekteydi ve bu prosedür, 1970'lerin sonlarından itibaren kullanımdan kalktı (Lazardeux, 2009). Bugün için üç ana soru yöntemi bulunmaktadır : (i) görüşmesiz soru, (ii) hükümete sorular ve (iii) yazılı sorular.

#### (i) Görüşmesiz Soru

Bu sorularda da bakanın cevabı ve soru sahibinin bu cevaba karşılık vermesi söz konusu olduğundan “görüşmesiz soru” tabiri yanıltıcı olabilir. Bu sorular, (komisyon başkanı veya parti grubu başkanı sıfatıyla sorulan soruların aksine) üyelerin kendi adlarına sordukları sorulardır. Sorular kısa olmalı ve sadece sorunun anlaşılması için gerekli hususları içermelidir.

Görüşmesiz soru, bir parlamento görüşmesi sırasında daha önce gündeme alınmamışsa sorulamaz, önceden, bu soruları hükümet kanadına sevk eden Ulusal Meclis Başkanına sunulmuş olmalıdır. Bu şekilde gündeme alınan sorular, 48. maddenin dördüncü fıkrası doğrultusunda denetim işlerine ayrılmış haftalık oturumlar sırasında sorulabilir. Bu sorulara, genellikle Salı ve Perşembe günleri sabah oturumları ayrılmaktadır. Sorunun sorulması, bakanın soruya cevabı ve milletvekilinin bu cevaba karşılığı toplamda altı dakika sürmektedir.

#### (ii) Hükümete Sorular

1970'lerin ortalarında, yeni bir sözlü soru şekli (*questions au gouvernement/ hükümete sorular*) uygulamaya geçirilmiştir. Günümüzde Anayasa, her hafta en az bir oturumun parlamenterlerin sorularına ve hükümetin cevaplarına ayrılmasını öngörmektedir.

Uygulamada, her hafta Salı ve Çarşamba günleri, iki oturum sorulara ayrılmaktadır. Her oturum, bir saat sürmektedir.

Bu oturumlarda sorulan soruların yarısı, muhalefet tarafından sorulmalı ve her parti grubu, her oturum sırasında en az bir soru sorabilmelidir. İlk soru, bir muhalefet partisi milletvekili veya en az sandalyeye sahip partinin bir milletvekili tarafından sorulur. Her sorunun cevaplanması, iki dakika soruya ve iki dakika cevaba ayrılmak üzere dört dakikaya kadar sürebilmektedir. Bir oturumda toplamda 15 soru sorulabilmektedir.

Hükümete soru yöneltmesi sıklıkla başvuru olan bir yoldur; bunun sebeplerinden biri, soru saatinin devlet televizyonunda yayınlanması ve hükümetin tüm üyelerinin genel kurulda hazır bulunmasıdır. Ayrıca, bu tür sorular, önceden işleme alınma şartına tabi olmadığından süreç kendiliğinden gelişmekte ve bu durum soru saatini canlı tutmaktadır (Lazardeux, 2009). Bu sorular, içerik olarak herhangi bir sınırlamaya tabi olmamakla birlikte, hakaret ve tehdit içerikli sorulara izin verilmemektedir (Ulusal Meclis, 2014).

*Tablo 3: Hükümete Yöneltilen Sözlü Sorular, 13. Yasama Dönemi (2007-2012)*

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
UMP	330	402	372	399	208
SRC	220	330	366	400	211
GDR	55	86	93	99	55
NC	55	84	92	101	53
NI	2	5	6	6	3
<b>Toplam</b>	<b>662</b>	<b>907</b>	<b>929</b>	<b>1 005</b>	<b>530</b>
<b>Oturum Sayısı</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>62</b>	<b>67</b>	<b>36</b>

*Kaynak: Recueil statistiques, Assemblée Nationale, XIIIe Législature*

Tablo 4: Görüşmesiz Sözlü Sorular, 13. Yasama Dönemi (2007-2012)

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
UMP	183	186	151	151	73
SRC	119	154	150	149	76
GDR	30	36	35	34	18
NC	24	36	26	29	15
NI	1	2	4	5	4
<b>Toplam</b>	<b>357</b>	<b>414</b>	<b>366</b>	<b>368</b>	<b>186</b>
<b>Oturum Sayısı</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>6</b>

*Kaynak: Recueil statistiques, Assemblée Nationale, XIIIe Législature*

### (iii) Yazılı Sorular

Beşinci Cumhuriyet döneminde parlamenterler her zaman bakanlara yazılı soru yöneltme imkânına sahip olmuştur ve 1958'den bu yana bu prosedürde önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Günümüzde, belli bir konuya özgü sorular bakanlara yöneltilirken, hükümetin genel bir politikasına yönelik sorular başbakana sorulmaktadır. Yazılı sorular, hükümete sevk edilmek üzere Ulusal Meclis Başkanına sunulmaktadır.

Yazılı sorular, parlamentonun tatilde olup olmadığına bakılmaksızın, Resmi Gazete'nin özel bir ekinde her hafta yayınlanmaktadır. Yazılı sorular kısa olmalı ve sorunun anlaşılması için gerekli hususlarla sınırlı tutulmalıdır. İsmi zikredilen kişilere karşı kişisel ithamlara yer verilmemelidir. Soruların usulüne uygun bir şekilde işleme alınıp alınmadığı Ulusal Meclis başkanı tarafından takip edilmektedir. Hükümetin cevaplarına, yukarıda belirtilen ekte yer verilmektedir. Tüm yazılı sorulara ve cevaplarına, ayrıca parlamentonun internet sitesinden ulaşılabilmektedir.



2014'e kadar hükümet, cevaplarını yazılı olarak bir aylık kesin süre içinde vermek zorundaydı. Bununla birlikte, bakanlar, sorunun cevaplandırılmasının kamu yararına olmadığını yazılı bir cevapla bildirebilmekte ya da bir aya kadar ek süre isteyebilmekteydi. Kasım 2014'ten bu yana, hükümet, yazılı sorulara iki ay içinde cevap verebilmektedir. Hükümetin bu süre içinde cevap vermemesi halinde, siyasi parti gruplarının başkanları bu konuda Genel Kurulu uyarabilmektedir. Bu uyarılar Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır; bunun üzerine hükümet, on gün içinde soruya cevap vermelidir (İçtüzük, m.135).

Yazılı sorulara yoğun bir şekilde başvurulmaktadır. Tablo 5'te görüldüğü üzere, 13. yasama döneminde (2007-2012), Ulusal Meclis üyeleri, üye başına 230 soruluk ortalama ile toplamda 132.810 adet yazılı soru sormuştur. On sorunun altısı, iktidardaki koalisyon partilerinin (UMP veya NC) üyeleri tarafından sorulmuştur. Milletvekillerine özel bir internet portalı üzerinden soru sorma imkânı sağlanmış olduğundan yazılı soru sormak, 2012-2017 yasama döneminin başından beri daha da kolaylaştırılmıştır (Ulusal Meclis, 2014). Yazılı soruların daha fazla artmasının önüne geçmek için, Kasım 2014'te yapılan bir içtüzük değişikliğiyle, Danışma Kuruluna, bir üyenin bir yasama yılında sunabileceği yazılı soru sayısına sınır getirme yetkisi verilmiştir.

*Tablo 5: Yazılı Sorular, 13. Yasama Dönemi (2007-2012)*

	2011-12	2010-11	2009-10	2008-9	2007-8
UMP	7 065	15 363	16 761	16 055	19 170
SRC	5 375	11 073	10 138	8 891	9 721
GDR	531	1 089	984	1 326	1 291
NC	731	1 387	1 727	1 542	1 357
NI	254	325	250	176	228
<b>Toplam</b>	<b>13 956</b>	<b>29 237</b>	<b>29 860</b>	<b>27 990</b>	<b>31 767</b>

*Kaynak: Recueil statistiques, Assemblée Nationale, XIIIe Législature*

(iv) Soru Hakkında Bir Değerlendirme

Bazı sorular, parlamenter denetim ile ilgisi olmayan farklı amaçlara hizmet edebilmektedir. Örneğin, milletvekilleri, kamuoyu nezdinde itibar kazanmak, resmi parti politikasına karşı görüş sergilemek veya dar kapsamlı ve seçmen-eksenli menfaatleri takip etmek gibi amaçlarla da soru sorabilmektedir (Martin, 2011). Bu durum, soruların Fransa’da ağırlıklı olarak parlamenter denetim aracı olarak kullanıldığı anlamına mı gelmektedir?

Lazardeux (2005) tarafından yazılı sorularla ilgili olarak yapılan analiz, bu soruya olumlu cevap vermektedir. Söz konusu analize göre, yazılı sorular esas olarak bir denetim ve bilgi toplama aracı olarak kullanılmaktadır. Bu çalışma, muhalefet üyelerinin iktidar partisi parlamenterlerinden daha çok yazılı soru sorduğunu göstermektedir. Ayrıca, resmi bir görevi (komisyon üyeliği, valilik, vb.) olmadığı için alternatif bilgi kaynaklarına erişim imkanı olmayanlar, daha çok soru sormaktadır. Lazardeux, ayrıca, personel istihdamının denetim kapasitesini artırdığını tespit etmiştir: personeli sayıca fazla olan parlamenterler daha fazla yazılı soru sormaktadır.

Rozenberg ve arkadaşlarının (2011) sözlü sorulara ilişkin analizi ise farklı bir tablo sunmaktadır. Fransız parlamenterlerin savunma politikaları ile ilgili olarak sorduğu 122 adet hükümete soru ve görüşmesiz sorunun analizi, sözlü soruların büyük bir bölümünün soruyu soran parlamenterlerin seçim bölgesi ya da seçmenlere açık atıflar içerdiğini göstermektedir. Bu, en azından kısmen, parlamenterlerin kendi seçim bölgelerindeki itibarlarını yükseltmek ve böylece yeniden seçilme şanslarını artırmak için sözlü soru sorduklarını gösterir. Yerel seçim bölgelerine atıflar içeren bu tür sorular daha çok görüşmesiz soru şeklinde sorulurken, hükümete sorular ise, daha az yerel nitelikler göstermektedir. İki sözlü soru türünün bu ikili niteliği başka çalışmalarla da teyit edilmiştir (National Assembly, 2014).

### *Araştırma Komisyonu*

1958’den bu yana araştırma komisyonu kurmak parlamenterler için mümkün olmuştur, ancak geçtiğimiz elli yılda araştırma komisyonu kurulmasını daha cazip hale getiren önemli değişiklikler yapılmıştır. 1970’lerin sonunda araştırma komisyonunun görev süresi, dört aydan altı aya çıkarıldı; komisyon raporlarının yayınlanması rutin bir

uygulama haline geldi ve komisyonlara tanık dinleme yetkisi verildi. 1980'lerin başı ve 1990'ların sonunda ikinci bir reform dalgası ile, komisyon toplantıları kamuoyuna açık hale getirildi ve muhalefet partilerine en az bir araştırma komisyonu önergesinin kendiliğinden gündeme alınmasını talep etme hakkı verildi.

Günümüzde, bir araştırma komisyonu, kamu kurumlarının hizmet ve faaliyetlerini denetlemek amacıyla kurulmaktadır. Ancak, Adalet Bakanının, devam etmekte olan bir yargı sürecinin konusu olduğunu belirttiği bir önerge kabul edilemez. Ayrıca, bir komisyon kurulduktan sonra yargısal bir süreç başlatılırsa komisyon, çalışmalarını derhal sonlandırmalıdır. Her muhalefet veya azınlık grubu, bir yasama yılı içerisinde bir defaya mahsus olmak üzere, bir araştırma komisyonunun kurulmasına yönelik önergesinin hükümetin denetlenmesine ayrılmış bir oturumun gündemine herhangi bir prosedüre tabi olmadan alınmasını talep edebilir. Bir araştırma komisyonu kurulmasına ilişkin talep, ancak Genel Kurulun 3/5'inin ret oyuyla geri çevrilebilir.

Araştırma komisyonunun başkanlığını bir muhalefet partisi üyesi yürütmektedir. Komisyonlar altı ay içinde raporlarını vermekte, aksi takdirde görevleri sona ermektedir (Anayasa'nın 51-2 maddesi ile İçtüzüğü'nün 137-144.maddeleri). Araştırma komisyonunun raporunun yayınlanmasından itibaren altı ay içerisinde, ilgili daimi komisyon, söz konusu raporun ne ölçüde uygulandığı hakkında bir rapor düzenlemektedir.

Araştırma komisyonları önemli inceleme yetkileri kullanabilmektedir:

- Tanık çağırma yetkisi: Komisyona çağrılanlar bu çağrıya uymak zorundadır. Çağrı yazısı, bir icra ya da polis memuru tarafından tebliğ edilebilir. Tanıklar yemin altında beyan verir ve yalan yere yemin cezaya tabidir. Ayrıca, tanıklar, Ceza Kanunu'nun mesleki/ticari sır konusunu düzenleyen 226-13 ve 226-14 madde hükümleri kapsamında beyanda bulunmaktadır. Bu hükümler, ilgili hukukun izin verdiği istisnai haller dışında, mesleki/ticari sırların ifşasını yasaklamaktadır.

- Belge isteme yetkisi: Araştırma komisyonu başkanları, araştırma için faydalı olduğunu düşündükleri belgeleri talep edebilirler. Ancak, ulusal savunma, dış işler ve iç veya dış devlet güvenliğine ilişkin gizli belgeler talep edilememektedir.
- Sayıştay'ı harekete geçirme yetkisi: Araştırma komisyonu, parlamentonun denetimine tabi kurumların incelenmesini Sayıştay'dan isteme yetkisine sahiptir.
- Kamuya açık toplantılar düzenleme yetkisi: araştırma komisyonları toplantılarını kamuoyuna açık olarak (televizyon yayını dâhil) veya video kamera ile kaydettirme yetkisine sahiptir.

Araştırma önergelerinin sayısı kurulan komisyonların sayısından çok daha fazla olsa da, bu komisyonlar sıkça başvurulmuş bir denetim ve gözetim aracıdır. 5. Cumhuriyet'in başlangıcından beri (13.yasama döneminin sonuna kadar), ortalama yılda bir kereden fazla olmak üzere, 62 araştırma komisyonu kurulmuştur. Sadece 13.yasama döneminde, yedi araştırma komisyonu kurulmuştur. Muhalefet milletvekillerinin önerleriyle çok sayıda komisyon kurulduğu gibi iktidar milletvekillerinin önerleriyle kurulan komisyonlar da olmuştur – Bkz. Tablo 6.

Tablo 6: Araştırma Komisyonları, 13. Yasama Dönemi

Konu	Önerge Sahibi	Başlama Tarihi	Rapor Tarihi	Toplantılar	Toplam Süre	Çağrılar
Fransa-Libya ilişkileri	-	11/10/07	22/02/08	25	33 sa. 05	26
H1N1 Aşısı	Grip -	24/02/10	6/07/10	47	68 sa. 45	52
Ekonomik spekülasyon	SRC	28/06/10	14/12/10	24	27 sa. 15	23
Fransız demiryolları	GDR	8/12/10	8/06/11	23	26 sa. 45	45
Bölgesel demiryolu ağı Île-de-France	UMP	6/12/11	7/03/12	25	39 sa. 15	76

Riskli finansal ürünler	SRC	8/06/11	6/12/11	17	31	sa.	84
İstihdam kuruluşlarına fon sağlanması	NC	8/06/11	8/12/11	20	40	sa.	70
					00		

## Daimi Komisyonlar

Ulusal Meclisin 1959 tarihli İtüzüğü'nün 145.maddesi, kısaca, Meclisin hükümete yönelik denetim görevini yapabilmesi için ihtiyaç duyacağı bilgilerin daimi komisyonlarca sağlanmasını öngörmüştür. Son dönemlerde, bu hüküm daha ayrıntılı düzenlenmiş yetkilerle güçlendirilmiştir. Önemli bir gelişme olarak, 1990'da komisyonlara, üyelerinin birini ya da birkaçını vakaların incelenmesiyle görevlendirme yetkisi verilmiştir. Bu vaka inceleme görevi, özellikle, yasaların uygulanmasının izlenmesi ile ilişkili olabilmektedir. 1996'da komisyonlara, dinlemek istedikleri kişileri toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir. Muhalefet partilerinin hakları da güçlendirilmiştir. Günümüzde, bir inceleme heyeti iki kişiden oluşacaksa, bunların biri muhalefetten olmalıdır. Birkaç üye varsa, bu durumda üye dağılımı Meclis'teki dağılımı yansıtmalıdır. Bir inceleme heyeti raporu, oylamasız görüşmeye ya da sorulu bir oturuma yol açabilmektedir. İlgili daimi komisyon, altı ay içinde söz konusu raporun tatbiki hakkında bir rapor düzenler. Buna ek olarak, uygulanması düzenleyici metinlerin yayınlanmasını gerektiren bir kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren altı ayın geçmesi akabinde, biri muhalefetten olması gereken iki kişilik bir milletvekili heyeti, kanunun uygulanması hakkında komisyona bir rapor sunmalıdır.

## II. Yeni Araçlar

2008 tarihli anayasa değişikliklerinin getirdiği yeni mekanizmalarla Meclis yürütmenin faaliyetleri üzerinde denetim ve gözetim uygulayabilmektedir. Bu, Nicolas Sarkozy'nin cumhurbaşkanlığı seçim kampanyası sırasında vadettiği Beşinci Cumhuriyet kurumlarının modernize edilmesi amacına yönelik daha kapsamlı bir reform programının bir parçası olarak geliştirilmiştir. Yeni araçların en önemlileri arasında, hükümet beyanları, cumhurbaşkanının konuşmaları, denetim görüşmeleri, kararlar, cumhurbaşkanının

atamalarını veto etme yetkisi ve kontrol komisyonu sayılabilir (Bouard et al., 2013).

### *Hükümet Beyanları*

2008'deki anayasa değişikliğine kadar, hükümet, Meclis önünde görüşmeli ya da görüşmesiz bir açıklama yapma talebine bulunabilmekteydi. 2008 tarihli değişiklikle birlikte Anayasa, herhangi bir siyasi parti grubuna da hükümetin belli bir konuda açıklama yapmasını isteme imkânı getirmiştir. Söz konusu açıklamayı her zaman bir görüşme takip eder ve bu görüşmede, siyasi parti grupları sandalye sayıları ile orantılı olarak konuşma süresi alırlar. Hükümet isterse, görüşmeden sonra güvenoyu ile ilişkilendirilemeyecek bir oylama yapılabilmektedir (Anayasanın 51. Maddesinin birinci fıkrası ile İçtüzüğün 132. maddesi). 13. Yasama döneminde, Afganistan'daki savaştan AB görüşmelerine ve finans krizine kadar pek çok konuda ortalama 33 hükümet beyanı gerçekleşmiştir.

### *Cumhurbaşkanı'nın Konuşmaları*

Yakın tarihlere kadar Fransa Cumhurbaşkanı parlamentoya girmesine izin verilmeyen tek Fransız vatandaşıydı. 2008 tarihli anayasa değişikliği ile 18.maddede yapılan düzenleme, cumhurbaşkanına Kongre'de bir araya gelen parlamentonun iki kanadına da hitap etme imkânı getirmiştir. Kongre daha sonra Cumhurbaşkanı ayrıldıktan sonra konuşma üzerinde görüşme açabilir, ancak bu görüşme sonucunda bir oylama yapılmaz. Bazı yorumcular bu yeni düzenlemeyi denge ve fren sistemine yeni unsurlar getirdiğinden bahisle olumlu karşılamışsa da, başka yorumcular, Ulusal Meclis'in güven oylaması yapmasına zemin teşkil eden başbakanın hükümet programının önemini azalttığını savunarak söz konusu düzenlemeyi eleştirmiştir (Ducoulombier, 2010).

### *Denetim Görüşmeleri*

2008 tarihli anayasa değişikliği, dört haftada en az bir günün hükümet faaliyetlerinin izlenmesi ve kamu politikalarının

değerlendirilmesine ayrılması gerektiğini öngörmektedir (Anayasanın 48.maddesinin dördüncü fıkrası). Bu hüküm, 2009'da yürürlüğe girmiş ve 2009 ila 2012 arasındaki üç yılda Meclis'te parlamenter gözetim ve denetim kapsamında 46 görüşme yapılmıştır. Bu yeni mekanizma, hükümetin faaliyetlerinin izlenmesi ve denetlenmesine yönelik imkânları geliştirmiştir.

#### *Anayasanın 34.maddesinin Birinci Fıkrası Kapsamındaki Kararlar*

1958 Anayasası, Meclise karar alma yetkisi vermemiştir. 1990'ların ortalarında AB işleriyle ilgili konularda Meclise karar alma yetkisi verilmiştir. 2008 tarihli değişiklik, diğer politika alanlarında da karar almayı mümkün kılarak bu yetkinin kapsamını genişletmiştir. Meclis kararları bağlayıcı değildir.

#### *Atamalar*

2008'de Anayasa'nın 13. maddesinde yapılan değişiklikle Meclise cumhurbaşkanının önemli atama kararları üzerinde doğrudan kontrol yetkisi verilmiştir. Atamalar, parlamentonun iki kanadının ilgili daimi komisyonlarına sunulmakta ve komisyonlar adaylar hakkında görüş bildirmektedir. Parlamentonun her iki kanadının komisyonlarında kullanılan ret oylarının toplamı, kullanılan tüm oyların 3/5'ini temsil ediyorsa, cumhurbaşkanının ataması veto edilmiş olur. Bu prosedüre tabi makamların listesinin bir temel kanunla düzenlenmesi gerekmektedir, ancak Anayasa'da, Anayasa Mahkemesi üyelerinin bu prosedüre tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

#### *Kamu Politikalarını Değerlendirme ve Kontrol Komisyonu*

2008 tarihli anayasa değişikliği ile tek bir daimi komisyonun görev sınırlarını aşan kapsamlı kamu politikalarını değerlendirmek üzere kamu politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesine katkıda bulunacak yeni bir komisyon kurulmuştur.

Komisyon 36 üyeden oluşmakta ve başkanlığını Meclis Başkanı yürütmektedir. Komisyon üye dağılımı, siyasi parti gruplarının

orantılı ve daimi komisyonların dengeli bir şekilde temsilini sağlayacak şekilde düzenlenmektedir. Komisyonun bazı kadrolu üyeleri vardır. Bunlar, siyasi parti gruplarının başkanları, Avrupa İşleri Komisyonu başkanı, Maliye Komisyonu genel raportörü, Parlamento Bilimsel ve Teknolojik Değerlendirme Bürosu başkanı ve Parlamento Kadın Hakları ve Fırsat Eşitliği Heyetinin başkanıdır.

Komisyon bir dizi önemli denetim görevi yürütmektedir:

- Komisyon –kendi inisiyatifiyle ya da bir daimi komisyonun talebi üzerine- üzerinde anlaşmaya varılmış bir çalışma programına göre kamu politikalarını değerlendirir. Her siyasi parti grubunun mutlak oturum başına bir değerlendirme yapma hakkı vardır. Denetim konusu politikadan sorumlu daimi komisyon, değerlendirmeye katılmak üzere üyelerinden bir ya da birkaçını görevlendirir. Komisyon önerileri, üç ay içinde cevap verilmek üzere hükümete sevk edilmektedir. Hükümetin cevabı, 48.maddenin dördüncü fıkrasında öngörüldüğü üzere parlamenter denetime ayrılmış bir günde genel kurulda görüşülür. Komisyon raporunun yayınlanmasından altı ay sonra, komisyon raportörleri, raporda varılan neticelerin uygulanması hakkında bir ilerleme raporunu komisyona sunar.
- Komisyon, 48.maddenin dördüncü fıkrasında öngörüldüğü üzere parlamenter denetime ayrılmış günün gündemi ile ilgili olarak Danışma Kuruluna teklif götürebilir.
- Komisyon, daimi komisyonlar veya Danışma Kurulu tarafından oluşturulan olay inceleme heyetlerinin çalışmalarının neticeleri hakkında bilgilendirilir.
- Komisyondan, hükümetin parlamentoya sunduğu bir kanun tasarısına ekli etki değerlendirmeleri hakkındaki görüşünü bildirmesi talep edilebilir. Böyle bir talep, tasarımın havale edildiği komisyon başkanından gelir. Komisyon görüşü, görüşü talep eden komisyona ve Danışma Kuruluna mümkün olan en kısa sürede iletilir.
- Komisyon, ayrıca daimi komisyonların ve parlamenterlerin İçtüzüğü'nün 98. maddesinin birinci fıkrası kapsamında teklif ettikleri değişiklikler hakkında bir ön değerlendirmede bulunur.



*Tablo 7: 14. Yasama Döneminde Değerlendirme ve Kontrol Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmeler*

Yıl	Konu
2012	Avrupa'daki sosyal politikaların uygulanmasına ilişkin takip değerlendirmesi, Okulda sağlık hizmetlerine ilişkin takip değerlendirmesi, Kamu politikalarının genel incelemesine ilişkin takip değerlendirmesi.
2013	İş kuranlara devlet desteğinin değerlendirilmesi, Sigara ile mücadele politikasının değerlendirilmesi, İhracata devlet desteğinin değerlendirilmesi, Fransa'nın yurtdışındaki kültürel faaliyetlerinin değerlendirilmesi, Gençlerin sosyal mobilitesine yönelik kamu politikalarının değerlendirilmesi, İşgücü ve mesleği eğitim ihtiyaçlarının eşleştirilmesi.
2014	2008 tarihli Fransa'daki "enerji-iklim" paketinin uygulanmasının değerlendirilmesi, Sığınmacıların barındırılması politikasının değerlendirilmesi, Yasadışı madde kullanımıyla mücadele politikasının değerlendirilmesi, Dolandırıcılık ve insan kaçakçılığı ile mücadele politikasının değerlendirilmesi, Bireylere verilen hizmetlerin geliştirilmesinin değerlendirilmesi.

*Kaynak: Ulusal Meclis 2014: 365-6*

### ***Bütçeleme***

1958 Anayasası, parlamentonun mali kanunların yapım sürecine katılımını sınırlı tutmuştur (Williams, 1958). Bu durum, 2 Ocak 1959 tarihli temel kanunla ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Parlamentonun bütçe tasarısını kabul etmek için sadece 70 günü vardı ve bu süre içerisinde kanun kabul edilmediğinde hükümet, bütçe kanun tasarısının hükümlerini kararname ile yürürlüğe koyabilmekteydi. En önemlisi, Anayasa'nın 40. maddesine göre üyeler münferit olarak kamu harcamalarında artışa ya da kamu gelirlerine azalmaya sebep olabilecek herhangi bir değişiklik önergesi verememekteydi.

Bütçe denetimi alanında gerçekleşen en önemli değişiklik, 1 Ağustos 2001'de, bütçe mevzuatına ilişkin olarak kabul edilen yeni bir temel kanun çerçevesinde yapılmıştır (Bezes, 2008). Parlamentonun tabi olduğu süre kısıtı devam etse de, yeni kanun, Anayasa'nın 40. maddesinin daha esnek bir şekilde yorumlanmasını mümkün kılmıştır. Önemli bir husus olarak, milletvekillerine, genel harcamalarda artışa sebep olmaksızın aynı kamu politikasına ilişkin programlar arasında harcamaların yerinin değiştirilmesini teklif etme hakkı verilmiştir. Yeni kanun ayrıca Maliye Komisyonunun bütçe denetimindeki rolünü de düzenlemiştir. Bu izleme görevindeki en önemli rolü, belli bir kamu politikasının tamamı veya bir kısmına ilişkin fonları incelemekten sorumlu olan özel raportörler oynamaktadır. Daha önemlisi, bu raportörler, bütçe yılı sırasında, maliye ile ilgili kanunların uygulanması ve kamu şirketlerinin idaresine ilişkin tüm belgeleri inceleyebilmektedir. Ayrıca, 1990'ların başından bu yana, Maliye Komisyonu, kamu politikalarına ilişkin yıllık değerlendirme ve izleme faaliyetleri yürütmek üzere bir değerlendirme ve izleme görevi yüklenmiştir (Assemblée Nationale, 2014). Bu görev, iktidar ve muhalefetten birer milletvekilinin eş başkanlığını yaptığı, iktidar ve muhalefete eşit sayıda temsil edildiği 16 üyeli bir kurul tarafından yürütülmektedir. Kurulun, tanık dinleme ile -milli güvenlik, devlet güvenliği, yargısal gizlilik ve tıbbi sırlar dışındaki- tüm belgeleri görme yetkisi vardır (Assemblée Nationale, 2014).

Bütçe denetimi söz konusu olduğunda, Sayıştay'dan da söz etmek gerekir. 1958 Anayasası, Sayıştay'ı, maliye ile ilgili kanunların uygulanmasını izlemede parlamentoya yardımcı olmakla görevlendirmiştir. Son yirmi yılda Sayıştay'ın yetkileri önemli ölçüde artırılmıştır. 2010 tarihli bütçe reform paketinin bir sonucu olarak, Sayıştay, kamu hesaplarını onaylamakla yetkilendirilmiştir. Bu prosedür, 2006'da yürürlüğe girmiştir. Onaylama sürecinde, kamu hesaplarının resmi muhasebe standartlarına uygunluğu kontrol edilmektedir. Bu rapor, kamu hesaplarının düzenlenmesi hakkında parlamentoya kapsamlı bilgiler sunmaktadır. 2008 tarihli değişikliklerle Sayıştay'a ayrıca kamu politikalarını değerlendirme görevi verilmiştir (yeni 47.maddenin ikinci fıkrası). Bu raporların herkese açık olması, vatandaşların bilgilendirilmesi bakımından önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Sayıştay, bu görevini Maliye Komisyonunun değerlendirme ve izleme kurulu ile yakın işbirliği

içinde yürütmektedir. Yıllık değerlendirmelerinin ana konuları hakkında kurula danışılmaktadır. Sayıştay'ın 47. maddenin ikinci fıkrası kapsamında sunulan raporları, genellikle kurulun harekete geçmesinde tetikleyici bir işlev görmektedir. Ayrıca 2011'den bu yana Ulusal Meclisin başkanı ve Senato başkanı, Sayıştay'dan belli bir yıl içinde belli bir konuda bir değerlendirme raporu sunmasını isteyebilir (Assemblée Nationale, 2009).

### *Dilekçeler*

Vatandaşlar Ulusal Meclise dilekçe ile başvurma hakkına sahiptir. Dilekçeler, Ulusal Meclis başkanına hitaplı olarak verilir. Her dilekçede, dilekçe sahibinin adresi ve imzası yer almalıdır. Sunulan dilekçeler resmi sicil memurluğunda kaydedilmekte ve dilekçeye verilen seri numarası dilekçe sahibine bildirilmektedir. Daha sonra Ulusal Meclis başkanı, dilekçeyi, dilekçeleri incelemekten sorumlu Hukuk Komisyonuna sevk etmektedir. Bir üyesini raportör olarak görevlendiren Komisyon, yılda bir ya da iki kez dilekçeleri değerlendirmektedir. Hukuk komisyonu, raportörün önerisinden hareketle bir dilekçe ile ilgili herhangi bir işlem yapıp yapılmayacağını karara bağlar. Komisyon herhangi bir işlem yapmamayı tercih edebileceği gibi dilekçeyi bir başka daimi komisyona, bir bakana sevk edebilir ya da dilekçeyi genel kurula sunabilir. Dilekçe sahibi, komisyonun kararı hakkında bilgilendirilir. Tüm dilekçeler ve komisyon kararları milletvekillerine dağıtılan özel bir bültende yayınlanır. Bir komisyonun dilekçe hakkında herhangi bir işlem yapmaması halinde, bir milletvekili dilekçenin genel kurula sunulmasını talep edebilir. Bu talebe ilişkin son kararı Danışma Kurulu verir.

Bir dilekçenin bir bakana sevk edilmesi durumunda, bakan, üç ay içinde dilekçeye cevap verir. Bu süre içerisinde bir karşılık verilmediği takdirde, komisyon dilekçenin genel kurula sunulmasına karar verebilir. Komisyon bir dilekçeyi genel kurula sunduğu takdirde, dilekçenin tam metnini içeren birlikte yazılı bir raporu da sunar. Rapor bastırılarak milletvekillerine dağıtılır.

Bir dilekçe, komisyonun kararı ya da bir milletvekilinin Danışma Kurulu tarafından kabul edilen talebi üzerine genel kurula sunulması halinde, genel kurul gündeminin düzenlenmesine ilişkin genel kurular doğrultusunda genel kurul gündemine alınabilir. Dilekçe hakkındaki genel kurul görüşmesi komisyon raportörünün konuşması ile başlamakta ve ardından bir görüşme ile devam etmektedir. Görüşmenin sona ermesiyle genel kurul bir sonraki gündem maddesine geçmektedir.

Ulusal Meclisin aldığı dilekçe sayısı, 1970'lerden bu yana düzenli olarak azalmış, ancak son on yılda, ombudsmanlığın artan öneminin de etkisiyle küçük bir artış göstermiştir (Costa et al., 2012). Bakanlara sevk edilen dilekçe sayısı da düzenli olarak azalmıştır. 2007-2012 döneminde sadece bir dilekçe ilgili bakana sevk edilmiştir.

*Tablo 8: Ulusal Meclisteki Hukuk Komisyonunun incelediği dilekçe sayısı*

Yasama dönemi	İncelenen dilekçeler
2007-2012	69
2002-2007	34
1997-2002	27
1993-1997	70
1988-1993	62
1986-1988	84

Kaynak: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

### **Cezai Sorumluluk**

Anayasanın 68. maddesinin birinci fıkrasına göre, hükümet üyeleri, görevleri ile ilgili olarak yaptıkları ve ağır suç kategorisine giren veya işlendikleri zaman ağır suç sayılan diğer iş ve işlemlerden cezai olarak sorumludurlar. Hükümet üyeleri, on altı üyeden müteşekkil Cumhuriyet Adalet Divanı tarafından yargılanırlar. Divanın on iki üyesi Ulusal Meclis ve Senato tarafından parlamenterler arasından eşit sayıda seçilmekte ve üç üyesi de, biri Adalet Divanı başkanı olan Yargıtay hakimleri arasından atanmaktadır.

## **AB İşleri**

Fransız Parlamentosunun AB işlerine ilişkin denetim yetkileri son elli yılda artmıştır. Henüz 1979'da, Ulusal Meclis ve Senato, Avrupa İşleri Delegasyonlarını kurmuştur. Delegasyonlar, komisyon sayısı Anayasa tarafından altı ile sınırlandırılmış olduğundan tam komisyon niteliğinde olmamıştır. Bir delegasyon oluşturma fikri, Avrupa Parlamentosuna doğrudan seçimlerin başlamasıyla birlikte parlamenterlerin AB işleri hakkında bilgilendirilmesini hedeflemiştir (Grossman and Sauger, 2007). Maastricht Antlaşmasının kabulüyle Fransız Anayasası, 1992'de, AB'den kaynaklanan mevzuata ilişkin tüm tasarıların hükümet tarafından parlamentoya sevkini gerektirecek şekilde değiştirilmiştir. 1990'larda bu şart, diğer AB belgelerini kapsayacak şekilde genişletilmiş ve parlamento, AB işleriyle ilgili kararları teklif etme ve kabul etme yetkisi de kazanmıştır. Son olarak, 2008 tarihli değişiklikle AB işleri hakkında bilgi edinen ve kendisine danışılan, parlamentonun iki kanadında da, geniş yetkilerle donatılmış Avrupa Bütünleşmesi Komisyonu kurulmuştur.

Günümüzde, Ulusal Meclisteki AB İşleri Komisyonu, re'sen ya da daimi bir komisyonun talebi üzerine, Avrupa Birliğinin faaliyetleri ile ilgili bir sahaya ilişkin kanun tasarıları hakkında görüş bildirebilmektedir. Ayrıca, AB İşleri Komisyonları ve daimi komisyonlar AB mevzuatı ile ilgili teklifler için taslak bir karar teklif edebilmektedir. Bu tür kararların çoğu AB İşleri Komisyonlarının inisiyatifıyla alınmaktadır. Bu karar teklifleri genel kurulda görüşülüp kabul edilebilmekte, ancak hükümet için bağlayıcı olmamaktadır. 2008-2009 yılları arasında Senato'da 177 ve 2002-2009 döneminde Ulusal Mecliste 58 karar alınmıştır (Dyevre, 2012). AB ile ilişkili öncel (*ex ante*) denetim araçlarıyla kıyaslandığında, Fransız Parlamentosu, soru ve genel denetim görüşmeleri başta olmak üzere daha çok standart ardıl (*ex post*) izleme faaliyetleri yürütmektedir.

## **Sonuç**

Bu çalışmada incelenen altı parlamento arasında parlamenter denetim ve gözetim imkanları ve uygulamaları bakımından son yirmi yılda en kapsamlı değişiklikler Fransız Parlamentosunda gerçekleşmiştir.

2008'deki büyük çaplı anayasa değişiklikleri ile sonuçlanan bir dizi reform neticesinde yasama-yürütme ilişkileri bir dönüşümden geçmiştir. Yürütmenin hâkimiyeti yumuşatılmış, hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu güçlendirilmiş ve sonuç olarak Ulusal Meclis, tasarrufundaki araçlarla kamu politikalarının performansının iyileştirilmesine olumlu katkılar yapabilecek hâle gelmiştir. Siyasi sistemin temel parametreleri –doğrudan seçilen bir Cumhurbaşkanı ve başbakanın başkanlığındaki bir hükümetin ikili karakteri- değişmeden kalmış olsa da, parlamento sadece özerklik kabiliyeti değil, aynı zamanda güçlü bir nüfuz kazanmıştır.

### 2.3. POLONYA: PARLAMENTO'NUN (SEJM) GÜCÜNÜN ARTMAYA DEVAM ETMESİ

1980'lerin sonlarında başlayan demokratikleşme sürecinden bu yana, Polonya Parlamentosu ve özellikle onun alt kanadı olan *Sejm*, gerek yasama alanında gerekse parlamenter denetim ve gözetim faaliyetlerinde önemli bir rol oynamıştır (Zubek, 2001; Goetz and Zubek, 2007). Ancak, son on yılda parlamentonun yasama sürecindeki rolü esas olarak iki nedene bağlı olarak görece azalmıştır

- Bir yanda siyasi partilerin artan kurumsallaşması ve diğer yanda parti içi disiplinin güçlenmesi ile iktidar partileri ve parlamentodaki parti liderlerinin parti üyeleri üzerindeki etkilerinin artması.
- Genel kurul gündeminin belirlenmesine ilişkin olanlar başta olmak üzere, 1990'lı yılların sonlarında yapılan içtüzük değişiklikleri. Yeni kurallarla, takdirini iktidar partilerinden yana kullanabilen meclis başkanına genel kurul gündeminin belirlenmesinde önemli yetkiler verilmiştir.

Bununla birlikte, son on yılda, *Sejm*, parlamenter denetim ve gözetime ilişkin yeni imkânlarla kavuşmuştur. Üç denetim aracı burada sayılmaya değerdir:

- Parlamento sorularına ilişkin reformlar ve 2003'te belli bir konuda görüşme açma uygulamasının başlatılması;
- 1997'den bu yana araştırma komisyonlarının yeniden canlandırılması;

- AB ile ilgili işler hakkında hükümetin denetimine ilişkin yeni mekanizmalar.

Bu yeni araçlar, zaten etkili olan parlamenter denetim ve gözetim mekanizmalarına, Sejm'in daimi komisyonlarının yetkilerinin artırılması başta olmak üzere, ilave bir katkı olmuştur.

### *Hukuki Çerçeve*

Polonya'nın hukuk sistemi yasaların kodifiye edilmesi geleneğine dayanır. Parlamenter denetim ve gözetimi düzenleyen hukuki kurallar üç metinde yer almaktadır: Anayasa, kanunlar ve Parlamento İçtüzüğü.

Polonya'da 1992 ve 2013 yılları arasında iki anayasası olmuştur. Geçici anayasa, (1989'da tadil edilen) 1952 tarihli eski Komünist anayasanın yerine geçmek üzere 17 Ekim 1992'de kabul edilmiştir. Geçici Anayasa 1995'te iki defa ve 1996'da bir defa değiştirilmiştir. 1997'de yeni Anayasanın kabul edilmesiyle geçici anayasa yürürlükten kaldırılmış ve yeni Anayasa da bugüne kadar iki kez tadil edilmiştir. Yeni Anayasa, *Sejm* ve Senato üyelerinin 1/5'inin ya da Başkanın teklifi üzerine değiştirilebilir. Değişiklik teklifi, ancak *Sejm* üyelerinin 2/3'ü ve Senatonun salt çoğunluğu ile kabul edilmektedir. Her iki kanadın kabul ettiği metin aynı olmalıdır.

İkinci olarak, parlamenter denetim ve gözetime ilişkin hususları düzenleyen birkaç kanun bulunmaktadır. En önemlileri aşağıda sayılmıştır:

- Araştırma komisyonları hakkında 21 Ocak 1999 tarihli Kanun.
- Milletvekili ve Senatörün görevleri hakkında 9 Mayıs 1996 tarihli Kanun.
- Hükümet, Sejm ve Senato'nun AB işleri ile ilgili işbirlikleri hakkında 11 Mart 2004 tarihli Kanun;
- 7 Temmuz 2005 tarihli lobicilik kanunu.

Parlamente denetim ve gözetimi düzenleyen diğeri bir hukuki dayanak ise Parlamento İtüzüğüdür. Parlamento İçtüzüğü, parlamento kararı niteliğı taşıır. *Sejm* İçtüzüğü, 30 Temmuz 1992’de kabul edilmiş ve o tarihten bugüne kadar 48 defa değıştirilmiştir. İçtüzük, Sejm Başkanlığı, 15 üye veya bir komisyonun teklifi üzerine değıştirilebilmektedir. Değışiklik teklifinin kabulü için, üyelerin en az yarısının bulunduğu bir oturumda salt çoğunluğun sağlanması gerekir. Senato İçtüzüğü 23 Kasım 1990’da kabul edilmiştir. Senato İçtüzüğü, Başkanlık, İçtüzük Komisyonu, Etik ve Senatör İşleri Komisyonu veya 10 senatörden oluşan bir grubun teklifi üzerine değıştirilebilmektedir.

### *Siyasi Çerçeve*

Polonya’daki yürütme-yasama ilişkileri ile denetim ve gözetim kalıpları öncelikle ve en çok 1993’ten beri hâkim olan iki partili sistem tarafından şekillendirilmiştir. 2005’ten önce parti sistemine, eski komünist dönemden kalan bir sol parti olan SLD ile sağ kanattan bir ya da iki parti (AWS) hâkim olmuştur. Sağ-sol ayrımı ideolojik olmaktan çok eski komünizm yanlıları ile muhalifler arasındaki bir ayrımı yansıtmaktaydı. Bu çatışma, 1990’lı yıllar boyunca etkisini kaybetti ve Rywin olayından sonra SLD seçimlerde halk desteğini kaybetti. 2005’ten beri, Polonya’daki parti sisteminde, merkez ve liberal bir parti olan Sivil Platform (SP) ile sağ kanat muhafazakâr bir parti olan Hukuk ve Adalet Partisi (HAP) hâkim olmuştur. Yasama organının bugün ve geçmişteki kompozisyonu aşağıdaki 7.Tabloda gösterilmiştir.

*Tablo 9: 6 ve 7. Yasama Dönemlerinde Siyasi Gruplar*

	6. Yasama Dönemi	7. Yasama Dönemi
Parti Grubu	2007-2011	2011 -
Sivil Platform (PO)	208	206
Hukuk ve Adalet (PiS)	146	138
Demokratik Sol İttifak (SLD)	43	26
Polonya Köylü Partisi	31	29
Palikot Hareketi	-	41



6. Yasama döneminin sonu ve 7. yasama dönemi için 26 Mart 2013 tarihi itibarıyla.

Yasama-yürütme ilişkileri üzerinde önemli etkisi olan diğer bir faktör de partilerin 1989'dan beri artan bir şekilde kurumsallaşması olmuştur.

Komünist dönemden kalan iki parti olan SLD ve PSL dışında, Komünizm'in çöküşünden sonra ortaya çıkan diğer partiler, sık sık birleşip ayrılan gevşek yapılarıdır. Buna karşılık, günümüzde partili düzene hâkim olan Sivil Platform (PO) ve Hukuk ve Adalet Partisi (PiS), büyük ölçüde liderlerine dayansalar da, daha disiplinli ve organize yapılarıdır. Sonuç olarak, partiler ve partiler arası çatışmanın yasama politikalarında belirleyici bir faktör olması anlamında Polonya Parlamentosu da Batı Avrupa parlamentolarına giderek daha çok benzemektedir.

Son olarak, önemle belirtmek gerekir ki, 1992 ila 1997 arasında, Polonya'daki siyasi sistemde, doğrudan halk tarafından seçilen ve güçlü veto ve atama yetkileri bulunan bir başkan vardı. Buna karşılık, 1997 Anayasası, halk tarafından seçilme prensibini korumakla birlikte, başkanın kabine ve parlamento üzerindeki kontrolünü azaltmış ve bu kapsamda, başkanın vetosunu aşmak için gerekli oranı 2/3'ten 3/5'e çıkarmıştır.

### ***Kurumsal Çerçeve***

*Sejm*'deki komisyonlar geleneksel olarak, Polonya'daki parlamenter denetim ve gözetim faaliyetleri için son derece önemli bir ortam sağlamaktadır. Komisyonlar, bilgi isteme, dinlemeler (hearings) tertip etme ve olguları tespit etme (fact-finding) faaliyetleri gibi geniş yetkiler kullanabilmektedir. Son yıllarda, komisyonların yetkileri daha artırılmıştır. Son on yılda, genel kurul da önemli bir denetim ve gözetim ortamı haline gelmiştir. Soru prosedürü gözden geçirilmiş ve partilere, oturumlar sırasında denetim görüşmeleri başlatma hakkı getirilmiştir. Yürürlükteki anayasa, hükümeti sadece alt meclis karşısında sorumlu tuttuğu için, Senatonun parlamenter denetime ilişkin rolü sınırlı kalmıştır.

## ***Parlamente Denetim ve Gözetim Araçları***

### *Güvensizlik Önergesi*

1992 Anayasasına göre, bir güvensizlik önergesi en az 46 kişi tarafından verilebilmekteydi. Zorunlu olmamakla birlikte, önerge, yeni bir başbakan adayı gösterebiliyordu. Kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan bir önerge kabul edilmiş olmaktadır (bu durumda, çekimser oylar, karşı oy sayılmaktaydı). Kabul edilmeyen bir önerge, 115 üye tarafından teklif edilmedikçe, üç ay boyunca yeniden işleme alınmamaktaydı. Bir önergenin kabul edilmesi üzerine, başbakan istifa eder ve başkan, yeni bir başbakan atayabilir ya da parlamentoyu feshedebilirdi. 1992 ve 1997 yılları arasında, *Sejm* iki kez güvensizlik oylamasını kabul etmiştir. 1993'te Suchocka hükümetine karşı verilen güvensizlik önergesi kabul edilmiş ve *Sejm* feshedilmiştir. 1995'te pozitif güvensizlik önergesi başbakanın değişmesiyle sonuçlanmış, ancak iktidardaki koalisyonun kompozisyonu değişmemiştir. Ayrıca, 1992 Anayasası, münferiden bir bakana karşı da güvensizlik oylaması yapılabilmesini öngörmüştür. Bu, bakanlık için yeni bir adayın belirlenememesi haricinde, tüm hükümete karşı verilen güvensizlik önergesi ile aynı prosedüre tabidir.

1997 Anayasası, tüm önergelerin başbakanlık için yeni bir aday göstermelerini şart koşması anlamında 'pozitif' olmasını zorunlu kılarak güvensizlik önergesi prosedürünü değiştirmiştir. Bu değişiklik doğrultusunda, yeni bir başbakan seçilmeden hükümete karşı güvensizlik oylaması yapmak mümkün değildir. 1997'den bu yana müteaddit defalar güvensizlik önergesi verilmiş olmasına rağmen (son olarak 2013 İlkbaharında olmak üzere), hiçbiri başarılı olmamıştır. Ayrıca, 1997 Anayasası da tek bir bakana karşı güvensizlik önergesi verme imkanı tanımaktadır. 1997'den bu yana çok sayıda güvensizlik önergesi verilmiş olsa da, bunların tamamı reddedilmiştir.

### *Hükümet Beyanları ve Belli bir Konuda Yapılan Görüşmeler*

Geleneksel olarak hükümet, *Sejm*'i geçmiş ve gelecek faaliyetlerine ilişkin raporlar ve politika beyannameleri yoluyla

bilgilendirmektedir. Rapor ve beyanların bir genel kurul oturumunda sunulmasından sonra bir görüşme yapılmakta, bu görüşmeden sonra da, hükümet beyanının reddine yönelik bir oylama yapılabilmektedir (güvensizlik durumuna yol açmaksızın). Raporlar ayrıca daha detaylı bir inceleme için bir komisyona sevk edilebilir ve bir kanun tasarısına dayanak teşkil edebilir. 1991-1997 arasında, başbakan ile bakanlar, yıllık ortalaması 35 olmak üzere, 212 rapor ve beyan sunmuştur (Zseliga, 1998). Ekim 2011 ile Mart 2013 arasında, hükümet 21 rapor ve politika beyannamesini parlamentoya sunmuştur ([www.premier.gov.pl](http://www.premier.gov.pl)). Hükümet beyannamelerinin yanı sıra, bazı kamu kurum ve kuruluşları da muhtelif kanunlar gereğince parlamentoya rapor sunmakla yükümlü tutulmuştur. Ekim 2011 ile Mart 2013 arasında hükümet 21 adet rapor ve beyan sunmuştur. Bu sunumlardan sonra genellikle bir görüşme yapılmaktadır. Bu raporlar, örneğin, Sayıştay, Ombudsman, Anayasa Mahkemesi, Televizyon ve Radyo Kurulu ve Ulusal Polonya Bankası tarafından sunulmaktadır.

Yukarıda zikredilen beyan ve raporlar hükümet ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından kendi inisiyatifleri ile ya da kanun gereğince sunulmaktadır. Nisan 2003'ten bu yana, içtüzükte yapılan bir değişiklikle, Genel Görüşme (Topical Debate) şeklinde yeni bir mekanizma geliştirilmiştir. Her oturum haftasında, Başkan, “Genel Görüşme” başlığıyla genel kurul gündemine özel bir konu dahil etmekle yükümlüdür. Siyasi parti grupları ya da 15 üye, Genel Görüşme çerçevesinde, herhangi bir hükümet üyesinden belli bir konuda bir beyanda bulunmasını isteyebilirler. *Sejm* Başkanlığı, siyasi parti gruplarının sandalye sayısını dikkate alarak hangi taleplerin kabul edileceğini kararlaştırır. Bir bakan ya da başbakanın konuşmasından sonra görüşme açılır. Nisan 2003 ile Eylül 2011 arasında, belli konulara ilişkin görüşmelerde hükümet temsilcilerine, yıllık ortalaması 22 olmak üzere, 183 kez soru sorulmuştur (8. Tabloya bakınız). Bu tür görüşmelere ilişkin önergeler hem muhalefetten hem iktidar partilerinden gelmektedir.

*Tablo 10: Belli Konulara İlişkin Görüşmeler sırasında Hükümet Beyanları için verilmiş ve kabul edilmiş önergeler.*

<b>Parti Grubu</b>	<b>2001-2005</b>	<b>2005-2007</b>	<b>2007-2011</b>
PiS	11	10	24

PO	9	10	35
SLD	4	4	13
PSL	9	3	8
LPR	6	6	-
SO	7	8	-
Diğerleri	11	-	5
<b>Toplam</b>	<b>57</b>	<b>41</b>	<b>85</b>

Kaynak: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

### Kararlar

1992'den önce, Sejm, hükümeti belirli adımlar atmak durumunda bırakan, hukuken bağlayıcı kararlar alabilmekteydi. 1992 Anayasası, bağlayıcılıklarını ortadan kaldırarak parlamento kararlarının statüsünü değiştirmiştir. 1997 Anayasası, yapılan bu değişikliği benimsemiştir. Bugün, iki ana gruba ayrılabilir dört araçtan söz edilebilir : (i) hükümetin belirli bir adım atmasına yönelik çağrı ve talepler, ve (ii) *Sejm*'in belli bir konudaki duruşunu gösteren bildirimler. Kararlar, *Sejm* Başkanlığı, 15 üye veya komisyonlar tarafından teklif edilebilmektedir. Karar taslakları, kabul edilmeden önce komisyondan geçmekte ve genel kurulda iki defa okunmaktadır. 11. Tablo 1993-2011 döneminde teklif edilen ve kabul edilen kararların sayısını göstermektedir. Parlamento, her yasama yılında 200 ila 300 arası karar almaktadır.

Tablo 11: Teklif ve Kabul Edilen Kararlar, 1993-2011

		1993- 1997	1997- 2001	2001- 2005	2005-7	2007-11
Teklif Kararlar	Edilen	371	225	304	173	242
Kabul Kararlar	Edilen	296	190	256	203	289

Kaynak: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

### Daimi Komisyonlar

Sejm komisyonları 1989'dan önce dahi çok sayıda denetim ve gözetim yetkisine sahip olmuştur (Olson 1998). 1992 ve 1997 Anayasaları ile 1992 tarihli İçtüzük de Sejm komisyonlarının güçlü konumunu korumuştur. Komisyonların beş yetkisi bulunmaktadır:

- Bilgi talep etmek: Komisyonlar, hükümet politikaları hakkında bakanlardan bilgi talep edebilir ve bakanlar bu bilgileri komisyona sağlamakla yükümlüdür;
- Bakanları, görev alanlarına giren konuların görüşüldüğü komisyon toplantılarına davet etmek;
- Görev alanlarına giren hükümet politikalarını denetlemeye yönelik dinleme toplantıları düzenlemek. Bu toplantılar, genellikle bir bakanın veya Sayıştay'ın bir temsilcisinin sunumu ile başlamakta, ardından genel bir görüşme açılmaktadır;
- Kamu şirketleri ve diğer kamu idarelerinin işletilmesine yönelik saha ziyaretleri ve incelemelerinde bulunmak;
- Bağlayıcı olmayan talep ve görüşleri kabul etmek: Talepler belli bir konuya ilişkindir, bir görüş ise komisyonun belli bir konudaki duruşunu gösterir. İkisi de, tüm hükümete ya da belli bir bakana yöneltilebilir. Ayrıca, Sayıştay başkanına, merkez bankası başkanına, başsavcıya ve baş iş denetçisine yöneltilebilir. Bir komisyonun kabul ettiği talep ve görüşler, komisyon başkanı tarafından *Sejm* Başkanına ve Başkan tarafından da muhataplarına sevk edilir. *Sejm* Başkanı, komisyondan bir talep ya da görüşünü gözden geçirmesini isteyebilir; komisyon, talep ya da görüşünü teyit ederse, Başkan, bunu muhataplarına göndermelidir. Bir talep ya da görüşün muhatabı, 30 gün içinde komisyonun talep ya da görüşü hakkındaki duruşunu belirler ve Başkana bildirir. Başkan, komisyona danıştıktan sonra, muhataba 30 günlük ek bir süre verebilir. Komisyon, muhatapların verdiği cevapları toplantılarında müzakere eder. Süresi içerisinde bir cevap alınmaması veya komisyonun cevabın tatmin edici olmadığı kanaatine varması halinde, komisyon, yeni bir talep ya da görüş kabul ederek Başkan'dan tatmin edici olmadığı gerekçesiyle cevabı iade etmesini veya genel kuruldan konu hakkında bir karar almasını isteyebilir.

10. Tablo, 1993 ve 2011 yılları arasında Sejm komisyonlarının kabul ettiği tüm talep ve görüşlerini bir özetini vermektedir.

*Tablo 12: Komisyon talep ve görüşleri, 1993-2011*

	1993-1997	1997-2001	2001-2005	2005-7	2007-11
Komisyon Talepleri	280	339	230	134	218
Komisyon Görüşleri	881	1 093	1 507	886	1 675

*Kaynak: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)*

Ayrıca, 2006'da komisyonlara, kendilerine sevk edilen herhangi bir kanun taslağı hakkında açık dinleme toplantıları düzenleme yetkisi verilmiştir. Komisyonun her üyesi bir açık dinleme toplantısı yapılmasını teklif edebilir; teklif üzerine, komisyon önergeyi kabul veya reddeder. Bir açık dinleme toplantısının yapılmasına karar verilmesi halinde, ilgi veya menfaatini belli bir süre içinde bildiren herhangi bir baskı grubu ya da sivil toplum kuruluşu, dinleme toplantısına katılabilir ve toplantıda söz alabilir.

### *Araştırma Komisyonları*

Polonya'da *Sejm*, uzun zamandan beri araştırma komisyonları kurma yetkisine sahip olmuştur ('araştırma komisyonu' terimi ilk kez 1997 Anayasasında zikredilmiş olsa da) (Kruk, 2008). 1991-1993 arası dönemde üç komisyon, 1993-1997 arası dönemde iki, 2001-2005 arası dönemde üç, 2005-2007 arası dönemde bir ve 2007-2011 arası dönemde dört araştırma komisyonu görev yapmıştır. Son on yılda, araştırma komisyonların medyadan büyük ilgi görmüş ve hükümet faaliyetlerini izlemede önemli bir rol oynamıştır. En ünlü araştırma komisyonu, 2001-2002'de medya kanununda yapılan değişikliklerle ilgili yolsuzluğu inceleyen *Rywin* komisyonu olmuştur. Bu komisyonun dinleme toplantıları, Miller hükümetinin 2004'te istifasına ve komünist dönemden kalan SLD partisinin desteğini kaybetmesiyle sonuçlanmıştır.

Bugün, araştırma komisyonu kurulmasına ilişkin bir önerge *Sejm* Başkanlığının teklifi ya da 46 üyenin imzası ile işleme

konabilmektedir. Önerge, iki okumada incelenmekte ve bir genel kurul oturumunda nihai oya sunulmaktadır. Araştırma komisyonu, yargı ve polis soruşturmalarına paralel olarak yürütülebilmektedir. Komisyonun raporunu sunması gereken bir süre sınırı olmamakla birlikte, yasama döneminin sona ermesiyle komisyonun görevi de kendiliğinden sona ermektedir.

Araştırma komisyonları önemli yetkilerle donatılmıştır:

- Tanık çağırma yetkisi: Komisyon tarafından çağrılan herkes komisyon önüne çıkmalıdır. Tanıklar, yemin altında beyan vermekte ve yalan yere yemin durumunda cezai müeyyideye maruz kalabilmektedir. Devlet gizlilik kurallarıyla bağlı olan tanıklar, ancak yetkili makamca gizlilik yükümlülüğünden ibra edildikten sonra gizlilik kapsamındaki konu hakkında dinlenebilmektedir. Komisyon, tanıkların gizlilik yükümlülüğünden ibra edilmesini talep edebilir ve bu talepler, devletin menfaatlerine önemli ölçüde zarar vermedikçe geri çevrilmemelidir. Mesleki gizlilik kuralları ile bağlı olan tanıklar, komisyonun talebi üzerine bir mahkeme kararı ile bu yükümlülükten ibra edilebilmektedir. Devlet veya ticari/mesleki sırların görüşüldüğü toplantılar halka kapalıdır.
- Bilirkişi/uzman görevlendirme: Komisyon, uzmanlık gerektiren bilgiler için bilirkişi/uzman görevlendirebilmektedir. Bilirkişiler/uzmanlar, ceza muhakemeleri usulü kanunu kapsamında görevlendirilmektedir.
- Belge isteme yetkisi: Araştırma komisyonları, inceleme için yararlı buldukları bilgi ve belgeleri herhangi bir devlet kurumundan talep etme yetkisine sahiptir.
- Başsavcıdan işlem başlatmasını talep etme yetkisi. Savcı, bu işlemleri ceza muhakemeleri usulü kanunu kapsamında yürütür. Komisyon üyeleri bu işlemlere katılabilir.
- Açık dinleme toplantıları düzenleme: Komisyon, toplantıların yayınlanmasını kabul edebilir.

*Soru*

1992 Anayasası iki tür soru düzenlemiştir. Yazılı soru, başbakan ya da bakanlara yöneltilen yazılı sorulardır. 1992 Anayasasına göre, bu sorular, 21 gün içinde cevaplandırılmak zorundaydı ve soru sahibi milletvekili, cevabı tatmin edici bulmaması halinde, sorunun genel kurulda sözlü olarak cevaplandırılmasının sağlanmasını Başkan'dan talep edebilmekteydi. İkinci soru türü, bir genel kurul oturumunda sözlü olarak sorulan ve söz konusu oturumda hazır bulunması gereken hükümet üyeleri tarafından doğrudan cevaplandırılan sorulardır. 1993'te yapılan içtüzük düzenlemesiyle haftada üç saat sorulara ayrılmıştı. 1997 Anayasası, bu iki soru türünü aynen benimsemiş, ancak, Üye Sorularınınun (*members' questions*) niteliğini değiştirmiştir. Ayrıca, Anayasanın 115. maddesi ile belli bir konuda soru (*topical questions*) adıyla yeni bir sözlü soru şekli geliştirilmiştir.

#### (i) Yazılı Soru

Yazılı soru, kamu politikaları ile ilgili önemli bir hususta yazılı olarak sorulan sorudur. Bir yazılı soru, konuya ilişkin kısa bir açıklama ve açık bir şekilde ifade edilmiş bir soru içermelidir. *Sejm* Başkanlığı, bu şartlara uygun olmayan yazılı soruları iade edebilir. Başkanlık, ayrıca, üyelerin uyması gereken davranış ve nezaket kurallarını ihlal eden ifadelerin de soru metninden çıkarılmasına karar verebilir. Her üye, Başkana sunulmak üzere yazılı bir soru sorma hakkına sahiptir. Başkan, kendisine sunulan yazılı soruları muhataplarına gönderir. Yazılı sorulara 21 gün içinde cevap verilmelidir. Başkan, gelen cevapları yazılı soru sahibine iletir. Soru sahibi, cevabı tatmin edici bulmadığı takdirde, sorunun muhatabından ek bilgi talep etmesini Başkan'dan isteyebilir. Sadece bir defa ek bilgi talebinde bulunulabilir. Ek bilgi, 21 gün içerisinde temin edilmelidir. 13. Tablo, 2011-2015 yasama döneminde (31 Mayıs'a kadar) sunulan yazılı soru sayısını göstermektedir. Yazılı soruların üçte ikisi muhalefet partileri tarafından verilirken, yarısı ana muhalefet partisi PiS tarafından verilmiştir.

Tablo 13: Parti Grupları Tarafından Verilen Yazılı Sorular, 2011-2015

Parti grupları	Yazılı Sorular
Sivil Platform (PO)	8 563



Hukuk ve Adalet (PiS)	14 764
Polonya Halk İttifakı (PSL)	1 017
Demokratik Sol İttifak (SLD)	2 882
Diğerleri	5 887
<b>Toplam</b>	<b>33 113</b>

*Kaynak: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)*

### (ii) Üye Soruları

Üye Soruları, yazılı soruların bir diğer türüdür. Yazılı sorulardan iki temel farkı vardır. İlki, Üye Sorularının kapsamı farklıdır. Bir yazılı soru, bir kamu politikası ile ilgili önemli bir hususu kapsarken, Üye Soruları, hükümetin iç ya da dış politikasına ilişkin belirli bir konuyla ilgili olmalıdır. İkincisi, Üye Sorularının ilgili muhabata gönderilmesi ve cevaplandırılması yazılı sorularla aynı prosedürü takip ederken, Üye Sorularının sahipleri ek bilgi talep etme hakkına sahip değildir. 14. Tablo, 2011-2015 yasama döneminde (31 Mayıs'a kadar) sunulan Üye Soruları sayısını göstermektedir

*Tablo14: Parti Gruplarının Sorduğu Üye Soruları Sayısı, 2011-2015*

<b>Parti Grupları</b>	<b>Üye Soruları</b>
Sivil Platform (PO)	1 883
Hukuk ve Adalet (PiS)	3 007
Polonya Halk İttifakı (PSL)	402
Demokratik Sol İttifak (SLD)	602
Diğerleri	2 430
<b>Toplam</b>	<b>8 324</b>

*Kaynak: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)*

### (iii) Belli Bir Konuda Soru (*Topical Questions*)

1997 ve 2003'te yapılan içtüzük değişiklikleri doğrultusunda, haftalık genel kurul gündemi, 'Belli Bir Konuda Soru' maddesini ihtiva etmelidir. Milletvekilleri, genel başlığı ve soru saatinde söz

konusu başlık hakkında soru sormak istedikleri muhatabı Başkan'a yazılı olarak bildirirler. *Sejm* Başkanlığı, Danışma Kuruluna (*Council of Elders*) danıştıktan sonra, hangi soruların gündeme alınacağına karar verir. Bir haftada en fazla 11 soru gündeme alınabilir. Her soruya 2 dakika ve her cevaba 6 dakika ayrılır. Sonrasında soru sahibi bir dakikayı aşmayan ek bir soru sorabilmekte ve bu soruya üç dakikayı aşmayan bir cevap verilebilmektedir. Belli bir konuya özgü soruların toplamı, bir haftada en fazla 2-2.5 saat sürmektedir.

#### (iv) Genel Değerlendirme

Bu raporda ele alınan diğer ülkelerde olduğu gibi, soru, kamuoyu nezdinde itibar edinmek veya seçmenlerinin isteklerini gündeme taşımak gibi, bazıları parlamenter denetimle ilişkili olmayabilen farklı amaçlara hizmet edebilmektedir. Soruların Polonya'da esas itibariyle parlamenter denetim aracı olarak kullanılıp kullanılmadığı, açıklığa kavuşturulması gereken bir husustur.

Bu konuda bugüne kadar yapılmış İngilizce ya da Lehçe bir akademik araştırma bulunmamaktadır. 13 ve 14. Tablolardaki veriler yazılı soruların daha çok muhalefet milletvekilleri tarafından sorulduğunu göstermektedir. Bu, yazılı soruların esas olarak denetim ve bilgi edinme amacıyla sorulduğunu ortaya koymaktadır. Yazılı soruların dört ve üye sorularının iki kat arttığını gösteren 15. Tablodan, bu denetim aracının son yirmi yılda giderek önem kazandığı anlaşılmaktadır. Bu artış eğilimi, Polonya'daki parti sisteminin giderek artan ölçüde iki partili sisteme evrilmesiyle açıklanabilir.

Bu rakamlar, şüphesiz, muhalefet milletvekillerinin seçmen-odaklı ya da diğer menfaatleri gözetken sorular sorduğu ihtimalini ortadan kaldırmaz. Bu ihtimalin geçerliliğini ortaya koymak üzere, 2007-2011 yasama dönemine ait 157 soru rastgele seçilerek analiz edilmiştir. Analiz, soru başlıklarının sadece 34'ünün (%22) yerel şirketler, ekonomik veya altyapı projeleri gibi yerel bir konuya ilişkin olduğunu göstermiştir. Belli bir konuya özgü soruların büyük çoğunluğu yerel unsurlar taşımayan sorular olup hükümetin çeşitli alanlarındaki politikaları ile ilgili olarak sorulmuştur.

Tablo 15: Sorular, 1993-2015

	1997-2001	2001-2005	2005-7	2007-11	2011-15*
Yazılı Sorular	7 075	10 660	9 581	24 435	33 113
Üye Soruları	4 247	4 386	3 495	10 632	8 324
Belli Konuya Özgü Sorular	311	710	439	952	888

Kaynak: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) \* 31 Mayıs 2015'e kadarki veriler.

### *Sayıştay ile İlişkiler*

Sayıştay, merkezi idare teşkilatı, mahalli idareler ve kamu fonları ya da kamu malları kullanan diğer kuruluşları denetlemekten sorumlu anayasal bir kurumdur. Sejm'in Sayıştay ile özel bir ilişkisi vardır. Sayıştay başkanı Sejm tarafından altı yıl için atanmakta ve başkan yardımcıları Sejm Başkanı tarafından atanmaktadır. Sayıştay, tüm denetim sonuçları hakkında Sejm'i bilgilendirmek ve kanunda Sayıştay'ın görevleri arasında sayılan diğer bildirim ve raporları sunmakla yükümlüdür. Sayıştay, ayrıca, Sejm'in belirli bir konuyu değerlendirmesini isteyebilir. Sejm ve organları (Başkan, Başkanlık Divanı, komisyonlar) Sayıştay'dan belli konularda denetimler gerçekleştirmesini isteyebilirler. Sayıştay, ayrıca, aşağıda belirtildiği üzere, bütçe denetiminde özel bir rol oynamaktadır.

### *Bütçeleme*

Hükümet, mali yılın sonundan itibaren beş ay içinde kesin hesap kanun tasarısını Sejm'e sunar. Bu tasarı, Sejm tarafından 90 gün içinde görüşülmekte ve kesin hesapların onaylanması oya sunulmaktadır. 1992 Geçici Anayasası, kesin hesapların reddedilmesi durumunda hükümete istifa etme zorunluluğu getirmişti. 1997 Anayasası, böyle bir durumda herhangi bir özel netice öngörmemiştir. Hesapların reddedilmesi halinde, parlamentonun güven oylamasına geçeceği veya münferit bakanlara karşı Anayasayı ihlale ilişkin işlemlerin başlatılacağı varsayılmıştır (Kruk, 2008). Kesin hesap kanun tasarısı sadece Sejm'de görüşülür ve Senato bu süreçte rol almaz. Sayıştay bütçe hakkındaki görüşünü bildirir. Tasarı

–Sayıştay’ın görüşüyle birlikte- Başkan tarafından ilgili tüm daimi komisyonlara havale edilir ve bu komisyonlar da kendi görüşlerini Kamu Maliyesi Komisyonuna sunar. Kamu Maliyesi Komisyonu, tasarının reddi ya da kabulünü önerdiği bir rapor düzenler. Rapor, genel kurula sevk edilir ve hakkında görüşme açılır. Sayıştay Başkanı kendi görüşünü sunar. Sejm, olağan kararlar için izlenen usul doğrultusunda hesapları oylar.

### ***Dilekçeler***

1997 Anayasası, vatandaşlara, parlamento dahil, herhangi bir kamu makamına dilekçeyle başvurma hakkı tanımaktadır. Anayasa hükümleri, dilekçelerin sunulması ve cevaplandırılmasına ilişkin ayrıntıların bir kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. 1998’de Medeni Usul Kanunu’nda yapılan bir değişiklikle dilekçe kavramı tanımlanmış olsa da, söz konusu anayasa hükmü 2014’e kadar büyük ölçüde yerine getirilmemiştir (Florczak-Wator, 2011). Eylül 2015’te yürürlüğe girmek üzere, nihayet Temmuz 2014’te bir dilekçe kanunu kabul edilmiştir.

Yeni kanun, gerçek veya tüzel kişiler ile diğer kuruluşların, Sejm ve Senato dâhil, herhangi bir kamu makamına dilekçe verebileceğini hükme bağlamıştır. Dilekçenin konusu, kişisel menfaat ya da kamu yararı olabilir. Dilekçe, bir devlet organının, bir kanunun değiştirilmesi veya belli bir kararın verilmesi başta olmak üzere, belli bir işlem yapmasına ilişkin bir talep olarak tanımlanmıştır. Dilekçe, dilekçe sahibinin kişisel bilgilerini, dilekçenin muhatabını ve amacını içermelidir. Şekil şartlarına uymayan dilekçeler reddedilebilir.

Bir dilekçe, geciktirilmeden incelenmeli ve tesliminden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırılmalıdır. Bu süre, üç ay daha uzatılabilir. Sejm ve Senato, alınan ve cevaplandırılan tüm dilekçeleri toplayarak bunların yıllık listesini yayınlar. Dilekçe sahibi, verilen karar hakkında bilgilendirilir. Bu kararlara itiraz edilemez.

Dilekçelerin incelenmesini düzenleyen bazı hükümlerin Sejm İçtüzüğüne dâhil edilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir (Haziran, 2015). Taslak hükümler, dilekçelerin, Başkan tarafından

belirlenen süre içerisinde bu konuda uzmanlaşan Dilekçe Komisyonu tarafından incelenmesini öngörmektedir.

### ***Cezai Sorumluluk***

Anayasanın 156. Maddesine göre, başbakan ve bakanlar, anayasayı ihlalden ve görevleri sırasında işledikleri suçlardan sorumlu olup, başkan veya 115 milletvekilinin talebi üzerine, *Sejm*'in üye tamsayısının 3/5'inin oyuyla Devlet Mahkemesinde yargılanırlar. Devlet Mahkemesi, başkan sıfatıyla hareket eden Yüksek Mahkeme başkanı dâhil, 19 üyeden oluşur. Mahkemenin diğer üyeleri, en az yarısı hâkimlik yapabilecek hukuki yeterliliğe sahip olmak üzere, milletvekilleri arasından seçilmektedir.

### ***AB İşleri***

Polonya Parlamentosu, Polonya'nın 2004'te Avrupa Birliğine katılımıyla hükümetin AB ile ilgili faaliyetlerini izlemeye yönelik yeni yetkiler kazanmıştır (Lazowski, 2007). Kurumsal işbirliği hakkında 2004'te kabul edilen bir kanunla, parlamento, AB işleri hakkında bilgilendirilme, AB ile ilgili kanun yapım süreci hakkında kendisine danışılma ve AB ile ilişkili atamaları etkileme hakkı kazanmıştır. *Sejm* içindeki anahtar birim, 46 üyeden müteşekkil Avrupa Birliği Komisyonu olup komisyonun oluşumu farklı siyasi parti gruplarının üye oranlarını yansıtmaktadır.

Kurumlar arası düzenlemeler kapsamında, hükümet, Polonya'nın AB faaliyetlerine katılımı hakkındaki bir raporu altı ayda bir *Sejm* ve Senato'ya sunmakla yükümlüdür. Parlatentonun iki kanadı da, hükümetten AB ile ilgili belli bir konuda rapor sunmasını isteyebilir. Hükümet, ayrıca, Konsey ve Komisyon çalışma planları, danışma belgeleri, mevzuat önerileri, uluslararası anlaşma teklifleri ve esnek hukuk önerileri dâhil, sonuçlandırılmayı bekleyen tüm AB tekliflerinin kopyalarını Parlatentonun her iki kanada temin etmekle yükümlüdür.

Hükümet, AB kanun yapım süreçlerindeki faaliyetlerinin takip edilebilmesi için, sonuçlandırılmayı bekleyen AB kanun teklifleri ile

İlgili taslak görüşlerini Parlamentonun iki kanadına sunmalıdır. Taslak görüşlerle birlikte etki değerlendirme sonuçları da sunulur.

İki Meclis de görüşlerini 21 gün içerisinde sunar. Görüşler, genel kurul tarafından değil, AB Komisyonu tarafından sunulur. AB kurumlarına yapılan çeşitli atamalarda da parlamentonun görüşü alınır. Bunlar arasında, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Sayıştay, Avrupa Adalet Divanı yargıçları, başsavcılar, Ekonomik ve Sosyal Komisyon ve Bölgeler Komisyonu üyelerinin atamaları yer almaktadır.

### **Sonuç**

Polonya’da *Sejm*, bu raporun 1. Bölümünde belirtilen genel bir eğilimi yansıtmaktadır: AB ile bütünleşme süreci, parlamentonun kanun yapımıyla ilgili takdir hakkını kaçınılmaz olarak sınırlandırsa da, parlamentolar, denetim ve gözetim kabiliyetlerini geliştirmek ve bununla ilgili yetkilerini etkin bir şekilde kullanma konusunda istekli görünmektedir. Demokrasiye geçiş sürecinin ardından etkileyici denetim ve gözetim araçları edinmiş olan Polonya Parlamentosu, bugün itibarıyla daha ileri yetkiler elde etmiş olup bunları etkin bir şekilde kullanmaya hazır olduğunu göstermektedir. *Sejm*, bu yetkilerini kullanırken, bir yandan klasik hükümeti hesaba çekme fonksiyonunu icra ederken diğer yandan kamu politikalarının kalitesinin iyileştirilmesine büyük katkılarda bulunmaktadır.

## **2.4. İNGİLTERE: GÜÇLÜ BİR YÜRÜTME KARŞISINDA KADEMELİ GELİŞMELER**

İngiltere’deki Avam Kamarası’nı bu raporda ele alınan diğer parlamentolardan ayıran özellik, bir yandan tüm karar alma yetkisini Avam Kamarasına veren, diğer yandan, karar alma sürecini yürütmenin elinde merkezileştirdiği için paradoksal bir biçimde yasama organını zayıflatan parlamento egemenliği ilkesidir. İngiltere’de parlamento denetim ve gözetim (parlamento denetim, çoğunlukçu seçim sisteminden ötürü daha büyük bir meclis çoğunluğu gerektirdiğinden) hükümete muhalefet çerçevesinden

ziyade siyasi partilerin ön sıra milletvekilleri (*frontbenchers*)<sup>1</sup> ile arka sıra milletvekilleri (*backbenchers*)<sup>2</sup> arasında gerçekleşmektedir. Burada, genel kurul merkezli bir parlamenter denetim ve gözetim anlayışından komisyon merkezli bir denetim ve gözetim anlayışına doğru bir değişiklik yaşanmaktadır. Ancak, parlamento egemenliği ilkesi, milletvekillerinin yaklaşımlarında da görülebileceği üzere etkili olmaya devam etmektedir.

### *Hukuki Çerçeve*

İngiltere'deki parlamento usullerinin uzun bir tarihi evrim içinde değişmiş olması sebebiyle, parlamenter denetimin hukuki dayanakları bütüncül bir görünüm arz etmemektedir. Anayasa yazılı olmadığı gibi, çoğu parlamenter denetim ve gözetim yolu da teamüllere dayanmaktadır. Parlamento egemenliği olarak bilinen anayasal doktrinin arkasındaki asıl fikir, anayasal sistemin basit parlamento çoğunluğu tarafından kabul edilen kanunlarla değiştirilebilmesidir: Sadece “Parlamento herhangi bir kanunu yapma ya da yapmama hakkına sahiptir ve ayrıca hiçbir kişi ya da kurum Parlamentonun çıkardığı yasaları veto etme ya da devre dışı bırakma hakkına sahip olamaz” (Dicey, 1959). Avrupa Birliği süreci, Avrupa Adalet Divanının yargı yetkisi ve 1998 tarihli İnsan Hakları Kanunu'nun kabulü, daha hak-temelli bir hukuk ve siyaset kültürüne doğru bir değişim olarak yorumlanabilse de, parlamento egemenliği prensibi, İngiltere'deki yasama-yürütme ilişkilerinin odağında durmaya devam etmektedir. Kabine günümüzde de bütünüyle teamüllerle düzenlenmektedir. Büyük önem taşıyan bir diğer teamül, milletvekillerinin Parlamentoda yalan söylememesi ve diğer milletvekillerini yalan söylemekle itham etmemesini öngörmektedir. Yasama-yürütme ilişkilerini düzenleyen en önemli hukuki metinler, Avam Kamarasının Lordlar Kamarası karşısındaki üstünlüğünü güvence altına alan 1911 ve 1949 tarihli Parlamento Kanunlarıdır. Lordlar Kamarasının kabul edilmiş kanunlar karşısında tek yetkisi geciktirici vetodur. Ayrıca, Salisbury Doktrini, Lordlar Kamarasının,

<sup>1</sup> *Frontbencher*, genel kuruldaki ön sıralarda oturan bakanları, parti sözcülerini ve muhalefet partilerinin gölge bakanlarını, başka bir deyişle, parlamentonun önde gelen, etkin üyelerini ifade eder.

<sup>2</sup> *Backbencher*, genel kurulun arka sıralarında oturan kідemsiz ve daha az etkin parlamento üyelerini ifade eder.

seçim beyannamesinde zikredilen hiçbir kanun tasarısına karşı çıkmamasını öngörmektedir. Lordlar Kamarası, kanunları genellikle teknik açıdan tadil etmektedir. Bunun tek önemli istisnası AB politikalarıdır (aşağıda yer verilmiştir).

Aşağıda belirtilen parlamenter denetim ve gözetim yollarının işletilmesi, basit çoğunluğun kararıyla geri alınabilir. Avam Kamarası İç Tüzüğü sık sık değişir. Bunlar bağlayıcı olmadığı gibi tamamlanmış da değildir: Örneğin, kanunların kabul edilme usulünü düzenleyen mekanizmalar (özellikle genel kuruldaki üç okuma), İçtüzük'te yer almaz. Parlamento faaliyetlerini düzenleyen usuller, fiilen, tüm partilerin grup başkanvekillerinin yürüttüğü (en büyük çoğunluğa sahip iktidar partisi grup başkanvekilinin, kararların alınmasında bir adım önde olduğu) 'mutat kanallar' üzerinden nihai neticeye bağlanmaktadır.

### *Siyasi Çerçeve*

İngiltere'nin "Westminister model" demokrasisi –herhangi bir demokratik sistemde görülmeyen ölçüde- çoğunluk hâkimiyetine dayanır ve basit bir yapı arz eder. Siyasi rekabetin ikili karakteri, kurumsal olarak çoğunlukçu seçim sisteminin dönüştürdüğü geleneksel bir tek-boyutlu sosyal ihtilaf yapısını yansıtır. Bu çerçevede, 20. yüzyılın büyük bölümünde İngiltere'de İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti'den oluşan bir iki partili sistem hüküm sürmüştür. Bu iki partili sistem, son zamanlarda Liberal Demokratlar (hâlihazırda Muhafazakârlarla aynı koalisyon içinde iktidarda bulunmaktadır), İngiltere Bağımsızlık Partisi ve Yeşiller (hâlihazırda parlamentoda bir sandalyesi bulunmaktadır) ile değişmeye başlamıştır. Parlamento egemenliği ile birlikte seçim sistemi de İngiltere'nin bir 'seçimli diktatörlük' (Lord Hailsham) görüntüsü vermesine yol açacak ölçüde iktidarı merkezileştirmektedir. "Mevcut İngiliz Anayasası [...] acımasızca basittir: Avam Kamarasında çoğunluğa sahip partinin desteklediği bir hükümet her şeyi yapabilir" (Budge, 2002: 33).

Bakanların sorumluluğu ilkesi gereğince bakanlar parlamento üyesi olmalıdır (Avam Kamarası ya da Lordlar Kamarası). Bakanların sorumluluğuna ilişkin hukuki bir düzenleme 1997'de kabul edilmiştir. Ancak, 'bakanlar Parlamento'yu *kasten* yanılmamalıdır'



(HC Deb, 19 March 1997, vol. 292, c1046-7) ibaresinin düzenlemeye dâhil edilmesi bakanların sorumluluktan kaçmasına imkân vermiş ve sonuç olarak bakanların görevleri ile ilgili bir başarısızlık durumunda istifa etmek yerine sorumluluğu üst düzey bürokratlara yüklemesinde bir dayanak olarak kullanılmıştır (Grant, 2009). Yürütmenin güçlü konumuna uygun olarak, bakanların faaliyetlerine ilişkin nihai kararlar Parlamento tarafından değil Başbakan tarafından verilmektedir. Ancak, anayasa, muhalefetin de önemini tanımaktadır: İkinci en büyük parti, kendiliğinden, Kraliçe'nin Muhalefeti sayılmaktadır ve anayasa gereğince özel imtiyazlardan yararlanmaktadır. Örneğin, parti lideri ve grup başkanvekilleri özel maaşlar alır (parti liderine ayrıca şoförlü bir makam aracı tahsis edilir) ve 20 Muhalefet Gününden yararlanır (17. günde genel kurul gündemini ana muhalefet partisi belirler). Diğer günlerde, parlamento gündemi hükümet tarafından belirlenir. Aşağıda tartışıldığı üzere, muhalefet, hükümet olmak için sırasını bekleyen ve hükümeti yakından denetlemekten çok alternatif bir yol geliştirmeye çalışan bir taraf konumundadır.

### ***Kurumsal Çerçeve***

Yürütme faaliyetlerine yönelik denetim ve gözetim işlevi çeşitli kurum ve organlar üzerinden yürütülür: Parlamento genel kurulu, komisyonlar, ombudsman ve sayıştay. Kuşkusuz, genel kurulun en çok bilinen parlamanter denetim faaliyeti, sorudur. Soru, bakanlara sorular, Başbakana sorular ve yazılı sorular şeklinde ayrılmaktadır. Bir diğer genel kurul faaliyeti de arka sıra milletvekillerinin çeşitli konuları gündeme taşıdıkları gündem dışı konuşmadır. Ayrıca, İçtüzüğü'nün 24. maddesi doğrultusunda bir ön bildirim olmaksızın acil görüşme (*emergency debate*) açma seçeneği bulunmaktadır. Milletvekilleri Pazartesi ile Perşembe arasında Meclis Başkanından bir acil görüşme açılmasını talep edebilmektedir. Başkanın kabul etmesi halinde, sorulardan, varsa acil sorulardan veya bakanlık açıklamalarından sonra milletvekilleri üç dakikalık bir konuşma yapabilmektedir. Başkan, talebi genel kurulun onayına sunup sunmamaya karar verir. Acil görüşmeler için parlamento çoğunluğunun onayı gerekir (11 numaralı Tablo'da görüldüğü üzere bu nadiren gerçekleşir). Genel Kurulun görüşmenin ileri bir tarihte yapılmasına karar vermesi halinde, bu tarih genellikle bir sonraki oturum günüdür. Tüm genel kurul görüşmeleri önergelere dayanır.

En sık yapılan görüşmeler, Genel Kurul tarafından resmen onaylanabilen kanun tasarıları ya da önergeler hakkında olanlardır. Ayrıca, milletvekillerinin bir oturumun sonunda bir konuyu gündeme getirmelerine imkân veren gündem dışı görüşmeler (adjournment debates) ve daha çok Özel Komisyonların gündeme getirdiği belli bir konudaki görüşmeler bulunmaktadır (Norton, 2013: 111–8).

İngiltere’de hükümeti denetleyen iki parlamento komisyonu vardır: İlki, daha çok yasama faaliyetlerini denetleyen Yasa Tasarısı Komisyonları (*Public Bill Committees*), ikincisi de, daha çok daimi araştırma komisyonlarına benzeyen Özel Komisyonlardır (*Select Committees*). Bir başka teorik seçenek ise Başbakanların suçlandırma yoluyla görevden düşürülmesidir (*impeachment*). Suçlandırma en son 1806’da kullanılmış eski bir parlamento yetkisidir ve Başbakanın ülkeyi anayasaya aykırı bir şekilde yanlış yönettiği ispatlanabildiği takdirde başarılı bir şekilde işletilebilir. Ancak, Başbakanın bu yolla düşürülmeye teşebbüs edildiği son olayda (Irak savaşı ile ilgili politikası sebebiyle Tony Blair’e karşı), Blair 2007’de istifa ettiğinden bir sonuç alınamamıştır.

Parlamentonun doğrudan denetimi dışında, başka iki kurum da yürütmeyi dolaylı olarak gözetim altında tutmaktadır. İlki, Parlamento Komiserliği ile İngiltere Sağlık Hizmetleri Ombudsmanlığından oluşan Parlamento ve Sağlık Hizmeti Ombudsmanıdır (PSHO). PSHO, Ombudsmanın faaliyetlerini koordine eden Kamu İdaresinden Sorumlu Özel Komisyon üzerinden Parlamenta rapor sunan, atanmış ve siyaset dışı bir yetkilidir. 1967’de kurulan Ombudsman, yürütme birimlerinin kötü yönetimi hakkındaki şikâyetleri inceler. Ombudsmanlar, milletvekillerinin aksine, bakanlık dosyalarını görebilir ve yeminli tanıklık alabilir. Ombudsman, 422 personeli ve 22 milyon sterlin bütçesiyle, 2011-2012 döneminde 4.732 başvuruyu değerlendirmeye almış, 410 inceleme başlatmış ve 1.700’ün üzerinde çözüm geliştirmiştir. Ancak bu başvuruların milletvekilleri aracılığıyla yapılmak zorunda olması, Ombudsmanın etkinliğini azaltmaktadır. 2001’de, bu prosedürün sadeleştirilmesi önerilmiştir. Ancak bu, reform hükümet tarafından ertelenmektedir (Giddings and Irwin, 2005).

İkincisi, Avam Kamarasının bir yetkilisi olan Sayıştay Başkanı aracılığıyla Kamu Hesapları Komisyonuna rapor sunan Ulusal

Denetim Bürosudur (*National Audit Office*). Ulusal Denetim Bürosu (UDB) da reaktif olmaktan çok proaktif bir kurumdur. Kurumun mali denetimleri üç alanla ilgilidir: Mali beyanların doğru ve adil olup olmadığı, harcamaların uygunluğu (veya yasal geçerliliği) ve denetlenen kurumun işlemlerinin parlamento, mevzuat ve kamusal beklentilerle uyum içinde olup olmadığı. Ombudsmanda olduğu gibi UDB'nin raporları da Özel Komisyonun araştırmalarına dayanarak teşkil etmektedir.

### ***Yürütmeye Yönelik Denetim ve Gözetim Araçları***

Daha önce belirtildiği üzere, soru, Avam Kamarasının günlük faaliyetleri içinde yürütmeyi hesaba çekmek üzere başvuru alan en önemli yoldur. Sorular, İçtüzüğü'nün 1. Ekinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, bir soru ya bilgi edinmeye yönelik olmalı ('ne, kaç, ne zaman') ya da bir konuda harekete geçilmesini isteme şeklinde olmalı ve görüş bildirme ya da görüş açıklanmasını talep etme şeklinde olmamalıdır. Ayrıca, sorular kısa olmalı (örneğin uzun bir cevap gerektirmemeli) ve yönelttikleri bakanlığı açıkça belirtmelidir (Sandford, 2012: 5). Diğer sorumluluklar, soruyu soran milletvekilinin ve cevaba ilişkin sorumluluk da bakanlarındır. İngiltere'de soruların kabul edilebilir olup olmadığına ilişkin nihai kararı Meclis Başkanı verir. Ancak, Başkan'ın sorularla ilgili sorumluluğu soruların Avam Kamarası kurallarına uygun olup olmadığı ile sınırlıdır. Milletvekilleri soruların geçerliliği hususunu Başkan ile özel olarak görüşebilir (May, 2011: 356).

Soru Saati, daha önce, arka sıra milletvekillerinin kullandığı bir forum iken, bugün ise, önde gelen siyasi partiler arasında, parti yöneticilerinin sorulacak soruları arka sıra milletvekillerine bildirdiği bir mücadele alanına dönüşmüştür. Soru Saati, Pazartesi, Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri birer saat sürmektedir. Başbakan'a Soru Saati her Çarşamba 30 dakika olarak belirlenmişken, diğer bakanlar yaklaşık ayda bir kez sırayla sözlü soruları cevaplar. Başbakan'a Soru Saati haricinde, sürenin yarısı üç gün önceden gündeme alınmış olan sorulara ayrılmaktadır. Ancak, soruya cevap verildiği esnada, ek sorular ve bakanların daha önce sorulacağından haberdar olmadığı spontan sorular da sorulabilmektedir. Başbakan'a sorular belli konulara ayrılmış olup bu sorularda muhalefet lideri özel bir rol oynar. Her bir milletvekili her bir bakanlık hakkında bir soru

sorabilmekte, aynı gün içinde iki soruya izin verilmemektedir. Soru sırası, belli bir düzene tabi değildir. Acil sorular hakkında önceden bildirimde bulunulmuş olması gerekmez ve Başkanın onayıyla soru saatinden hemen sonra sorulabilir. Yazılı sorular, belli bir süre içinde (genellikle sorunun sunulduğu günü izleyen ikinci oturum gününde) cevaplandırılmaları için “takvimlendirilebilir”. Bakanların, (cevaplandırılması için belli bir gün tayin edilmemiş) yazılı soruları, bu soruların verilişinden itibaren bir hafta içinde cevaplandırması beklenir (May, 2011: 355). Ancak, bir bakanın yazılı sorulara öngörülen süre içinde cevap vermemesi herhangi bir resmi yaptırıma bağlanmamıştır. Ancak, milletvekilleri bir cevap almadıklarını ya da alınan cevabın yetersiz olduğunu (raporları hükümet tarafından ciddiye alınan) Kamu İdaresi Özel Komisyonuna şikâyet edebilmektedir.

Sorularla ilgili iki eğilim giderek öne çıkmaktadır: Sorular bir yandan zamanla daha açık hale gelmiş (Giddings and Irwin, 2005), diğer yandan soru sayısı dikkat çekici ölçüde artmıştır. İlk kez 1996’da yazılı soru sayısı, kürsüde sorulan sözlü soruların sayısını geçmiştir. Ancak, Tablo 11’de görüldüğü üzere, 25 Mayıs 2010 ile 1 Mayıs 2012 tarihleri arasındaki iki yıllık dönemde soru sayısı 2005’ten önceki seviyeye gerilemiştir. 2010 ile 2012 arasında toplam 9.484 sözlü sorulmuş, bunların 4.710’u cevaplandırılmıştır. Toplam 97.753 yazılı soru ile birlikte (73’ü acil soru olmak üzere) toplam soru sayısı 107.310’u bulmuştur. Muhalefete daha fazla ek soru sorulma imkânı verilse de, sözlü soruların dağılımı genellikle parti gruplarının gücünü yansıtmaktadır. 2002-2003 yasama yılındaki soru sayısı (hakkında ayrıntılı bir döküm bulunan tek dönem budur) (Young et al., 2003), muhalefet partilerinin sorularının hem ön sıra milletvekilleri hem de arka sıra milletvekilleri tarafından sorulduğunu göstermektedir. İlginç bir şekilde, soruların büyük çoğunluğu az sayıda milletvekili tarafından sorulmaktadır: 2010-12 yasama yıllarında, cevaplandırılmış 1.000 sorunun tamamı sekiz milletvekili tarafından sorulmuş, başka bir deyişle, tüm soruların %20’si 20 milletvekili tarafından sorulmuştur. Son beş yasama yılında en çok soruya muhatap olan bakanlık, Sağlık Bakanlığ’dır (2010-12 döneminde 9.023 soru) (Sandford, 2012).

Cevapların, kapsamlı cevaplar vermemekle eleştirilen parlamentodaki merkezi cevaplandırma birimi tarafından

hazırlanıyor olması sözlü soruların etkinliğini yakın zamanlarda zedelemeye başlamıştır (Sandford, 2012: 7). Ancak bu sorun, öncelikle yazılı soruları etkilemektedir. Bir sözlü soruya yeterli seviyede cevap veremeyen bakanlar itibar kaybı riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu bakımdan, sözlü sorular ve özellikle Başbakan'a sorular, önceden düzenlenmiş bir törensellik içinde gerçekleştirilse de, Parlamento dışında da dikkat çektiği için etkilidirler (Norton, 2013: 122, 144).

Gündem dışı görüşme, arka sıra milletvekillerinin seçmenleri veya kamu yararı ile ilgili olarak ilgili bakanın cevaplandırması gereken hususları gündeme taşınması için kullanılabilecek diğer bir fırsattır. Gündem dışı görüşme fırsatları, parlamento binasındaki paralel oturumlar için yeni fırsatların sağlandığı 1996'da genişletilmiştir. Bu sayede, yılda, her biri 90 dakika süren 500 ek gündem dışı görüşme yapılabilmektedir. Genel Kurulda, her gün, oturum başına 30 dakika (birleşim başına yaklaşık 150 dakika) gündem dışı görüşmeye ayrılmaktadır.

Yasama denetimi, geleneksel olarak, ilgili kanun tasarısından sorumlu bakan, grup başkanvekilleri ve sayıları 16 ila 50 arasında değişen arka sıra milletvekillerinden oluşan Yasa Tasarısı Komisyonlarında gerçekleşmektedir. Bu komisyonlar, genellikle hükümet için istikrarlı bir çoğunluk sağlamak ve (Genel Kuruldaki üçüncü okumada reddedilebilecek olmakla birlikte, resmi olarak değişikliğe yetkili oldukları halde) yasa tasarılarında nadiren önemli değişiklikler yapmaktadırlar. Yasa Tasarısı Komisyonlarının zayıflığı büyük ölçüde, üyelerin geçici olarak görevlendirilmeleri sebebiyle bu komisyonların geçici karakterinden kaynaklanmaktadır; bu durum da, grup başkanvekillerinin komisyon faaliyetlerine hâkim olmalarına imkân vermektedir. Sonuç olarak, grup başkanvekilleri, milletvekillerini zaman alan komisyon çalışmalarına katılmaya ikna etmekte genellikle zorlanmaktadır (Giddings, 2005). Yasa Tasarısı Komisyonunun resmi yetkileri yakın bir tarihte artırılmıştır. Kasım 2002'de, komisyonların harcama ve yasa tasarılarını incelemesine yardımcı olmak üzere Komisyon Bürosunda yeni bir Denetim Birimi kurulmuştur. Daimi Komisyonların Yasa Tasarısı Komisyonları olarak yeniden isimlendirildikleri 2006'da bu komisyonlara delil alma yetkisi verilmiştir. Ancak, Soru Saatinde olduğu gibi, Yasa Tasarısı Komisyonları da büyük ölçüde ön sıra milletvekillerinin rol

aldığı iki partili bir sahne olmaktadır. Yürütme organı, yasa tasarılarını komisyonlara havale etse de, bu yolu ancak yasamanın iki partinin de katılımını gerektirdiği durumlarda kullanmaktadır (Staddon, 2007: 33). Tasarılar, genellikle, ikinci genel kurul okumasından sonra Yasa Tasarısı Komisyonlarına havale edilmektedir.

İngiltere’de parlamenter denetim sadece yukarıda belirtilen ikili bir düzende gerçekleşmemektedir. Özel Komisyonlar (*Select Committees*), arka sıra milletvekillerinin ön sıra milletvekillerini denetlediği ve tüm partilerin kullandığı gerçek enstrümanlar olarak değerlendirilebilir. Özel Komisyonlar 1979’da kurulmuştur. Temel görevleri araştırma yapmak, delil toplamak ve rapor düzenlemektir (bu raporlara ilgili bakanlıklar 60 gün içinde cevap vermelidir). Hâlihazırda her biri ilgili olduğu bakanlıktan sorumlu 19 Özel Komisyon ile Bakanlar Kurulu bürosu için bakanlıklarla ilgilenen genel görevli bir özel komisyon görev yapmaktadır. En az on bir arka sıra milletvekilinin yer aldığı Özel Komisyonlar genellikle tüm partiler temelinde çalışmaktadır. Bu komisyonların kaynakları 2002’de genişletilmiş ve Özel Komisyon başkanları 2004’ten bu yana, yıllık 13.328 Sterlin tutarında bir ek ödeme almaya başlamıştır. Bu reform, Parlamentonun ön sıra milletvekilleri arasına girmekten bağımsız yeni bir kariyer yolu açtığından önem taşır. 2005-2006 dönemi itibariyle Özel Komisyonlarda toplam 227 personel görev yapmaktaydı ve bunların 191’i merkezi Komisyon Bürosunda çalışmaktaydı (Staddon, 2007: 22, 25). Bu reformlar, aşağıda değinilecek olan daha yakın tarihli reformlarla birlikte Özel Komisyonların görünürlüğünü artırmıştır. Bu, özellikle, Hazinesiden Sorumlu Özel Komisyonun medyadan büyük ilgi gören bankacılık sektörüne ilişkin kapsamlı bir inceleme yürüttüğü 2009 finans krizinin ilk döneminde göze çarpıyordu.

Özel komisyonların hükümet politikaları üzerindeki etkisine yönelik ilk ayrıntılı araştırma, bazıları önemli politika değişiklikleri olmak üzere, pek çok komisyon önerisinin hükümet tarafından uygulandığını göstermiştir. Özel Komisyon raporlarının genel başarı oranı 1997-2010 döneminde %50’ye yakındı. Ancak, Özel Komisyonların en önemli etkisi, özellikle komisyonlar ile Genel Kurul arasındaki ilişki sıkılaştırıldığından bu yana, gelecekte

yapılması öngörülen dinleme ve araştırma faaliyetlerinin oluşturduğu tehdittir (Norton, 2013: 143).

Yasama işlemlerinin ardıl denetimi İngiltere’de nadiren görülmekte ve genellikle, sadece ilgili kanunda (örneğin, 2001 tarihli Terörizmle Mücadele, Suç ve Güvenlik Yasası) öngörülmüşse veya kanunun etkileri, açıkça istenmeyen sonuçlar yaratmışsa (1991 tarihli Çocukların Desteklenmesi Hakkında Kanun) yürütülmektedir. 2008’den bu yana ardıl denetim düzenli olarak yapılmakta ve daha sonra kendi incelemesini yapacak olan ilgili Özel Komisyona gönderilmektedir (Norton, 2013: 100).

Bir diğer önemli komisyon, tüm komisyon başkanlarından oluşan İrtibat Komisyonudur (*Liaison Committee*). 2002’den bu yana Başbakan yılda iki kez İrtibat Komisyonunun karşısına çıkmakta ve (daha önce belirlenmemiş olan) soruları cevaplandırmaktadır. Bugüne kadar, bu komisyonlarda daha iyi performans gösteren taraf, komisyon üyelerinden ziyade Başbakan olsa da, komisyon başkanlarının giderek profesyonelleşmesi ile birlikte, bu durum, yakın gelecekte değişebilir. Hükümetin, fon sağladığı kamu ve özel sektör kuruluşları ile ilgili bilgi vermeyi reddedebilmesi, burada ele alınan tüm denetim faaliyetlerine ilişkin genel bir sorundur. Yakın tarihte, Ulusal Sağlık Hizmeti, okullar, yollar ve hatta hapishaneler hakkındaki birtakım bilgi taleplerini hükümet karşılıksız bırakmıştır. Sonuç olarak ‘yarı sivil toplum kuruluşları’ neredeyse kontrol mekanizmalarının dışında bırakılmıştır. Diğer politika alanlarına olduğu gibi bu konuda da parlamento, sadece en temel yaptırıma başvurabilmektedir: Teamüle göre, hükümet, bu duruma göre istifa eder ya da yapılacak bir güvensizlik oylamasında hükümet düşürülemediğinde parlamentonun feshini ister. Ancak bu ‘toptancı seçenek’, nadiren tercih edilmektedir. Güvensizlik oylaması en son 1979’da (başarılı bir şekilde) yapılmıştır.

Son olarak, İngiliz vatandaşları dilekçe hakkından yararlanabilmektedir. Bir görüşe göre dilekçe hakkı Avam Kamarasının tarihsel çıkış noktasıdır. Parlamento 14. yüzyıl gibi erken bir dönemde gücünü artırmak için dilekçe hakkını savunmuştur (Norton, 2013: 18). Ancak, modern dönemde dilekçeler etkisini oldukça kaybetmiştir. Dilekçeler, genellikle dilekçe sahibinin seçim bölgesinden seçilen milletvekillerine gönderilmekte, milletvekilleri



de aldıkları bu dilekçeleri genellikle herhangi bir görüşmeye ve hiçbir zaman önemli bir görüşmeye konu edilmeksizin Parlamento'ya sunmaktadırlar. Hükümetler genellikle dilekçeleri görmezden gelmiştir; bu sebeple, vatandaşlar Parlamento'yu aradan çıkararak dilekçelerini doğrudan Başbakan'a sunmaya başlamıştır. 2010'dan bu yana vatandaşlar, internet üzerinden dilekçe (e-dilekçe) ile başvuruda bulunabilmektedir. 100.000 imza alan her dilekçe, genel kurulda görüşülmek üzere, otomatik olarak Arkasıra İş Komisyonuna (Backbench Business Committee) havale edilmektedir. Dilekçe üzerine yapılan genel kurul görüşmeleri, dilekçe 100.000 imza eşliğini geçmemiş olsa dahi, en az bir milletvekilinin dilekçeye destek vermesiyle mümkün olabilmektedir (Norton, 2013: 114-5, 236).

İngiltere'de hükümetler, ulusal güvenlik ve kamusal sorumluluk gibi gerekçelerle gizli belgeleri Parlamento ile paylaşmaktan kaçınabilmektedir. Bunun Avam Kamarası rehber çalışmasında zikredilen sadece iki örneği vardır (Erskine, Mayıs 2011: 446): 10 Ağustos 1893'teki ilk olayda, Meclis Başkanı, bir meclis görüşmesinde zikredilen sır niteliğinde ya da gizli belgelerin, özellikle ilgili Bakanın bu belgelerin gizliliğini beyan etmiş olması halinde, Meclise sunulmasının zorunlu olmadığına karar vermiştir. 16 Şubat 2006'daki ikinci olayda, Meclis Başkanı, söz konusu belge yüksek seviyede ticari sır niteliğinde olsa dahi, hassas unsurları çıkartılarak bir nüshasının Kütüphaneye konmasına karar vermiştir. Bu uygulama, sonraki birkaç olayda da tatbik edilmiştir. Ancak, 2005'te yürürlüğe giren yeni Bilgi Alma Özgürlüğü Yasası'na rağmen gizlilik, hükümetlerin bilgi vermemek için kullanabilecekleri potansiyel bir enstrüman olmaya devam etmektedir (Grant, 2009: 138). Ayrıca, devlet başkanının kendi bakanları ile yaptığı yazışmalarda gizlilik prensibi bir teamüldür (Cabinet Office, 2011: 3).

*Suçlandırma* (impeachment) kavramı ilk kez İngiltere'de geliştirilmiş olup geçmişi 17. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Ancak, iki yüzyıldan uzun bir süredir İngiltere'de Avam Kamarası tarafından suçlandırılarak görevden düşürülmüş herhangi bir kabine üyesi bulunmamaktadır ve bazı bilginler, bu kurumun kullanımdan kalktığını savunmaktadır. Uzun bir süredir İngiliz kabine üyelerinin hukuki sorumluluğu, uygulamada, gerek usul gerekse esas bakımından genel ceza hukuku hükümlerine tabidir. Görevin kötüye



kullanılması, kamu görevlilerinin kamu görevlisi sıfatıyla görevlerini kasten ifa etmemesi ve/veya kamu görevlisine olan güvenin suiistimal edilmiş olacağı bir derecede görevini kasten kötü ifa etmesi şeklinde gerçekleşen bir suçtur (European Commission For Democracy Through Law 2013: 10, 12).

Özet olarak, Avam Kamarası yürütme organına hesap sormak üzere rutin enstrümanları ve ardıl enstrümanları kullanmaktadır. İkisi de yakın tarihte kurulan, sık sık yasa tasarılarını tadil eden Yasa Tasarısı Komisyonları ile raporlarıyla sorun alanlarına dikkat çekmeye çalışan Özel Komisyonların daha yüksek bir öncel denetim imkanı getirip getirmediği gelecekte görülecektir. Özel Komisyon raporları hariç tutulursa, ‘acil uyarı’ niteliğindeki gözetim faaliyetleri neredeyse hiç bulunmamaktadır; özel komisyonlar daha çok “devriye denetim” görevi üstlenmektedir. Sonuç olarak, hükümetin faaliyetleri hakkında bilgi edinme, hükümete yaptırım uygulanmasından daha önemli sayılmaktadır. Yaptırım uygulama yaklaşımı, hâlâ hükümetin sorumluluğu prensibinin ihlali olarak görülmektedir. Yürütmeden hesap sormaya yönelik başarılı girişimlerin arkasında daha çok arka sıra milletvekilleri ile ön sıra milletvekilleri arasındaki bölünme vardır.

Tablo 16: Avam Kamarasındaki Sorular ve Acil Görüşmeler, 2010-12 ve 2001-02

	2010-12*	2001-02**				
	Toplam	Muhafazakar P.	İşçi P.	Lib. Dem.	Diğer	Top.
<i>Cevaplandırılan sözlü sorular</i>	4710	2511	2876	688	311	6 386
<i>Belli bir konuda sorulanlar</i>	–	1873	1649	469	231	4 222
<i>Başbakan’a sorular sırasında sorulanlar</i>	–	421	372	130	43	966
<i>Yazılı sorular</i>	102527	29217	22683	12659	3 043	67602
<i>Cevap için belli bir gün tayin edilenler</i>	25272***	–				

Acil sorular	73	–
Toplam soru sayısı	107310	79 126
Acil görüşmeler	3****	0
En çok yazılı soru alan 5 bakanlık	Sağlık (9023), İş, Yenilik ve Yetenekler (7690) Hazine (6650) Savunma (6568) Çalışma ve Emeklilik (6574)	Sağlık (8 948) Ulaştırma, Yerel İdare ve Bölgeler (6580) Çevre, Gıda ve Kırsal İşleri (6344) İç İşleri Bakanlığı (6158) Ticaret ve Sanayi (4957)

\* Kaynak: Parlamento Faaliyet Kayıtları, op. cit., s. 6. Avam Kamarası Bilgi Bürosuna göre, 2002 sonrası parti başına düşen soru sayısına ilişkin sayılar bulunmamaktadır. 2010-2012 yasama dönemi iki kat daha uzun olduğundan, 2001-2002 yasama yılı verileri ile karşılaştırmak için ikiye bölünmelidir.

\*\* Kaynak: Young et al., op. cit., s. 18.

\*\*\* Genel Kurulda cevaplandırılmayan 4.774 sözlü soru dahil.

\*\*\*\* Bir Muhafazakâr Parti arka sıra milletvekili, iki İşçi Partisi milletvekili.

## Bütçeleme

Bütçe alanı da yukarıda çizilen genel çerçeve içinde değerlendirilebilir. Bütçe işlerinde de, parlamento gündemini neredeyse tek başına belirleyen taraf çoğunluğu teşkil eden hükümet tarafı olduğundan bütçenin kabulünden önceki sürece yönelik denetimler zayıftır. Meclis azınlığının gündem üzerinde hâkimiyeti olmadığından, meclis çoğunluğu tartışmalı konuların görüşülmesini önlemek üzere küçük çaplı konularla gündemi sık sık şişirir. Bu, vergiler ile harçların niçin genellikle konuşulmadığını açıklar: 2000’li yıllarda Maliye Yasa Tasarısı üzerindeki yıllık ortalama görüşme süresi beş gündür (150 birleşim günü içinde). Lordlar Kamarasının Ekonomik İşler Maliye Yasa Tasarısı Alt Komitesi daha sıkı bir denetim gerçekleştirirse de, Maliye Yasa Tasarısını değiştirme imkânı olmadığından etkisi sınırlı kalmaktadır. Aynı şekilde, bütçenin harcamalar ile ilgili kısımlarının görüşüldüğü günler de sayılıdır. Kamu harcamalarına ilişkin meclis görüşmeleri,

muhalefetin, her zaman ekonomi ile ilgili olmayan kendi gündemini parlamentoya taşımaya imkân veren geleneksel yollardan biri olduğundan, 1982’de büyük ölçüde muhalefet günlerine dönüşen meclis birleşimleri kamu harcamalarının tartışıldığı günlerdi. Bu görüşmelerden geriye, ‘tahminler’ (her bakanlığın ihtiyaç duyduğu paraya ilişkin olduğu için) üzerine görüşmelerin yapıldığı sadece üç gün kalmıştır (McEldowney and Lee, 2005: 79).

Komisyon düzeyinde ise, Kamu Hesapları Komisyonu (özel) Komisyonu (KHK) gerek bütçe tahminlerini gerekse hesapları takip etmektedir. KHK, tüm komisyonların en eskisi ve en prestijlisi olup komisyona genellikle kıdemli bir muhalefet milletvekili başkanlık etmektedir. Ancak, komisyon sık sık bütçenin hem (önemli konularda) muğlak olduğundan hem de (küçük çaplı işlerde) aşırı ayrıntılı olduğundan şikâyet etmektedir. Komisyonun Mart 2013 tarihli son bütçe raporunun sonuç bölümünde aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir:

*“Bütçe sürecinde dış denetim oldukça sınırlıdır. Parlamento, harcama önerilerini incelememektedir, oysa bu inceleme bu önerilerin kalitesinin yükselmesine yardımcı olabilirdi. Özel komisyonlar, bakanlıkların harcama planlarını sorgulamak üzere daha etkin çalışabilirlerdi, ancak bunu yapmak için yeterli bilgiden yoksundurlar.”*

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/661/66104.htm> (son erişim tarihi: 11 Mart 2013).

Bu raporun özetinde aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir:

*“Verilerde, seçeneklerin veya eşik harcama tekliflerinin mukayese edilmesini güçleştiren boşluklar vardır. Bakanlıkların, hükümetin tamamını ilgilendiren konularda işbirliği yapmasına yönelik teşvikler yoktur. Bir bütçe kaleminde tasarruf yapma kararının başka bir kalemden harcamaları nasıl yükseltebileceği hakkında fikir yürütülmüş olduğunu gösteren bir belirti yoktur. Ayrıca, bazı belirtiler konuya bir oyun gibi yaklaşıldığını göstermektedir.”*

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/661/66103.htm> (son erişim tarihi: 11 Mart 2013).

Bu iki alıntı, yürütme erkinin parlamento karşısındaki kararlı özgüvenini gösteren açıklayıcı örneklerdir. Bunun yanı sıra, Ulusal Denetim Bürosunun (UDB) da Kamu Hesapları Komisyonu ile aynı problemlerle karşılaşması şaşırtıcı değildir. İki birimin yakın işbirliği “*hükümetin sağladığı malî bilgilerin nicelik ve niteliğini kat kat artırmış*” olsa da (McEldowney and Lee, 2005: 80), UDB, hâlâ bağımsız bir şekilde rapor düzenleme yetkisine sahip değildir. Aksine, bu raporlar ilgili oldukları bakanlıklar tarafından ayıklanmakta ve meclis çoğunluğu yayınlanmamasını istediği takdirde yayınlanmamaktadır.

### ***AB ile İlişkiler***

İngiltere'nin 1973'te AET'ye girişi geleneksel parlamento egemenliği ilkesine yönelik “ağır bir ihlal” olarak değerlendirilebilir (Watts and Pilkington, 2005: 106). Muhtemelen bunun sonucu olarak, AB ile ilişkiler alanı Parlamentonun iki kanadının da hükümeti önemli ölçüde sorgulayabildiği ve ön “devriye denetimleri” yapabildiği tek alan haline gelmiştir. Avrupa Birliği komisyonları İngiltere'nin Avrupa Birliğine katılmasından hemen sonra Parlamentonun her iki kanadında da kurulmuştur. Avam Kamarasında, bir Yasa Tasarısı Komisyonu ve bir Özel Komisyon AB ile ilgili işlerden sorumludur. Avrupa Birliği Tetkik Komisyonu (ABTK) Özel Komisyonların tüm yetkilerini kullanabilmektedir. Bu komisyonun İhtüzüğün 143. maddesinde tanımlanan temel görevi siyasi veya hukuki önem taşıyan AB belgelerini Avam Kamarası adına seçerek hangilerinin görüşüleceğine karar vermektir. Bu komisyonun denetim alanı, 1998'den bu yana, AB politikalarının hükümetler arası boyutunu da kapsamaktadır; bu, ABTK'nın aynı zamanda esnek hukuku, İngiliz bakanların görüşmecisi pozisyonunu ve Avrupa Konseyi ile yapılan anlaşmaları da takip ettiği anlamına gelir. ABTK, her birine açıklayıcı bir müzekkerenin (hükümetin bir teklife ilişkin görüşü) ve düzenleyici bir etki değerlendirme raporunun eşlik ettiği bakanlık belgelerini (yılda 900 civarında) değerlendiren 16 üyeden ve 16 personelden oluşur. ABTK, elde ettiği deliller hakkında haftalık raporlar yayımlar ve genellikle, Parlamento'ya her yıl, her biri genel kurulda birer saat görüşülen iki rapor sunar (bu görüşmeler, mümkün oldukça, Avrupa Birliği zirvelerinden önce yapılır) (Watts and Pilkington, 2005: 143). Bu uygulamanın amacı, ilgili bakanları Avrupa Birliği toplantılarına

katılmadan önce etkilemektir (Tablo 12).

Ancak, Avam Kamarası öncel denetim yetkisine resmen sahip olsa da, etkisi sınırlı kalmaktadır. Parlamentonun 17 Kasım 1998’de kabul ettiği bir karara göre “hiçbir Bakan, V veya VI. Başlıklar [güvenlik, savunma, adalet ve iç güvenliğe ilişkin temel konular] altında hâlihazırda Parlamentonun denetimine tabi olan ya da tabi olmayı bekleyen herhangi bir yasama teklifine ya da anlaşmaya muvafakat etmeyecektir.” Ancak, gerçekte belgeler ve Avrupa Birliği tezkereleri genellikle bekletilmektedir ve yukarıda zikredilen karar kanun niteliğinde olmadığından, hükümet, parlamento denetiminden sıyrılmak için bir “kaçınma” mekanizması tercih edebilmekte ve bu yola sık sık başvurmaktadır: 2005 ile 2008 yılları arasında 350 “kaçınma” vakası gerçekleşmiştir (Grant, 2009: 152). Buna paralel olarak, ABTK, gizli belgelere doğrudan erişim imkanı olmayan az sayıda Avrupa Birliği Komisyonundan biridir (European Scrutiny Committee, 2014: 33). Avrupa Birliği ile ilgili işlere yönelik denetim faaliyetlerinde gözlemlenen bir başka problem de milletvekillerinin Yasa Tasarısı Komisyonlarında görev yapmaya isteksiz olmalarıdır. ABTK, yılda ortalama 50-70 tasarımı üç Avrupa Birliği Komisyonundan birine göndermektedir. 1997’de kurulan Modernizasyon Komisyonu, bu komisyonların sayısının beşe çıkarılmasını teklif etmiştir. Ancak, milletvekillerinin ilgisizliği sebebiyle ancak üç komisyonun tüm üyelikleri tamamlanabilmiştir – her birinin 13 daimi üyesi bulunan tarım ve balıkçılık, sosyal güvenlik ve iç işleri ile ticaret ve sanayi komisyonları- (Giddings, 2005: 224).

Diğer yandan, Lordlar Kamarasının Avrupa Birliği Komisyonu (ABK), eskiden siyasi görevlerde bulunmuş ve AB işleri hakkında gerekli ilgi, bilgi ve tecrübeye sahip çok sayıda üye barındırdığından komisyonlara üye bulmakta herhangi bir güçlükle karşılaşmamaktadır. ABTK gibi, Lordlar Kamarası komisyonu da yasa tasarılarını, Komisyon tekliflerini ve AB politikalarını takip etmektedir. 50’si yedek olmak üzere 20 üyesi bulunan ABK’nın belirli politika alanlarıyla ilgili faaliyet gösteren 6 alt komisyonu bulunmaktadır. Bu, AB tekliflerinin ancak %10’unun incelenmesine ve bunların da ancak yarısının Lordlar Kamarasında görüşülmesine imkan vermektedir (Watts and Pilkington, 2005: 140-141). ABK, kendisinin Avam Kamarasındaki muadili olan komisyondan daha

geniş bir sorumluluk alanını kapsamakla kalmaz, aynı zamanda, günlük işlerden ziyade “büyük meseleler” üzerinde odaklandığı için daha yüksek bir prestije de sahiptir. Buna paralel olarak, ABK raporları daha ayrıntılı olup bunların genellikle daha yüksek bir uzmanlık bilgisi içerdiği düşünülür.

2009’dan bu yana ulusal parlamentolar Lizbon Antlaşması kapsamında yeni tedbirlerden yararlanabilmektedir. Bu kapsamda, Avrupa Komisyonuna yetki devri ilkesine ilişkin muhtemel ihlalleri göstermek üzere Parlamentoların ‘gerekçeli görüşler’ yoluyla bir ‘sarı kart’ göstermelerini mümkün kılan bir erken uyarı sistemi kurumsallaştırılmıştır. Yeni antlaşma bugüne kadar İngiliz Parlamentosunun iki kanadından da kurumsal bir karşılık almamıştır. Ancak, 2009’dan bu yana, ABK, sekiz gerekçeli görüş ve ABTK dört gerekçeli görüş bildirmiştir. Bu rakam, 38 AB üyesi devletin ulusal parlamentolarının 5.4’lük ortalamasının üzerinde olup 38 parlamentonun 10’unun Ağustos 2011’e kadar hiç gerekçeli görüş bildirmemiş olması ve sadece 9’unun 1 gerekçeli görüş bildirmiş olması göz önünde bulundurulduğunda daha da dikkat çekici olmaktadır ( bkz. [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do), son erişim tarihi: 18 Mart 2013; Bellamy ve Kröger, 2012: 13). Bu seviyede yoğun faaliyet gösterilmesi, son zamanlarda komisyon yapısındaki değişikliğin ABTK’yı daha aktif (ve proaktif) hale getirdiğinin işareti olarak değerlendirilebilir.

*Tablo 17: Avam Kamarası Kamu Hesapları Komisyonu ve Avrupa Birliği Tetkik Komisyonu, 2010-2012 ve 2001-2002.*

	Kamu Hesapları Komisyonu		AB Tetkik Komisyonu	
	2010-12*	2001-02**	2010-12*	2001-02**
Üyeler	19	17	16	16
Katılım (% birleşim)	67.9	65.8	53.9	58.1
Bütçe (£, personel hariç)	261 260	55 147	377 252	97 756
Raporlar	90	68	65	41
Dinlenen tanıklar	316	291	45	54
Daimi personel	–	12	15	13

sayısı***				
-----------	--	--	--	--

\* *Kaynak: Avam Kamarası, Yasama Yılı Tutanakları. 2010-12 yasama dönemi, Londra : HSMO 2012. 2010-2012 yasama dönemi iki kat daha uzun olduğundan, 2001-2002 yasama yılı verileri ile karşılaştırmak için bütçe, rapor ve tanıklara ilişkin sayılar ikiye bölünmelidir.*

\*\* *Kaynak: Avam Kamarası, Yasama Yılı Tutanakları. 2001-02 yasama dönemi, Londra: HSMO 2002.*

\*\*\**Tam-zamanlı görevler.*

## **Sonuç**

2010'da parlamenter denetim ve gözetim mekanizmalarında iki önemli reform yapılmıştır: Birincisi, Özel Komisyon başkanlarının artık gizli oyla tüm Parlamento tarafından seçilmesi; ikincisi ise, hükümetin tek başına gündem belirleme ayrıcalığına sahip olduğu düzeni sarsan bir Arkasıra İş Komisyonunun kurulmasıdır. Bu reformlar, öncelikle, 2009'da Kamu Hayatı Standartları Komisyonunun milletvekillerinin ödeneklerine ilişkin bir araştırmasıyla ortaya çıkan harcama skandalı sebebiyle mümkün hale gelmiştir. Bu araştırmanın sonunda, milletvekilleri kendilerine ödenen tutarları iade etmek zorunda kalmış ve dördü hapis cezasına çarptırılmıştır. Ayrıca, Meclis Başkanı Michael Martin istifa etmeye zorlanmıştır (300 yıldan daha uzun bir süre boyunca görevden uzaklaştırılan ilk Meclis Başkanı). Parlamentonun meşruiyeti ile ilgili olarak ortaya çıkan bu kriz parlamento işlemlerinin daha sıkı bir şekilde düzenlenmesine yol açmakla kalmamış, aynı zamanda yürütme karşısında parlamentonun özerkliğinin genişletilmesi ile sonuçlanmıştır. 2010'dan önce, (grup başkanvekillerinin hakimiyetindeki) Seçim Komisyonu komisyon başkanlarını seçerdi. Bu, Özel Komisyon başkanlarının seçiminin Komisyonları grup başkanvekillerinin etkisinden niçin kurtardığını açıklar. Özel Komisyonların bundan sonraki süreçte ardıl bir denetim birimi olmaktan öncel bir denetim birimi olmaya ve yasama işlemleri için bir ilham kaynağı olmaya doğru evrilip evrilmediğini görmek için beklemek gerekir. 12.Tabloda görüleceği gibi, gerek Kamu İdaresinden Sorumlu Özel Komisyon gerekse ABDK, 2001-2002 yasama yılında 2010-12 (iki kat daha uzun) yasama döneminde

olduğundan daha aktif olmuştur. Ancak, yakın tarihli araştırmalar Özel Komisyonların ilgili oldukları bakanlıklarla karşılıklı yakın ilişkiler kurmak suretiyle ön sıra milletvekillerinden daha bağımsız bir noktaya geldiklerini göstermektedir (Benton and Russell, 2012). Benzer şekilde, İçtüzüğün 14.maddesi kapsamında Arka Sıra Milletvekilleri İş Komisyonunun kurulması Özel Komisyonların Genel Kurula daha kolay çıkmalarını sağlamaktadır. Komisyon, yaklaşık haftada bir kez olmak üzere gündemi belirlemektedir. Ancak, bugün için, arka sıra milletvekillerinin görüşmelerinden sonraki oylamalar hükümeti bağlamayan kararlar olarak görülmektedir. Bu, son zamanlarda görülen reform girişimlerine rağmen, parlamento egemenliği ilkesinin İngiltere’de paradoksal etkiler gösterdiğini ve parlamento aktörlerinin kendi kendilerine sınırlar koyma geleneğini devam ettirdiğini ortaya koymaktadır.

## 2.5. İSVEÇ: ÖNCE ŞEFFAFLIK

İsveç, yüksek seviyede parti içi uyum ve bağlılığın görüldüğü bir parti demokrasisidir. İsveç’i bu raporda ele alınan diğer ülkelerden ayıran husus, denetim ve gözetim işlevine alan açan ve özellikle yürütmenin sorgulanmasına yönelik imkânlar sağlayan parlamenter temsil ilkesine yönelik vurgudur. İsveç’te hâkim bakış açısına göre, kollektif temsil ve bununla ilişkili olan ve aynı derecede önem taşıyan açıklık ilkesi ( gerek İsveç’in iç politikasında gerekse AB düzeyinde) sadece araç değil aynı zamanda amaçtır. Bu doğrultuda, İsveç Parlamentosunda (*Riksdag*) oturum düzeni partilere göre değil bölgeye göre şekillenmektedir. Kollektif temsile yönelik bu vurgu, kişisel oy kullanma imkânının niçin ancak 1998’de sağlandığını ve hâlâ görece küçük bir seçmen azınlığı tarafından kullanıldığını açıklar. 2010 genel seçimlerinde, seçmenlerin yaklaşık %25’i kişisel oy kullanmıştır (Widfeldt, 2011: 596). Açıklık ilkesi, temelleri 18.yüzyıla kadar dayanan İsveç Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası ile güvence altına alınmıştır. Bu çerçevede, İsveç’te parlamenter denetim ve gözetim büyük ölçüde hükümetin politikalarını kendi formülleri doğrultusunda etkilemek üzere bilgi elde etme amacına yöneliktir. Denetim ve ardıl yaptırımlara ise nadiren rastlanır. Öncül denetim faaliyetlerinin en önemli ön şartı, azınlık hükümeti geleneği ile Westminster demokrasilerinin karakteristik özelliği olan hükümet ve muhalefet arasındaki keskin ayrımın olmayışıdır.



## ***Hukuki Çerçeve***

İsveç'teki yasama-yürütme ilişkilerini düzenleyen hukuki çerçeve son derece bütüncül ve ayrıntılıdır. 1974 tarihli İsveç Anayasası, yetkinin halktan parlamentoya devrini özellikle vurgular. Bu, 1974'te niçin tek başına sorumlu tek kanatlı bir yasama organının (hâlihazırda 349 milletvekili bulunmaktadır) oluşturulmuş olduğunu açıklar. Anayasal kurallar yargı denetimine tabi değildir. Kollektif temsil ilkesinin önemli rolü göz önüne alındığında, parlamento ve yürütme birbirinden hukuken ayrılmıştır. Bunun en önemli sonucu bakan olan milletvekillerinin milletvekillikten istifa etmelerini gerektiren yasama bağdaşmazlığı kuralıdır. 1974'e kadar yürütme üyeleri komisyon toplantılarına dahi katılamamaktaydı. İsveç'te parlamenter denetim bütüncül bir hukuki çerçevede içinde sıkıca düzenlenmiştir. Yürütmeyi hesaba çekmeye yönelik en önemli mekanizmalar 1974 tarihli Anayasa'nın 13.bölümünde düzenlenmiştir. Aslında, bu mekanizmalar, yürürlükteki Anayasa'nın öncelleri olan 1866 ve 1809 tarihli anayasalara dayanmaktadır. Beş anayasal mekanizma öncelikli öneme sahiptir: Anayasa Komisyonunun yıllık incelemesi, güven oylaması, yazılı ve sözlü sorular, Parlamento Ombudsmanı ve Ulusal Denetim Bürosu.

Yürütmenin denetlenmesi ve kontrolüne yönelik anayasal enstrümanlar daha ayrıntılı bir şekilde, anayasa ile kanunlar arasında bir konumda bulunan Parlamento Kanunu (*Riksdagsordningen*, RO) ile düzenlenmiştir. İktüzük'te yapılacak önemli değişiklikler, anayasal değişikliklerde aranan nitelikli çoğunluğun sağlanmasını, başka deyişle, aralarında bir seçim yapılan iki Parlamento kararı alınmasını gerektirmektedir. İktüzük ayrıca  $\frac{3}{4}$  oranında bir çoğunlukla da değiştirilebilir. Ancak, yukarıda anılan denetim ve gözetim mekanizmaları, (İktüzüğün düzenlediği parlamento işlevi olan) karar-alma sürecine katkıda bulunmadığından İktüzük anlamında 'parlamento faaliyeti' sayılmamaktadır (Bremdal, 2011: 82). Bu sebeple, sıklıkla karşılaşıldığı üzere, bakanların sorulara cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Benzer şekilde, özel konulara ilişkin genel kurul görüşmeleri de, İktüzüğün salt çoğunlukla değiştirilebilecek 2.maddesindeki ek bir hükümle düzenlenmiştir. Bu, parlamenter bilgi edinme özelliği, İsveç'teki hukuki çerçeve içinde hükümetin sorgulanmasından daha çok öne çıkmaktadır. Ayrıca, Parlamento Kanunu, komisyonların kurulması,

üyelikler ve azınlık hakları gibi hususları düzenlemektedir. İsveç'in 1995'te AB'ye girmesinden sonra, İÇtüzüğe, daimi komisyonlar, AB İşleri Komisyonu ve genel kurul ile ilişkili AB işlerinin takibini düzenleyen 10 bölüm eklenmiştir. Amsterdam Antlaşmasının kabul edilmesinden sonra, hükümetin parlamentoyu AB işleri hakkında bilgilendirme yükümlülüğü de Anayasaya dâhil edilmiştir. İsveç'in AB'ye katılmasından sonra, idari mahkemeler AB mevzuatına aykırı kanunları iptal edebilmektedir.

### *Siyasi Çerçeve*

İsveç'te (görece küçük) bakanlıklar, uygulaması, 300 merkezi idare kurulu ve kuruluşundan oluşan ayrı bir ağ tarafından denetlenen politikaların hayata geçirilmesinden sorumludur. Bakanlıkların bu sınırlı gücü, hükümet ile muhalefet arasındaki karşıtlığı yumuşatmaktadır. Sonuç olarak, İsveç, genellikle hiyerarşik bir elit kültüre dayanan ideal bir uzlaşma demokrasisi olarak tanımlanmaktadır (Esaïsson and Holmberg, 1996). Azınlık hükümeti ve Sosyal Demokratların parti egemenliği siyasal gelenekte yer etmiş olgulardır. Sosyal Demokratların genel oy hakkının kabul edildiği 1921 ila 2010 yılları arasındaki 93 yılın 69'unda iktidarda bulunmuş olması göz önüne alındığında, İsveç'teki uzlaşma kültürü, genellikle Sosyal Demokratların hâkimiyetinin bir ifadesi olarak görülmüştür: "Bizim vardığımız sonuca göre, uzlaşma, İsveç politikalarının yürütülme biçimi olmaktan çok, genellikle Sosyal Demokratların siyasi hâkimiyetinin yol açtığı bir görüntü, bir sonuçtur" (Heclo and Madsen, 1987: 30). Bu gelenekler, açıkça, parlamenter denetim ve kontrolü sınırlandırmıştır.

Bununla birlikte, son zamanlarda çoğunluk hükümetine yönelik vurgu, azınlık hükümeti ve muhalefetin hükümet politikalarına dâhil edilmesi geleneğini aşındırmaya başlamıştır. 1998 ve 2006 yılları arası dönem, Yeşiller ile Komünizm sonrası Sol Parti'nin, resmi bir destek sözleşmesinde düzenlenen politika ve usullerle bir Sosyal Demokrat azınlık hükümetini desteklediği 'sözleşmeli parlamenterizm' dönemi olmuştur (Bale and Bergman, 2006).

Merkez sağ blok da kendi aralarında iyi bir koordinasyon geliştirmiş ve 2006-2010 yılları arasında dört merkez sağ partinin (Muhafazakârlar, Hıristiyan Demokratlar, Liberaller ve Merkez)

resmi koalisyonundan oluşan parti iktidara gelmiştir. Ancak, İsveçli Demokratlar 2010’da parlamentodaki sekizinci parti olduğunda, merkez sağ koalisyon çoğunluğunu kaybederek hâlihazırda merkez sol partilerden destek arayan bir azınlık hükümeti haline gelmiştir.

### *Kurumsal Çerçeve*

İsveç’te parlamenter denetim çeşitli kurumsal şekillerde gerçekleşmektedir. Parlamento genel kurulunun kullanabildiği en önemli mekanizmalar, gensoru, sözlü soru, güven oylaması ve Anayasa Komisyonunun önergeleridir. Gensoru 1867’den beri mevcut olmuştur, ancak sözlü soru, 1938’de, yazılı soru ile 1995’te kullanılmaya başlamıştır. Usul bakımından, gensorular ile sorular birbirinden kesin çizgilerle ayrılmaz. 20. yüzyılda, gensorular hükümete güven ya da güvensizlik belirtmenin bir yolu olarak kullanılırken (Bremdal, 2011: 73), sorular ise, bakanlardan bilgi almaya yönelik daha az resmi bir yol olarak kullanıma girmiştir. Benzer olsalar da, gensoru ile soru arasında usulî ve pratik farklılıklar bulunmamaktadır (Bremdal, 2011: 85). Usul bakımından gensorunun, Parlamento Başkanı tarafından onaylanıp işleme alınması gerekirken (genel kurulda Başkan’ın kararı geçersiz kılınabilir), soruların, bunları sadece ilgili bakana aktaracak olan Başkana bildirilmesi yeterlidir (eşzamanlı soru uygulaması yoktur). Bakanların gensoruları cevaplamak için altı dakikaları vardır ve milletvekillerinin her biri dört dakikaya kadar konuşabilmektedir. Sorular, Cuma gününe kadar işleme alınmakta ve her hafta, genellikle Perşembe günleri gerçekleştirilen soru saatinde cevaplandırılmaktadır (Holmberg et al., 2012: 839). Uygulamada, gensorular daha çok genel siyasi konuları gündeme getirirken, sorular, hükümetin almayı hedeflediği somut tedbirlere ilişkin daha teknik konularla ilgili olmaktadır (Bremdal, 2011: 86–8). Gensorulara, genel kurulda verilen sözlü cevabın yanı sıra yazılı cevap da verilmekteyken, sorularda yazılı cevap verilmez. Ancak, milletvekilleri yıl boyunca yazılı soru verebilmektedir (Parlamento tatilde olmadığı sürece). Parlamento’daki tüm prosedürler parti grupları arasındaki gayriresmi bir eşgüdümle yürütüldüğünden, gensorulara ya da yazılı sorulara süresi içinde cevap verilmediğinden herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır. Ancak, yukarıda özetlenen kuralların ihlal edildiğine dair bir işaret bulunmamaktadır. Parlamento Başkan, yukarıda bahsedilen gensorularla ilgili olarak

süreci durdurma yetkisine sahipken, yazılı sorularda bu yetkisi bulunmamaktadır.

Parlamentoda çok önemli bir rol oynayan daimi komisyonların denetim ve gözetim faaliyetlerindeki rolleri sınırlıdır. Her biri 17 üyeden oluşan 15 daimi komisyon faaliyet göstermektedir; bu da, 349 milletvekilinin 255'inin komisyon işlerinde rol aldığını gösterir (diğer üyeler yedek olarak rol alır). Yasa taslakları genel kurula sunulmadan önce bir komisyonda görüşülmek zorunda olduğundan komisyonlar bu şekilde bakanlıkları takip etmiş olmaktadır. Komisyonlar tüm önermeleri dikkate almalıdır. Ayrıca, komisyonlar yasama faaliyetini ilk elden başlatabilmekte veya yasama teklifleri hazırlamak üzere bir araştırma komisyonunun kurulmasını hükümetten isteyebilmektedir. İsmi uyandırabileceği kanaatin aksine, araştırma komisyonları, öncelikli olarak, politika yapım sürecinin yasama öncesi aşamasını temsil etmektedir. Milletvekilleri genellikle komisyonlarda uzun süreler hizmet verdiğinden politika uzmanları olarak değerlendirilebilirler. Komisyonlarda azınlıklar için özel bir koruma vardır: beş üyenin talebi üzerine hükümet ile istişari görüşmeler ayarlanabilmektedir. Münferit üyeler bile komisyon raporlarına muhalefet görüşlerini dâhil edebilmektedir (bu genellikle raporların politik etkisini azaltmaktadır). Yasama sürecindeki anahtar rollerine rağmen, komisyonlar kurumsal olarak Parlamantonun en mütevazı kaynaklarını temsil etmektedir. Diğer komisyonlar arasında *eşitler arasında birinci (primus inter pares)* konumunda olan Anayasa Komisyonunun dahi 2012'de sadece 13 personeli vardı. Anayasa Komisyonu, hükümete yönelik yıllık incelemeler yaptığından en önemli rolü oynamaktadır.

Komisyonlar, ayrıca, kanunların uygulanmasını izleyen ana aktörlerdir. 2001'den bu yana, Parlamantonun her bir komisyonu, Anayasal metinlerden biri olan Hükümet Yasası'nın Madde 4/8 hükmü kapsamında, kendi faaliyet alanına ilişkin kararları izlemek ve değerlendirmek ile yükümlüdür (Holmberg, 2012: 263-5). Bu reform, 1990'larda, kamu kurumlarına daha geniş yetkiler veren yeni kamu yönetiminin kabulünün ardından hayata geçirilmiştir. Komisyonların bir yandan betimleyici diğer yandan normatif unsurlar taşıyan izleme faaliyetleri yeni kanunlar hakkında hazırladıkları (zorunlu) raporlarda öncelikli bir rol oynamaktadır. Bunun dışında, komisyonların kendileri de kısa (internet üzerinden)

raporlar yayımlayabilmektedir. 2008-2010 yılları arasında, söz konusu raporlar yayınlanmıştır (Holmberg, 2012: 799). Tüm kanunlara ilişkin tam kapsamlı bir değerlendirilme yapılması öngörülmemektedir. Hangi konu ya da yasaların izlenip değerlendirileceğine komisyonların kendileri karar vermektedir.

İsveç'te bir bakana karşı cezai takibat başlatılıp başlatılmayacağına Anayasa Komisyonunun salt çoğunluğu karar vermektedir (European Commission For Democracy Through Law 2013). Karar, daha sonra doğrudan Yüksek Mahkeme'ye sevk edilmektedir. Hükümet Yasası'nın Madde 13:3 hükmüne göre, bakanların ağır kusuru, gerekli şart ve üçüncü taraflara zarar verilmiş olması da ağırlaştırıcı sebeptir. Ancak, bu prosedür modern zamanlarda uygulanmamıştır.

Ayrıca, yürütmeyi kontrol altında tutan ve parlamentoya rapor sunan iki kurum daha vardır. Hâlihazırda dört Parlamento Ombudsmanı faaliyet göstermektedir. Bunlar, Parlamento tarafından dört yıl için seçilmektedir (yeniden seçilmek mümkündür ve buna sıklıkla rastlanmaktadır). Ombudsmanların ana görevi, idarenin tarafsız hareket etmesini ve vatandaşların anayasal özgürlüklerine saygı göstermesini sağlamaktır. Ombudsmanlar, kendilerine intikal ettirilen şikâyet başvurularından hareketle denetim faaliyetleri yürütmektedir. Bu şikâyetler, merkezi idare organları (bakanlıklar hariç, mahkemeler dâhil), belediyeler ve diğer kamu kurumları ile ilgili olabilir (Mattson, 2009: 190). Mevcut 51 personeli ile ombudsmanlar 2013/2014 yasama yılında 7.312 şikâyet başvurusunu işleme almış, bunların %8'i bir 'eleştiri beyanı' ile sonuçlanmıştır (bkz. <http://www.jo.se/sv/Om-JO/Statistik/> son erişim tarihi: 16 Haziran 2015). Ombudsmanlar, yanlış davranışlara karşı bir işlem tesis etme yetkisine sahip olmasalar da yetkililer hakkında hukuki sonuçlar doğuracak işlemleri başlatabilmektedirler. Parlamento'ya yılda bir ya da iki resmi rapor sunmakta, Genel Kurula ve ilgili komisyonlara yaklaşık 15 gayriresmi brifingvermektedirler. Ombudsmanların dışında, münferit vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik faaliyet gösteren başka bir kurum ya da merci bulunmamaktadır. Resmi bir dilekçe prosedürü de bulunmamaktadır. Vatandaşların talep ve şikâyetleri nadiren parlamento gündemine girse de Ombudsmanlar tarafından hazırlanan bir iç raporda kabul edilmiş oldukları takdirde genellikle dikkate alınmaktadır. 2013/2014 döneminde tüm şikâyetlerin %37'si incelenmiş, %26'sı ilk

incelemeden sonra ilgili kamu kurumuna sevk edilmiş ve %11'i tamamen Ombudsmanlar tarafından soruşturulmuştur.

Ulusal Denetim Bürosu (*National Audit Office*), ancak 2003'te Parlamento Denetçileri ile birleştirildikten sonra sadece parlamentoya karşı sorumlu hale gelmiştir. Üç Genel Denetçinin yönetimindeki Ulusal Denetim Bürosunun (UDB) hâlihazırda 320 personeli bulunmaktadır. Ombudsmanlar gibi, Genel Denetçiler de Parlamento tarafından atanmaktadır. 2011'e kadar, parlamentodaki tüm partilerden 11 milletvekilinin teşkil ettiği bir kurul UDB'nin tüm denetim faaliyetlerini incelemiştir. O tarihten bugüne söz konusu görev, (her bir üyesi Parlamentoda temsil edilen bir partiden olmak üzere) 8 üyeli bir Parlamento Heyeti tarafından yerine getirilmektedir. Kurulun aksine Parlamento Heyetinin denetim yetkileri bulunmamaktadır. Heyet, yönlendirici bir organ olmaktan ziyade UDB ile parlamento ilişkilerinde bir aracı olarak işlev görmektedir. Genel Denetçiler doğrudan parlamento ve komisyonlara rapor sunmaktadır. Özel bir denetim komisyonunun muadili (örneğin, İngiltere'deki Kamu Hesapları Komisyonu) bulunmamaktadır. Bunun yerine, raporlar, faaliyet sahasına ilişkin oldukları komisyon tarafından değerlendirilmektedir. Ombudsmanlar gibi, Genel Denetçiler de inceledikleri konular hakkında serbestçe karar verebilmekle birlikte bağlayıcı kararlar verme yetkisine sahip değildir. Temel görevleri, paraların makul bir şekilde harcanmasını sağlamaktır. Temel olarak iki değerlendirme şekli vardır: İlki, öncelikle bütçelerin güvenilirliğini kontrol eden yıllık denetimler; ikincisi ise, kamu harcamalarının maliyet verimliliğini kontrol eden performans denetimleri. UDB, her yıl yaklaşık 30 'etkinlik raporu' düzenlemekte ve Parlamento Heyeti aracılığıyla parlamento ve komisyonlara sevk etmektedir. Parlamentonun talebi üzerine, hükümet, dört ay içinde bu raporlara karşılık vermelidir.

### ***Yürütmeye Yönelik Denetim ve Gözetim Araçları***

Daha önce ifade edildiği üzere, en sık işletilen parlamenter denetim ve gözetim araçları, hükümete yönelik kısıtlayıcı bir denetimden çok, politikaların oluşum aşamasında öncelikle bilgi toplamayı amaçlayan rutin uygulamalardır. Bunun tek önemli istisnası, sık sık hükümet üzerine baskı kurmak üzere işletilen gensoru yoludur. Gensorular, kararı Genel Kurulda geçersiz kılınabilen Başkanın onayına tabidir.

Bir gensorunun iki hafta içerisinde cevaplandırılmaması halinde, ilgili bakanlık gensoru sahibi milletvekiline bunun sebeplerini açıklamak zorundadır. 2011/2012 yasama yılında, genellikle 15 ila 45 dakika arasında süren 358 gensoru görüşmesi yapılmıştır.

İsveç Parlamentosunda 2003'den beri her Perşembe günü bir soru saati düzenlenmektedir. Başbakan, üç haftada bir soru saatine katılmaktadır; aksi takdirde, (dönüşümlü olarak değişen) beş bakandan oluşan bir grup kendi görev alanlarına ilişkin sorulara cevap vermektedir. Sözlü sorular, gündeme alınmasına gerek olmaksızın genel kurulda sorulmakta (bir dakika kuralına tabidir) ve derhal cevaplandırılmaktadır. İstendiği takdirde, müteakip sorular da sorulabilmektedir. Parlamento Danışma Kurulu ile Başkanlık Divanı her bir partinin kaç soru sorabileceğini önceden karara bağlamaktadır. İsveç Parlamentosunda soru saati, İngiltere modeline göre şekillenmiş olsa da, ikisi arasındaki fark çarpıcıdır. İsveçli milletvekillerinin çoğu yasamaya vurgu yaptığından, soru saati “uysal ve gürültüsüz” geçmektedir (Arter 2008: 135). Politika yapımına verilen öncelikli önem ve buna ilişkin kurumsal imkânlar karşısında, İsveçli milletvekilleri her şeyden evvel bilgi edinmek için çaba göstermektedir. Parlamantonun yasamaya odaklanması, sözlü soruların (ve gensoruların) etkinliğinin bu enstrümanların sisteme dâhil edildiği günden bu yana tartışmalı olduğunu göstermektedir. Sorular, bakanlık bürokrasilerinin iş yükünü çok arttırdıkları gerekçesiyle eleştirilmiştir (sayılar için aşağıdaki 13. Tablo'ya bakınız). Buna karşılık, soruyu savunanlar, soruların sürüncemeli prosedür sebebiyle fonksiyonlarını yerine getiremediğine işaret etmektedir. Ancak, Avam Kamarası gibi diğer parlamentolar ile kıyaslandığında İsveç Parlamentosunda sorulan soru sayısı düşük olduğundan, soruların daha fazla sınırlandırılmayacağı konusunda genel bir uzlaşma vardır (Bremdal 2011: 91–4).

Hükümete yaptırım uygulamaya yönelik tek resmi mekanizma, münferiden bakanlara karşı da kullanılabilen güvensizlik oylamasıdır. Güvensizlik oylaması, en az milletvekillerinin %10'unun oyunu (35) gerektirmektedir. Güvensizlik oylamasının başarılı olabilmesi için üye tamsayısının yarısından fazlasının oyu (175) gerekir. Başbakana karşı güvensizlik oylamasının başarılı olması halinde, hükümet istifa etmelidir. 1974'ten bu yana, hepsi başarısız olan beş güvensizlik oylaması yapılmıştır. Ancak, üç



vakada, güvensizlik oylaması yapılacak olması üzerine, oylama yapılmadan istifa edilmiştir (1981, 1988 ve 2006).

Genel kurulun kullanabildiği diğer bir denetim ve gözetim yolu da özel görüşme konularıdır. Bu görüşmeler iki şekilde yapılabilmektedir: İlki, hükümet tarafının konuşmalarını izleyen, belli bir konuda yapılan sabit süreli serbest görüşmeler, parti liderlerinin sırayla konuşması (yılda üç kez), dış politika hakkında yıllık görüşme, Anayasa Komisyonunun özel raporuna ilişkin görüşme ve kışın ve yazın parlamentonun tatilde olduğu dönemde yapılan iki genel görüşme şeklinde yapılmaktadır. İkincisi, bir yasama yılında altı-yedi defa gerçekleşen, güncel konulara ilişkin görüşmelerdir. Bu görüşmeler özel kurallara tabidir. Örneğin, görev alanı görüşme konusunun kapsamına giren bakanlar hazır bulunmalıdır. Ayrıca, konuşma süresi (parti liderleri için) en fazla altı dakika ile sınırlıdır. Son olarak, milletvekillerinin Anayasa Komisyonuna önerge sunma hakkı vardır. Bu önergeler kabine üyelerinin işlem ve faaliyetlerinin soruşturulmasına yönelik olup Anayasa Komisyonunun özel raporlarına dayanak teşkil eder. 2002/2003 ile 2006/2007 yasama yılları arasında işleme alınan söz konusu 143 önerge incelendiğinde, Anayasa Komisyonunun bilgi talepleri ile daha az harekete geçtiği ve önergelerin giderek daha partizan bir şekilde kullanıldığı görülmektedir (Wockelberg and Öberg 2008: 306-8).

Daimi komisyonlar, daha çok yasama faaliyetleri ile ilgilenmektedir. Bunun tek istisnası, kamuya açık komisyon dinlemeleridir. Bu dinlemeler ilk kez 1988'de başlamış ve 2001'den bu yana İsveç Parlamentosunda resmi olarak kabul görmüştür. Geleneksel olarak, bu toplantılar uzlaşmacı politika yapım tarzına aykırı olduğu gerekçesiyle reddedilmekteydi. Bu dinlemeler, Anayasa Komisyonu üyelerinin kendi oturumları hakkında medyaya bilgi sızdırmaya başlamasından sonra resmen kabul edildi (Arter 2008: 130). 2011/2012 yasama yılında, tüm komisyonlar toplamda 44 açık dinleme gerçekleştirmiştir. Ancak, çapraz tanık dinlemeleri bugün bile genel olarak kabul görmemekte ve tüm komisyon toplantılarının üçte ikisi, Parlamento Kanunu'nda öngörüldüğü üzere, kamuya kapalı olarak gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, tüm açık dinlemelerin sadece üçte biri denetim amaçlı olup bunlar ardıl olmaktan ziyade öncel denetimlerdir. Siyasi bloklar arasında giderek yoğunlaşan



düalizme rağmen, “parti kültürü” ile “komisyon kültürü” eşzamanlı olarak kendisini hissettirmektedir (Arter 2008: 138).

Hükümeti denetlemeye odaklanan tek komisyon faaliyeti Anayasa Komisyonunun hükümete ilişkin yıllık incelemesidir. Bu denetim yolunun geçmişi, komisyona denetim yetkisi ve daha önemlisi gizli devlet belgelerine erişim imkânı veren 1809 Anayasasına dayanmaktadır. 1997’den bu yana yıllık inceleme, usule ilişkin sorunları siyasi sorunlardan ayırmayı amaçlayan iki bölüm halinde gerçekleştirilmektedir. İlk bölüm, ‘genel konular’ hakkında sonbaharda yapılan incelemedir. Bu incelemede, Anayasa Komisyonu, idarenin usul kurallarına uygun hareket edip etmediğini, yürütmenin parlamentonun kararlarına ve sorularına süresi içinde karşılık verip vermediğini ve hükümetin yıllık faaliyet beyannamesinde öngörülen yasama takvimine uyup uymadığını inceler. İkinci ve daha önemli inceleme ise ilkbaharda yayınlanır ve ‘özel konular’ ile ilgilidir. Bu, milletvekillerinin komisyona gönderdikleri önergelere cevap mahiyetinde daha uzun ve daha politik bir incelemedir. Burada en sık ele alınan konular silah ihracatı, cinsiyet eşitliği ve genel olarak dış politikadır. Özel incelemenin önemi 1974’ten bu yana giderek artmıştır. Bunun bir sonucu olarak raporlar giderek uzamış, 1974’i izleyen yıllarda 50 sayfa iken 2012’de (ekleri hariç) 200 sayfayı bulmuştur. (1982-83 ve 1994-98 yılları arasındaki) merkez sağ azınlık hükümeti dönemleri haricinde, özel raporlarda genellikle ele alınan 25-40 konuya ilişkin görüş birliği 2005’te %90 seviyesindeyken, sonraki yıllarda, muhtemelen siyasi bloklar arasında artan gerilim sebebiyle %70’e kadar düşmüştür (Bremdal, 2011: 82).

Anayasa Komisyonu, çoğunluk kararıyla hükümetten gizli belgeleri talep edebilir; azınlığın bu belgeleri talep ettiği durumlarda çoğunluk, genellikle bu talebi kabul etmektedir (Holmberg et al., 2012: 583). Hükümet, ulusal güvenlik ve AB dışındaki ülkelere ilişkin konular gibi Gizlilik Kanunu’nda sayılmış olan gizli konuları Anayasa Komisyonuna vermekten kaçınabilmektedir (Holmberg et al., 2012: 685, 797, 929-30). Anayasa Komisyonu gibi parlamentonun diğer tüm komisyonları da Parlamento Kanunu’nun 4:11 Maddesi kapsamında tüm kamu makamlarından gizli belge talep edebilmekte ve bu talepler gizlilik yükümlülüğünden muaf tutulmaktadır (Holmberg 2012: 785, 790). Yegâne kısmi istisnalar, Gizlilik

Kanunu'nda açıkça zikredilen konular ile kamu komisyonu toplantılarıdır; kamu makamları, bu konularda gizli bilgi vermekten kaçınabilmektedir.

Şüphesiz, hükümetin denetimine yönelik en önemli raporları, Anayasa Komisyonu hazırlamaktadır. Anayasa Komisyonunun gerek usulî gerekse siyasi incelemeler yapan bir birim olarak ikili bir karaktere sahip olması, bu raporların etkinliği ile ilgili bazı kuşkular uyandırmaktadır. Bu, Anayasa Komisyonu raporlarına düşülen muhalefet şerhlerinin sayısında kendini açıkça göstermektedir. 2009/2010 yasama yılına kadar sunulan 13 genel raporun alt bölümlerinin sadece %5'ine şerh düşülmüştür. Bu oran, politik karakteri daha baskın olan özel raporlarda %3 oranındadır (Bremdal, 2011: 153). Paradoksal olarak, genel raporlar, çoğunluğun eleştirel eğilimlere onay vermeye pek istekli olmadığını gösterecek şekilde, oy birliğiyle kabul edildiğinden genellikle daha eleştireldir. Ancak bu eleştiriler genellikle daha az politiktir ve belirli bir bakana yöneltilmez ve tartışmalı siyasi konulara pek değinmez. Genel raporlar öncelikle genel olarak yürütme ve bürokrasiyi hedeflerken özel raporlar açık bir şekilde belirli bakanlara yöneliktir. Genel olarak hükümetin Komisyonun tavsiyelerine uyması ve uymadığı takdirde buna ilişkin gerekçeleri açıklaması beklenir (Bremdal, 2011: 168). Ancak, kanunların uygulanmasına ilişkin hükümet kararlarının değiştirilmesi söz konusu olduğunda, yürütmenin Anayasa Komisyonunun raporlarını dikkate almadığı yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Bunun bir sebebi de İsveç'in AB'ye katılımı ile yasama faaliyetlerinin artmasıdır; bu da hükümete göre, Komisyonun tavsiyelerine uyulmasını güçleştirmektedir (Bremdal, 2011: 158).

Anayasa Komisyonu, ayrıca, istisnai durumlarda, parlamentoya geçici raporlar sunmaktadır. Son geçici rapor, Başbakan ile Dışişleri Bakanının, Güneydoğu Asya'daki tsunaminin İsveçli felaketzedelerine yapılan yardımın kötü yönetildiğinden bahisle ağır baskı altına alındığı 2004 yılında yayınlandı. Bu rapor önemli sonuçlar doğurdu. Raporun 2006 yılında yayınlanmasından sonra bir güvensizlik oylaması ihtimali doğunca Dışişleri Bakanı istifa etti. Bu olay, Anayasa Komisyonu sadece Genel Kurula ait olan resmi yetkilerden yoksun olsa da, Komisyonun özellikle kurum ve prosedürlere ilişkin tavsiyelerinin hükümet tarafından ciddiye

alındığını göstermektedir. Son olarak, Anayasa Komisyonu, Anayasanın ihlali gerekçesiyle bir bakanı suçlandırabilmektedir. Ancak bu, en son 1854'te gerçekleşmiştir. O tarihten bu yana, yürütmenin yargısal sorumluluğu “ölü bir kural” olarak kalmıştır (Bremdal 2011: 111).

Tablo 18, mümkün olduğunca tarihleriyle birlikte, yukarıda ana hatları verilen denetim yollarının kullanımını özetlemektedir (sözlü sorular gündeme alınmadığı için bunlara ilişkin tarihler belirtilmemiştir). Bu tabloda iki yasama yılı gösterilmiştir: Sosyal Demokrat azınlık hükümeti dönemi (2005/2006) ve merkez sağ azınlık hükümeti (2011/2012). Sonuçlar genel olarak siyasi bloklar arasındaki gerilimin son zamanlarda yükseldiğini, ancak merkez sağın bir azınlık koalisyon hükümeti kurmaya zorlandığı son yıllarda bu gerilimin durulduğunu göstermektedir. Merkez sağ milletvekilleri hâlihazırda, en çok kullanılan yazılı soru hariç, herhangi bir denetim yoluna başvurmamaktadır. Diğer yandan, hükümete destek veren partiler (Yeşiller ve Sol Parti) muhalefet eden partiler kadar aktif olmamakla birlikte, Sosyal Demokrat azınlık hükümeti, tüm siyasi partilerce Anayasa Komisyonuna gönderilen gensorulara muhatap olmaktadır.

Tablo 18: İsveç Parlamentosunda Gensoru ve Sorular, 2011/12 ve 2005/06

	2011/12*		2005/06**		
	Toplam	Muhalefet partileri (%)	Toplam	Muhalefet partileri (%)	Hükümeti destekleyen partiler (%)
Gensorular	443	99.3	479	81.6	14.4
Anayasa Komisyonuna Sorular	23	95.7	59	74.6	23.7
Güncel işlere ilişkin görüşmeler	9	100	6	–	–
Yazılı Sorular	766	85.0	2102	76.1	10.7
En çok yazılı soru cevaplayan 5 bakanlık (sayı)	Ticaret (114) Dış İlişkiler (114)		Ticaret (468) Finans (304)		

Finans (113)	Dış İlişkiler (300)
Sosyal İşler (112)	Sosyal İşler (234)
Adalet (77)	Eğitim ve Kültür (215)

Kaynak: [www.riksdag.se/sv/Dokument-Lagar/](http://www.riksdag.se/sv/Dokument-Lagar/) ve <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/> (en son erişim tarihi 15 Mart 2013).

*\*Dört partili merkez-sağ azınlık hükümeti (Muhafazakârlar, Liberaller, Hıristiyan Demokratlar ve Merkez).*

*\*\*Resmi olarak Sol Parti ve Yeşillerin desteklediği tek partili azınlık hükümeti (sosyal demokratlar).*

Gensoru sayısı 1974'ten bu yana kesintisiz bir şekilde artmıştır; sayı, 200'den başlayarak 2003/2004'te 700'e yükselmiştir. O tarihten bu yana, gensorular 400'e kadar düşmüştür. Her iki yasama yılına ilişkin deliller, gensoruların en belirgin muhalefet enstrümanı olduğunu göstermektedir. Bu, Anayasa Komisyonuna sunulan önergeler ve gündemdeki konulara ilişkin genel kurul görüşmeleri için de geçerli olup bunların ikisi de sadece muhalefet tarafından talep edilmektedir. Yazılı sorular, daha keskin bir artış göstermiş ve 1974'te 500'den az iken, 2005/2008 yasama yılında 2,000'in üzerine çıkmıştır. Ancak, bu sayılarda büyük düşüşler yaşanmıştır. Bu düşüş, merkez-sol muhalefet ile hükümet arasındaki politika mutabakatlarından kaynaklanıyor olabilir. Soruların bakanlıklara dağılımı 2011/2012 yasama yılında eşit sayıda gerçekleşmiş olsa da, yazılı sorulara en çok muhatap olan beş bakanlık aşağı yukarı aynı kalmıştır.

Parlamente denetim ve gözetim yollarının en çok bilgi toplamak için, (Anayasa Komisyonunun özel incelemelerinde görüldüğü üzere) düzeltici bir fonksiyon olarak ve üçüncü olarak, yürütmeye hesap sormak amacıyla işletildiği sonucuna varılabilir. Bu, resmi yaptırımların neredeyse hiç bulunmamasını ve varolanların da hiç işletilmemesini açıklar. Ancak, başta iktidar partileri olmak üzere, politika yapımcıların gerçekleştirdiği ileriye yönelik etkiler ve uyguladıkları gayriresmi denetimler küçümsenmemelidir. İsveç'te yürütme, genellikle parlamentodaki güçlü partilerin taleplerini görmezden gelemez kadar zayıftır. Ancak, hiyerarşik elit

temsilin gösterdiği baskın karakter, çoğunlukla söz konusu talepleri dengelemektedir.

### ***Bütçeleme***

Bütçe, İsveç Parlamentosunda büyük önem taşır ve parlamento gündeminde, özellikle daimi komisyonlar bağlamında, öncelikli bir yer tutar. Bütçe prosedürü, 1990'ların başındaki ciddi ekonomik krizin ardından 1996'da önemli bir reformdan geçmiştir. Geleneksel prosedürler mali disiplinsizliğe fazla eğilimli bulunduğundan, adem-i merkeziyetçi *öncel* (*ex ante*) etkiden merkeziyetçiliğe geçilerek hesap verilebilirlik ilkesinin bütçe sonuçları bakımından daha kapsamlı bir şekilde uygulandığı yeni bir yaklaşım benimsenmiştir. Önceki prosedür, kesin bütçe sonuçları, tüm komisyonların kendi bakanlıklarına ilişkin bütçe sonuçlarını birlikte getirdiği bütçe sürecinin sonunda açığa çıktığından bütçeyi şişirmeye yatkındı. 1996'da söz konusu "parçalanmış komisyon yetkisi" (Wehner 2007: 318) kaldırılmış ve yerine 27 'harcama alanında' yukarıdan aşağıya bütçeleme ile bütçe dışı harcama imkânlarını sınırlayan bütüncül bir bütçe kanunu kabul edilmiştir. Bu çerçevede, Maliye Komisyonuna tüm diğer komisyonları izleme yetkisi verilmiştir. Komisyonlar hâlâ bütçeyi görüşüp değiştirebilseler de söz konusu değişiklikten sonra bütçe sürecinin başında belirtilen harcama sınırlarına bağlı kalmakla yükümlü tutulmuştur. Partilerin mali disiplin hakkındaki bu uzlaşısı, siyasal menfaatlerin karşılıklı korunmasına yönelik siyasal yandaşlık pratiklerinin ortadan kaldırılması amacıyla yasama döneminin üç yıldan dört yıla çıkarılması kararında da kendisini göstermiştir.

Bununla birlikte, bütçe sürecinin büyük ölçüde merkezileştirilmesi, ayrıca, Maliye Komisyonu dışındaki tüm diğer daimi komisyonların cari bütçe sürecini izleme yetkilerini kaybetmeleriyle sonuçlanmıştır. Bu reformlardan en kârlı çıkan, bütçe tavanlarını belirleyen ilk merci olan Maliye Bakanlığı olmuştur. Azınlık hükümetleri de, her bir politika alanında bir muhalefet partisi ile anlaşmaya ihtiyaç duyduğundan yeni kurallardan kârlı çıkmıştır; buna karşılık, komisyonlardaki oylama usulleri sebebiyle, bütçe konusunda hükümete etkili bir şekilde karşı çıkabilmek için tüm muhalefet partilerinin alternatif bir bütçe üzerinde anlaşmaya varmaları gerekir (Bergman and Bolin 2011: 266-267). İsveç Parlamentosu, parlamenter yetkilerdeki bu kaybı Ulusal Denetim Bürosunun bütçe

yetkilerini güçlendirmek suretiyle *ardıl* denetim ve gözetimi artırarak dengelemek istemiştir. Ulusal Denetim Bürosu, 2003'ten bu yana, yetki zincirine uyulup uyulmadığı konusunda parlamentoya rapor sunmaktadır. Ancak, parlamentoda bütçe denetimi yapacak daimi bir komisyonun olmayışı, *ardıl* denetim ve gözetim imkânlarının muhtemelen bugün de bütünüyle elde edilemediğinin bir göstergesidir (Wehner 2007: 328).

### ***AB İşleri***

İsveç Parlamentosunda, AB İşlerine ilişkin denetim ve gözetim faaliyetleri bağlamında en önemli aktörler; daimi komisyonlar, AB İşlerinden Sorumlu Komisyon ve genel kuruldur. Yukarıda belirtildiği üzere, komisyonlar, (görev sahası yasama konusunu kapsayan komisyonca incelenmesi gereken) bir yasama işlemi gerektiren tüm AB işlerinde merkezi bir rol oynamaktadır. Ayrıca, komisyonlar kendi görev sahalarına tekabül eden AB faaliyetlerini de izlemektedir. Hükümet, Avrupa Komisyonundan gelen tüm belgeleri ilgili komisyonlara temin etmekle yükümlüdür. Ayrıca, Avrupa Komisyonunun önemli teklifleri, bu tekliflerin İsveç yasalarını nasıl etkileyeceğini açıklayan bilgi notlarıyla birlikte sunulmaktadır. 1990'lı yıllar boyunca, komisyonlar, her yasama yılında, toplamda yaklaşık 1,000 belge ve 100 bilgi notu almıştır. 2011/2012 yasama yılında belge sayısı 1,952 ve bilgi notu sayısı 184'e çıkmıştır. (Hegeland 2001: 381-382; ve <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag> (2011/12 yasama yılı için) (son erişim tarihi 17 Mart 2013).

Bir komisyonun aldığı belge sayısı o komisyonun görev sahasındaki Avrupalılaşıma ölçüsünde artmaktadır. Komisyonlar, AB ile ilgili konularda herhangi bir istisna veya sınırlama olmaksızın belgelere erişebilmektedir (Holmberg 2012: 785-6). Bir yasama yılındaki komisyon raporlarının yaklaşık yarısı, tüm yazılı soruların %10'u ve Anayasa Komisyonuna sorulan tüm soruların %15'i AB ile ilgilidir (Hegeland, 2001: 383-385).

Ulusal hükümetler Avrupa Konseyinde kilit oyuncular olduklarından, İsveç Parlamentosunda münhasıran, hükümet ile parlamentonun Avrupa işleriyle ilgili ilişkilerinin yürütülmesinden sorumlu olmak üzere AB İşlerinden Sorumlu Komisyon adıyla yeni bir komisyon

kurulmuştur. Gerek Anayasa gerekse Parlamento Kanunu, hükümetin, AB Komisyonunu AB işleri hakkında bilgilendirmesini öngörmektedir. AB Komisyonunun da diğer komisyonlar gibi azınlık imtiyazlarından yararlanan 17 üyesi bulunmaktadır. AB İşlerinden Sorumlu Komisyon da dokuz kişilik personeli ile kurumsal olarak daimi komisyonlar kadar zayıftır. Hükümet ile yapılan görüşmeler her zaman kapalıdır, hatta faaliyet tutanakları bile kural olarak gizli tutulur. Nadiren açık toplantılar da yapılabilmektedir (komisyonlar haftada bir toplansa da 2011/12 yasama yılında sadece yedi defa açık toplantı düzenlenmiştir). Diğer komisyonlar gibi AB İşlerinden Sorumlu Komisyon da uygulanmakta olan AB politikalarını etkilemek amacıyla büyük ölçüde Avrupa Konseyi toplantılarına ilişkin bilgi notlarına dayanan bir 'devriye denetimi' işlevini yerine getirmektedir. Bu bilgi notları, ayrıca, Konsey toplantılarında ele alınan önemli konularda İsveç'in görüşünü içerir ve Konsey toplantılarından sonra bunlarla ilgili raporlar yazılır. Bakanlar tüm komisyon toplantılarının en fazla %80'ine katılmaktadır. (Hegeland, 2001: 384). Konsey toplantılarında hükümet kararlarının peşinen reddedildiğine pek rastlanmasa da, komisyonun gayriresmî etkisi büyüktür. Benzer şekilde, komisyonun yeni anlaşmaların müzakere süreçlerindeki rolü de nispeten güçlüdür. Amsterdam müzakereleri sırasında, hükümet, komisyona haftada bir kez danışmıştır. Sonuç olarak, Avrupa ile entegrasyondan şüpheli olan komisyon bile konuya katılım seviyesinden memnun olmuştur. (bkz. Hegeland ve Mattson, 1997: 86). Genel Kurul, Avrupa işleri ile ilgili olarak resmen bağlayıcı olmayan, ancak şartlara göre ciddi politik etki yaratabilecek kararlar alabilmektedir. Hükümet, AB üzerine daha genel bir görüşme fırsatı oluşturmak üzere, parlamentoya yıllık bir rapor hazırlamakta ve bu görüşmeler genellikle Mayıs'ta düzenlenmektedir.

Diğer genel kurul görüşmeleri, sensoru, soru ve gündemdeki konular hakkında görüşme başta olmak üzere, yukarıda özetlenen denetim ve gözetim yolları aracılığıyla başlatılabilmektedir. AB İşlerine ilişkin soru ve gensorular AB'ye katılımından sonra en yüksek sayıya ulaşmıştır. 1995'ten sonraki kesin düşüş, normalleşme sürecine bağlanabilir. 2000'li yılların başında, Genel Kurul kararlarının %5 - 10'u AB işleriyle ilgiliydi (Hegeland, 2001). AB'ye katılım, genel olarak parlamentonun daha çok dış politika olarak bilinen alandaki etkisini artırmıştır. Asli bilgi alma hakkının parlamentoya, hükümeti

sorgulama imkânı verip vermemesi kurumsal olmaktan ziyade davranışsal bir meseledir. Lizbon Anlaşmasının Avrupa Komisyonunu eleştirme imkânı getirdiği Aralık 2009'dan beri genel kurulun 37 gibi yüksek bir sayıda gerekçeli görüş bildirmesi İsveç Parlamentosunun AB işlerinde son derece aktif olduğunu göstermektedir (bkz. <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag> (2011-12 yasama yılı için) (son erişim tarihi 17 Mart 2013). Diğer 38 AB ülkesinin ulusal parlamentolarının ortalamasının 5.4 olduğu göz önüne alındığında, bu sayısının ne kadar yüksek olduğu anlaşılır. Sayının yüksekliği, denetim ve gözetime ilişkin kurumsal imkânların yanı sıra bu imkânlardan yararlanmaya yönelik davranışsal tercihlerin ve tutumların önemini de açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

### **Sonuç**

2008 tarihli bir anayasa mahkemesi kararında, parlamenter denetim ve gözetimle ilgili genel değişiklikler yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmıştır (Bkz: SOU, 2008: 286). Eylül 2003'te hakkında bir araştırma komisyonu raporu yazılacak olan, revize edilmiş mevcut Parlamento Kanunu'nda bu görüş hâkimdir. Parlamenter denetim ve gözetim fonksiyonu, komisyonun resmi görev ve yetki tanımında açıkça belirtilmemiştir. Denetim ve gözetim mekanizmalarına ilişkin tek görev, Parlamenter Ombudsman ve UDB Genel Denetçilerinin atanmasına ilişkin prosedürün takibidir. Araştırma komisyonu, bu atamaların daha şeffaf bir şekilde yapıp yapılamayacağını inceler. Devam etmekte olan bir başka reform ise, Parlamentonun "izleme ve değerlendirme" fonksiyonunu güçlendirmektir. Özellikle komisyonların yürüttüğü *ardıl* denetim ve gözetim 2003'te Parlamento İçtüzüğünde belirtilen komisyon görevlerinin bir parçası haline gelmiş olsa da, anayasal reform komisyonu, anayasaya dercedilmek suretiyle bu faaliyetin öneminin artırılmasını teklif etmiştir. Bu teklif doğrultusunda, söz konusu faaliyet, 2010'da anayasaya dercedilmiştir. Ancak, *ardıl* parlamenter denetim ve gözetimin güçlendirilmesi, kurumsal bir tercih olmaktan ziyade davranışsal bir tercihtir. Geleneksel olarak İsveçli milletvekillerinin çoğu (sadece iktidar partisinden olanlar değil), politika mutabakatlarına imkân veren azınlık hükümetlerinin sık görülen bir vaka olmasının da etkisiyle, kendilerini öncelikli yasa koyucu olarak görmektedir. Yakın tarihte, çoğunluk hükümeti ve



daha düalist bir yapıya olan eğilim 2010'da sona erdiğinden, daha çok ardıl denetim ve gözetime yönelik davranışsal bir değişim yaşanıp yaşanmayacağını öngörmek güçtür.

## 2.6. İSPANYA: MUHALEFET ODAKLI PARLAMENTER DENETİM

Parlamentolar Arası Birlik (Yamamoto, 2007) ve Dünya Bankasının (Pelizzo and Stapenhurst, 2012) himayesinde parlamenter denetim ve gözetim araçları ile ilgili olarak yapılan mukayeseli çalışmalar, İspanya'nın yürütmeye karşı parlamenter denetim ve gözetime ilişkin en farklı kurumlar, araçlar ve usullere sahip ülkeler arasında olduğunu göstermektedir. İspanya'da egemenliğin kullanımı her zaman siyasi bir bağlamda şekillenmiştir; demokrasiye geçişten hemen sonra parlamento "hegemonyası" olarak nitelendirilen bir dönemin ardından (Capo Giol, 2003), hâkim bir yürütme ortaya çıkmıştır. Bu açıdan, "İspanya'daki parlamentoya karşı sorumluluk ilkesi, yürütmenin üstünlüğü ilkesine göre şekillenmektedir (...). İspanya'daki modelin Batı Avrupa'daki en yürütme lehtarı parlamenter model olduğunu söylenebilir" (Sanchez de Dios, 2009: 8). Bundan, Parlatentonun denetim ve gözetim rolünü ihmal ettiği sonucu çıkarılmamalıdır, çünkü "muhalefet partileri, hükümeti çok rekabetçi ve muarız bir tavırla kontrol edebilmektedir." (Sanchez de Dios, 2009: 8). Art arda gelen hükümetler iktidar partileri üzerinde sıkı bir kontrol uygularken, muhalefet de kendi haklarını ısrarla kullanmıştır. Sonuç olarak "parlamenter denetim, İspanya'da istikrarlı bir gelişme göstermiş ve açıkça tanımlanmış çok sayıda denetim prosedürü sayesinde zamanla bu alanda bir netlik ve uzmanlaşma sağlanmıştır (a.g.e. : 9).

### *Hukuki Çerçeve*

1978'de kabul edilen İspanya Anayasası, parlamenter bir sistem kurmuştur. Bunun en önemli sonuçlarından biri, Parlatentonun, diğer görevlerinin yanı sıra, hükümetin faaliyetlerini kontrol etmesidir. İspanya Anayasası'nın 66. maddesinin ikinci fıkrası "Parlamento, Devletin yasama yetkisini kullanır ve Bütçeyi kabul eder, hükümetin faaliyetlerini kontrol eder ve Anayasanın verdiği diğer yetkileri kullanır" hükmüne yer vermektedir. Temsilciler Meclisi ile Senatodan oluşan Parlamento, bu amacı gerçekleştirmek

için birkaç yola başvurabilmektedir. Bu yolların çoğu İspanya Anayasasının “Hükümet ile Parlamento Arasındaki İlişkiler” başlığı altında denetim ve gözetim fonksiyonuna ilişkin temel hükümlere yer veren Altıncı Bölümünde düzenlenmiştir. Anayasa, ayrıca, soru, gensoru ve hükümet üyelerinin dinlenmesi gibi belirli denetim ve gözetim araçlarına atıflar içermektedir. Bunun dışında, genellikle denetim aracı olarak kabul edilen iki olağanüstü usul düzenlenmiştir: güvensizlik oylaması ve güven oylaması (İspanya Anayasasının 113 ila 115. maddeleri). Yukarıda anılan usuller, Parlamentonun iki kanadının İçtüzüğünde ve bazı yönlerden Temsilciler Meclisi Başkanlık Divanının kabul ettiği bazı kararlarda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

### ***Kurumsal Çerçeve***

Yürütmenin kontrolü kullanılan araca göre genel kurul ya da komisyonlar tarafından yapılmaktadır. Sözlü sorular, talebe göre ilgili komisyon ya da genel kurulda cevaplandırılmaktadır. Kongre İçtüzüğü'nün 187. maddesi “Aksi belirtilmedikçe, soruyu soran kişinin yazılı bir cevap beklediği varsayılır ve sözlü bir cevap talep edildiğiyle yetinilmiş, başka bir açıklama yapılmamışsa, söz konusu cevabın ilgili komisyonda verileceği kabul edilir” hükmüne yer vermiştir. Diğer yandan, İçtüzüğü'nün 183. maddesinin birinci fıkrasına göre, gensorular her zaman genel kurulda görüşülür. Hükümet üyeleri, her Avrupa Konseyi toplantısından sonra olduğu gibi Genel Kurul karşısına çıksa da, dinleme oturumları gibi diğer parlamenter araçlara genellikle komisyonlarda başvurulmaktadır.

Önergeler, genel kurulda ya da ilgili komisyonda görüşülebilmektedir. İçtüzüğü'nün 194. maddesine göre “önergeler, yazılı olarak Kongre Başkanlık Divanına sunulur; Başkanlık Divanı önergeyi kabul edip etmemeye, uygun gördüğünde basımına ve önerge sahiplerinin isteğine ve konunun önemine bağlı olarak Genel Kurulda veya ilgili komisyonda görüşülmesine karar verir.”

Bu sebeple, çoğu durumda, denetim ve gözetim fonksiyonu, süreci başlatan kişilerin isteklerine ve Kongre Başkanlık Divanının kararına bağlı olarak komisyonlarda veya genel kurulda yerine getirilmektedir.

Kongrenin iki kanadının seçtiği adaylar arasından yine iki kanadın başkanlarının birlikte atadığı Ombudsman'a da değinmek gerekir. Ombudsman'ın temel görevi, vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumaktır. Ombudsman, kamu makamlarının ve yetkililerinin iş ve işlemlerini incelerken geniş yetkiler kullanabilmektedir. Yüksek bir Parlamento yetkilisi olan Ombudsman, raporlarını iki kanat üyelerinden oluşan özel bir karma komisyona sunmaktadır.

### ***Denetim ve Gözetim Araçları***

Daha önce değinildiği gibi, olağan araçlar arasında öncelikle soru ve gensoru gelir. İspanya Anayasasının 111. maddesi “Gensoru ve sorular, Kongre’de hükümete ve ayrı ayrı her bir hükümet üyesine yöneltilir. İhtüzük, bu görüşmeler için en az haftada bir kez olmak üzere bir görüşme saati belirleyecektir” hükmünü düzenlemiştir.

Tüm sorular, parlamenter belge ve dokümanların İhtüzüğe uygunluğunu değerlendiren Kongre Başkanlık Divanına yazılı olarak sunulur. İçeriği, soruyu soran kişinin veya başka bir kişinin şahsi hak ve menfaatleri ile sınırlı olan veya sadece hukuki görüş talep eden sorular kabul edilmemektedir.

Sorular ikiye ayrılır: yazılı ve sözlü sorular. Sözlü sorular, talebe göre, ilgili komisyonda veya genel kurulda cevaplandırılabilir. Kongrenin 187. maddesi bu konuda “Aksi belirtilmedikçe, soruyu soran kişinin yazılı bir cevap beklediği varsayılır ve sözlü bir cevap talep edildiğiyle yetinilmiş, başka bir açıklama yapılmamışsa, söz konusu cevabın ilgili komisyonda verileceği kabul edilir” hükmüne yer vermiştir.

Komisyonda cevaplandırılacak sözlü sorular, Kongre Başkanlık Divanı tarafından bastırılır ve sorunun konusuna göre ilgili komisyona gönderilir. Komisyonların gündemi her bir komisyonun kendi başkanlık divanı tarafından belirlenir ve sözlü sorular, bastırıldıktan itibaren yedi gün sonra komisyon gündemine alınabilir.

Soru, ilgili milletvekili tarafından özetlendikten sonra hükümet soruyu cevaplandırır. Milletvekili bu cevaba karşılık verebilir ya da başka bir soru sorabilir; hükümetin müteakip cevabından sonra

görüşme sona erer. Soru ve cevap için onar dakika, müteakip karşılıkların her biri için beşer dakika ayrılmıştır. Bir milletvekiline ayrılan süre dolduğunda, Komisyon Başkanı, kürsüyü sıradaki konuşmacıya verir veya bir sonraki soruya geçer.

Sözlü sorular genel kurullarda sadece Bakanlar tarafından cevaplandırılırken, komisyonlarda Bakanlar, Bakan Yardımcıları veya Müsteşarlar tarafından cevaplandırılabilir. Son olarak, bir birleşimin sonunda cevaplandırılmamış sorular, bir sonraki birleşimin başlamasından önce yazılı olarak cevaplandırılması gereken sorular olarak işlem görür.

Yazılı sorular, bir bütün olarak hükümetin veya herhangi bir bakanlığın genel politikalarının yürütülmesi ile ilgili olup kamu yararına ilişkin konularda verilmektedir. Kapsamlarına uygun olarak yazılı sorular, genel kurulda işlem görmektedir. Yazılı soruları, daha çok belirli somut konularla ilgili olan sözlü sorulardan ayıran temel fark, yazılı soruların genel politikalara odaklanmasıdır.

Yazılı soru, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 180 ilâ 184. maddelerinde düzenlenmiştir. Ayrıca, 6 Eylül 1983 tarihli Başkanlık Kararı ile acil yazılı soru yolu düzenlenmiştir. Acil yazılı sorular genel kurulun her birleşiminde görüşülmektedir.

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'ne göre, siyasi parti grupları veya milletvekilleri hükümete veya hükümet üyelerine karşı yazılı soru verebilmektedir. Yukarıda anılan Başkanlık Kararı, siyasi parti gruplarına öncelik verdiği için, uygulamada, sadece parlamento grupları yazılı soru verebilmektedir.

Yazılı sorular, her hafta salı, çarşamba, perşembe günlerinde, genel kurulda birleşim açılmadan önce Kongre Sicil Müdürlüğüne yazılı olarak sunulur. İçtüzük düzenlemesine göre, Kongre Başkanlık Divanı sunulan kâğıdı inceler ve içeriğini yazılı soru şartlarına uygun bulmazsa, yazılı soruyu, sözlü veya yazılı bir şekilde cevaplandırılmak üzere sözlü bir soruya dönüştürülmesi için yazılı soru sahibine iade eder. Bu uygulama, Kongre Başkanlık Divanının tüm parlamento kâğıtları ve belgelerini İçtüzük hükümlerine göre değerlendirmek zorunda olması genel kuralı ile uyum içindedir. Ancak, yazılı soruları genellikle kabul eden ve hükümete sevk eden

Kongre Başkanındır. Başkan içeriği uygun görmediği takdirde, Kongre Başkanlık Divanı karar vermek üzere toplanır.

Her genel kurul birleşiminde, siyasi parti grupları tarafından verilenler öncelikli olmak üzere, üç yazılı soruya yer verilir. Yeni bir parlamento göreve başladığında, sandalye dağılımına göre her bir siyasi parti grubu için bir kota belirlenir.

Yazılı sorular, genel kurulda görüşülür. Gensoru sahibine gensoruyu açıklama ve hükümete cevap verme imkanı tanındıktan sonra tarafların her birine müteakip karşılıklar verme imkanı verilir. İlk konuşmalar on iki dakikayı geçemez ve müteakip karşılıklar beş dakika ile sınırlıdır. İçtüzüğe göre, yazılı soru sahibi ile soruya cevap veren kişinin konuşmaları tamamlandıktan sonra, yazılı soruyu veren parti grubu dışındaki her parti grubunun birer temsilcisi grup adına beş dakika konuşabilir. Ancak, parti grupları parlamento teamülü doğrultusunda bu hakkı kullanmamaktadır.

Son olarak, yazılı soru görüşmeleri, Kongrenin İçtüzüğü'nün 184. maddesi doğrultusunda belli bir konuda kendi görüşünü açıkladığı bir gensoru verilmesine kapı açabilir. Yazılı soruyu veren veya yazılı soru önergesinde imzası olan siyasi parti grubu, yazılı sorunun genel kurulda görüşüldüğü günü izleyen günde gensoruyu gündeme alınmak üzere sunar. Gensoru, Başkanlık Divanı tarafından kabul edilirse, bir sonraki genel kurul birleşiminde görüşülmek üzere gündeme alınır.

Olağanüstü denetim araçları, güvensizlik oylaması ile güven oylamasıdır. Güvensizlik önergesinin kabul edilmesi veya bir güvenoyu önergesinin reddedilmesi, Temsilciler Meclisinin Hükümeti düşürebildiği araçlardır. Her iki durumda da, İspanya'nın parlamenter sisteminin dayanağını oluşturan Hükümet ile Temsilciler Meclisi arasındaki güvenin ortadan kalktığı açığa çıkmış olur.

Güvensizlik oylamasında, (Almanya veya Polonya'daki yapıcı güvensizlik oylamasında olduğu gibi) bir başbakan adayının gösterilmesi gerekir. Bu kural gereği, Temsilciler Meclisi, bir sonraki kabine hakkında bir anlaşma sağlanmış olmadıkça hükümeti düşüremez; böylece, hükümetin düşürülmesinden sonra hükümetin kurulamaması tehlikesi bu kural ile bertaraf edilmiş olmaktadır.

Güvensizlik önergesi Temsilciler Meclisi üyelerinin en az onda biri tarafından verilir ve kabul edilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir.

Güvenoyu ise, Bakanlar Kurulu ile istişare ettikten sonra ancak Başbakan tarafından istenebilir. Güven oylaması, Temsilcileri Meclisinin desteğini teyit etmek amacıyla yapılır ve hükümetin siyasi programı veya genel bir siyasi deklarasyon ile ilgili olmalıdır. Güvensizlik oylamasının aksine, güven oylamasında salt çoğunluğun oyu yeterlidir. Bu sayıya ulaşamadığı takdirde, hükümet istifaya etmelidir.

Temsilciler Meclisinin denetim ve gözetim araçlarından sayılan başka usuller de vardır. Üst düzey bürokratların dinlendikleri veya bir göreve atanmak üzere seçildikleri parlamento oturumları bunlar arasında yer alır. Ancak bunlar, doğrudan hükümeti denetlemeye yönelik araçlar değildir. Örneğin, dinlemeler, hükümetin faaliyetlerine yönelik bir denetim ve gözetim yolu olarak kullanılabilirdiği gibi, bir kamu görevlisi veya bir özel hukuk kişisinden herhangi bir siyasi veya teknik konuda bilgi almak için de kullanılabilir. 19 ila 22 numaralı tablolarda, 9. yasama dönemindeki denetim ve gözetim faaliyetlerine ilişkin bilgiler verilmiştir. Tablolar, o tarihteki ana muhalefet partisi olan Halk Partisinin en çok sayıda yazılı ve sözlü soru veren parti olduğunu göstermektedir.

#### 9. Yasama Dönemi<sup>3</sup> (2008-2011)

*Tablo 19: Yazılı Sorular*

<b>Parti</b>	<b>İşleme Konan</b>	<b>Geri Alınan</b>	<b>Vazgeçilen</b>	<b>Reddedilen</b>	<b>TOPLAM</b>
Sosyalist Parti Parlamento Grubu					0
Halk Partisi Parlamento Grubu	81	1			82
Demokratik Katalonya Birliği Partisi	48		7		55

<sup>3</sup> Veriler, Parlamentonun hukuk hizmetleri birimi tarafından bildirilen resmi sayılardır.

Parti	İşleme Konan	Geri Alınan	Vazgeçilen	Reddedilen	TOPLAM
Parlamento Grubu					
Bask Partisi (EAJ-PNV) Parlamento Grubu	22				22
Cumhuriyetçi Sol – Birleşik Sol Katalonya Yeşiller Girişimi Parlamento Grubu	45		8	1	54
Karma Parlamento Grubu	43	4	36	1	84
<b>TOPLAM</b>	239	5	51	2	297

Tablo 20: Genel Kuruldaki Sözlü Sorular

Parti	Cevaplandırılan	Geri alınan	Dönüştürülen	Vazgeçilen	Reddedilen	TOPLAM
Sosyalist Parti Parlamento Grubu	367	43		2	1	413
Halk Partisi Parlamento Grubu	813	6		66	1	886
Demokratik Katalonya Birliği Parlamento Grubu	82	5	2	6	1	96
Bask Partisi (EAJ-PNV) Parlamento Grubu	79	2		2		83
Cumhuriyetçi Sol – Birleşik Sol Katalonya Yeşiller Girişimi Parlamento Grubu	81	6		13	2	102
Karma Parlamento Grubu	82	3		3		88
<b>TOPLAM</b>	1 504	65	2	92	5	1 668

Tablo 21: Komisyonadaki Sözlü Sorular

PARTİ	Cevaplandırılır	Geri alınan	Dönüştürülen	Birleştirilen	Kadük	Reddedilen	Süresi İçinde	Vazgeçti
-------	-----------------	-------------	--------------	---------------	-------	------------	---------------	----------

	ilan						Verilme yen	len
Sosyalist Parti Parlamento Grubu	147	26	279		6	3	85	1
Halk Partisi Parlamento Grubu	1 056	75	644	3	28	23	576	1
Demokratik Katalonya Birliği Parlamento Grubu	59	3	136			1		
Bask Partisi (EAJ-PNV) Parlamento Grubu	5	11	3			1		
Cumhuriyetçi Sol –Birleşik Sol Katalonya Yeşiller Girişimi Parlamento Grubu	7	3	56					
Karma Parlamento Grubu	25	3	139					
Senato-Parlamento Grupları	39	3	9					
<b>TOPLAM</b>	1 338	124	1 266	3	34	28		

Tablo 22: Hükümete Yöneltilen Yazılı Sorular

	Cevaplan dırılan	Geri alınan	Dönüş ürülen	Kadük	Süresi Dolan	Redded ilen	Birleşti rilen
Sosyalist Parti Parlamento Grubu	5 007	18		54	331	9	



Halk Partisi Parlamento Grubu	85 047	35	787	222	3 109	800	9
Demokratik Katalonya Birliği Parlamento Grubu	3 430	32	2		163	19	1
Bask Partisi (EAJ-PNV) Parlamento Grubu	202	1	2		16	2	
Cumhuriyetçi Sol –Birleşik Sol Katalonya Yeşiller Girişimi Parlamento Grubu	2 565	37	9	91	171	70	8
Karma Parlamento Grubu	1 801	34			181	28	
Gruptan Bağımsız Verilen	10			7	2	1	
<b>TOPLAM</b>	98 062	157	800	374	3 973	929	18

Diğer yandan, [Yasama Dışı Teklifler (*Non-Legislative Proposals*) olarak da bilinen] önergeler, bir “siyasi uyarım” aracı olarak kabul edilmektedir. Parlamento, önergeyle belli bir konudaki siyasi pozisyonunu ifade eder ve genellikle hükümeti; siyasi bir karar, bir hukuk reformu veya benzeri bir işlem veya eylemi kabul etmeye veya yürütmeye davet eder.

İçtüzükte açıkça düzenlenmiş olmamakla birlikte, mutlak yasama faaliyetlerinde parlamenter denetim ve gözetim yetkilerine atıfta bulunmak yaygın bir uygulama hâline gelmektedir. Parlamentodaki komisyonların hükümet kanadını dinlemesinin yanı sıra, diğer yetkili mercilerin de ilgili komisyonların karşısına çıkmasını öngören hükümler artmaktadır. Bazı kanunlarda açıkça “parlamenter gözetim” ifadesi yer alsa da, bu durumlarda, bilgi alma, denetim ve gözetim arasındaki ayırım çizgisi belirsizleşmektedir. Birkaç örnek vermek gerekirse:

- Nükleer Güvenlik Kurulu Başkanı, Kurulun yıllık raporunu takdim etmek üzere ilgili komisyonun karşısına çıkar. Nükleer Güvenlik Kurulu, nükleer tesislerin güvenliğini

etkileyen herhangi bir durum veya olay hakkında Kongreye, Senatoya ve bölgesi söz konusu güvenlik riskinden etkilenebilecek olan bölgesel parlamentoya rapor sunar.

- Ombudsman yıllık raporunu sunmak üzere Kongre genel kurulu tarafından dinlenir. Ombudsman ile Parlamento arasındaki günlük ilişkiler Temsilciler Meclisi ile Senato Karma Komisyonu aracılığıyla yürütülmektedir.
- İspanya’da kalkınmaya ilişkin uluslararası işbirliği politikası (dört yılda bir kabul edilen) İzleme Planları ile (yılda bir kabul edilen) Yıllık Planlarda düzenlenmektedir. Gerek izleme planları gerekse yıllık planlar, Hükümet tarafından onaylanmadan önce, görüşülmek ve raporlanmak üzere Temsilciler Meclisine gönderilir. Uluslararası Kalkınma İşbirliği Komisyonu, bu planlarda yer verilen programlar, projeler ve kararların uygulanma ve uygunluk düzeyi hakkında bilgilendirilir.
- İspanya Parlamentosu (sorumluluğu Temsilciler Meclisinde olmak üzere), acil durumlarda hükümetin karar verip bu kararı daha sonra mümkün olan en kısa sürede Parlamentosunun onayına sunduğu istisnalar haricinde, silahlı güçlerin yurtdışına gönderilmesini onaylar. Ulusal Savunma Yasası, ayrıca, hükümetin yurtdışındaki askeri faaliyetler hakkında en az yılda bir kez ayrıntılı bilgi vermesini hükme bağlamıştır.
- Yılın ilk otuz ayında, Hükümet, Temsilciler Meclisindeki Ekonomi ve Maliye Komisyonu ile Uluslararası İşbirliği Komisyonunu dış borç yönetimine ilişkin ana yönergeler ve stratejiler hakkında bilgilendirir.

### ***Bütçeleme***

2003’ten bu yana, bir sonraki yılın bütçesinin hazırlanması sırasında, hükümet, müteakip yıla ilişkin harcama hedefi ile kamu borç sınırlarını gösteren bir belgeyi Parlamentosuna sunmak zorundadır. Bu belgede yer alan rakamların Parlamentosunun iki kanadınca da onaylanması gerekir. İkisinden birinin müteakip yıla ilişkin harcama hedefi ve/veya kamu borç sınırını kabul etmemesi halinde, hükümet, bir ay içinde yeni bir teklif sunmakla yükümlüdür.

2012/2 sayılı Temel Kanun, bir sonraki yıla ilişkin harcama hedefi ile kamu borç sınırının önemini vurgulamaktadır. Bunlar, karara bağlandıktan sonra sadece İspanya Hükümeti için değil tüm kamu sektörü için bağlayıcı hale gelir. Söz konusu Kanun, Parlamento tarafından belirlenmiş hedeflere uymayan kurumlara ekonomik ve siyasi yaptırımlar öngörmektedir.

İspanya'nın anayasal sisteminde Yüksek Mahkemeye yer verilmemiştir. Buna en yakın kurum, Sayıştay'dır. İspanya Anayasası'nın 136. maddesine göre, Sayıştay, Devlet ve kamu sektörlerinin hesapları ve mali yönetimine ilişkin denetimden sorumludur. Bu sebeple, Devlet Hesapları ile kamu sektörünün hesapları, denetim için Sayıştay'a sunulur.

Sayıştay, faaliyetlerinde bağımsız olsa da, doğrudan Parlamentoya karşı sorumlu olup Genel Kamu Hesaplarının denetimine ilişkin görevlerini Parlamentonun verdiği yetkiyle yerine getirir. Sayıştay, ayrıca, tespit ettiği ihlalleri veya sorumlulukları yıllık bir raporla Parlamento'ya bildirir.

Parlamento ve Sayıştay arasındaki ilişkiler genellikle Sayıştay İle İlişkiler Komisyonu aracılığıyla yürütülmektedir. Bu daimi karma komisyon 1982'de kabul edilen bir yasa ile oluşturulmuştur.

Sayıştay'ın faaliyetleri ile ilgili iki parlamento işlemi bulunmaktadır. Genel Devlet Hesabı ile ilgili nihai beyan, Komisyonun görüşüne sunulur. Bu görüş, genellikle, görüşülmek ve oylanmak üzere genel kurul gündemine alınan birkaç taslak karardan oluşur. Sayıştay'ın diğer denetimleri ve yıllık raporu, bunlar hakkında karar alabilen Karma Komisyonda görüşülür.

Çok önemli bir diğer yenilik, Parlamento bünyesinde kurulan Bütçe Ofisidir. 2010/73 sayılı Kanun, İspanya Parlamantosunun Bütçe Ofisini kurmuş ve Ofisin ilk başkanı yakın bir tarihte atanmıştır. Temsilciler Meclisi Genel Sekreterliğine bağlı olarak bütçenin uygulanmasını kontrol etmeye yönelik teknik destek sağlayan Bütçe Ofisinin temel görevleri aşağıda sayılmıştır:

- a) Genel Devlet Bütçesinin uygulanmasını ve mutabakatını izlemek ve denetlemek;

- b) Diğer özel veya kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomi ve bütçe ile ilgili olarak verdiği bilgileri özetlemek;
- c) Bütçe konuları, kamu gelirleri ve harcamaları hakkında temsilcilere, senatörlere ve parlamento gruplarına teknik danışmanlık sağlamak;
- d) Kamu gelirleri ve harcamalarına ilişkin yasama faaliyetlerini izlemek;
- e) Parlamento Başkanlığı veya Bütçe Komisyonu tarafından verilen diğer görevler.

4. madde, Hükümetin Bütçe Ofisine aşağıdaki bilgileri sağlamasını öngörmüştür:

- a) Genel Devlet Hesabının uygulanmasına ilişkin aylık raporlar;
- b) Devlet Kamu Sektörü reel yatırımların uygulanmasına ilişkin iki yılda bir hazırlanan raporlar;
- c) Bir önceki yıl bütçesinin geçici mutabakatına ilişkin yıllık raporlar.

Bütçe Ofisinden bilgi talepleri, yazılı olarak ve Parlamentonun iki kanadından birinin Bürosuna yapılır. Kongre veya Senato Bürosuna iletilen talepler ile Kongre ve Senatodaki Bütçe Komisyonu Bürosunca işleme alınan taleplere öncelik verilir. Bütçe Ofisinin sağladığı bilgiler Temsilciler Meclisinin Genel Sekreteri aracılığıyla iletilir.

Bütçe Ofisi, bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine göre çalışır. Düzenlemeler,

- Ofisin, objektif kriterlere göre müdahalelerde bulunmasını,
- Raporlarının ilgili tüm veriler ve muhtemel seçenekler ile makul tüm alternatiflerle sınırlı olmasını, teklif veya başka değerlendirmeler içermemesini,
- Bütçe Ofisi Personelinin öncelikle Parlamento memurlarından seçilmesi gerektiğini, başka idari kurumlardan memur görevlendirilmesinin gerekmesi halinde, sadece Parlamento'ya bağlı olacaklarını öngören bir sözleşme ilişkisi kurulmasını,
- Ofisin, faaliyetlerini şeffaf bir şekilde yürütmesini, Öngörmektedir.

Bütçe Ofisi Müdürü, Danışma Kurulu ile yapılan istişarelerden sonra, Temsilciler Meclisi Başkanının teklifi üzerine Parlamentonun iki kanadının Bürolarının yaptığı bir karma toplantıda, ekonomi, maliye veya bütçe işlerinde uzman kişiler arasından atanır. Hâlen görevde olan Bütçe Ofisi Müdürü, Kongre Ekonomik İşler Müdürlüğü dahil, Parlamentoda daha önce çeşitli görevlerde bulunmuştur.

Bütçe Ofisi iki birimden oluşur:

- Bütçe izleme birimi, Genel Devlet Bütçesinin uygulanmasını izlemekten ve bütçe hakkında teknik ve ekonomik tavsiye vermekten sorumludur. Bu birim, Ekonomi ve Vergi Bakanlığının bilgi, koordinasyon ve bütçe planlaması gibi hizmetleri yürüten birimleriyle yakın işbirliği içinde çalışır ve Bilgi Edinme Sistemi başta olmak üzere muhasebe ve bütçe verilerine erişim imkanına sahiptir. Bütçe Ofisi, Kongre Başkanı aracılığıyla hükümet veya diğer kamu kuruluşlarından bilgi talep etme yetkisine sahip olup bu taleplere yirmi gün içerisinde cevap verilmelidir.
- Değerlendirme ve ekonomik öneriler birimi, kamu gelirleri ve harcamaları üzerinde bir etkisi olan yasama faaliyetlerini izlemekten ve kamu kurumları ile özel kuruluşların hazırladığı bütçe ve ekonomi ile ilgili bilgileri toplamak ve düzenlemekten sorumludur. Bütçe Ofisi, bir Komisyonun Başkanlık Divanının talebi üzerine, söz konusu Komisyonda görüşülen bir yasa tasarısının herhangi bir kamu geliri veya harcaması üzerindeki etkisini değerlendirir. Komisyon Başkanlık Divanı, Bütçe Ofisinden, hükümetin gönderdiği ve yasa tasarısına ekli 'ekonomik layiha' ile ilgili analizini göndermesini isteyebilir. Son olarak, hükümetin, bir milletvekilinin kanun teklifini bütçe harcamalarını artıracığı ya da bütçe gelirini azaltacağı gerekçesiyle reddetmesi halinde, Kongre Başkanlığı, Bütçe Ofisinden teklifin bütçe üzerindeki etkisine ilişkin bir rapor hazırlamasını isteyebilir. Komisyon Başkanlık Divanları, herhangi bir teklif ile ilgili olarak verilen değişiklik önerileri için de Bütçe Ofisinden bir inceleme yapılmasını isteyebilir.

- Bütçe Ofisinin bu birimi, parlamentoya gönderilebilecek ekonomik veya bütçe bilgileri hakkında taslak belgeler de düzenleyebilmektedir. Birim, özellikle, Devlet Vergi Makamlarının sağladığı bilgilere dayanarak vergi tahsil faaliyetlerinin evrimi hakkında raporlar hazırlayabilmektedir. Bu rapor ve belgeler, Temsilciler Meclisi Genel Sekreteri aracılığıyla Kongre ve Senatodaki Bütçe Komisyonlarına gönderilir.

Bütçe Ofisinin gerek işleyiş gerekse kurumsal organizasyon bakımından gelişmeye devam ettiğini vurgulamak gerekir. Milletvekilleri ve senatörlerin bütçe uygulamaları hakkındaki bilgilere elektronik ortamda erişmelerini sağlamak üzere Hükümet ile yapılan anlaşmada olduğu gibi şimdiden bazı adımlar atılmış bulunmaktadır.

### ***AB İşleri***

AB İşlerinden Sorumlu Karma Komisyonun faaliyetlerini düzenleyen 8/1994 sayılı Kanun'un, Hükümetin, her olağan ve olağanüstü Konsey toplantısından sonra kabul edilen kararlar hakkında bilgi vermek ve parlamento grupları ile görüşmek üzere Temsilciler Meclisi genel kuruluna çıkmasını öngören 4. maddesinin bir hükmü dışında, AB ile ilişkili konularda yürütmeye yönelik özel denetim ve gözetim araçları düzenleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Temsilciler Meclisi İçtüzüğü'nün 203. maddesine göre : "Kabine üyeleri, kendi talepleriyle veya Temsilciler Meclisi Başkanlığı ve Danışma Kurulunun bir kararı üzerine, belli bir konuda beyanat vermek üzere Parlamento veya herhangi bir komisyonun karşısına çıkabilirler." Bu hüküm doğrultusunda, Başbakan, Avrupa Konseyi toplantıları sırasında varılan sonuçlar ile yapılan görüşme ve anlaşmalar hakkında Temsilciler Meclisini bilgilendirir. Bu görüşmeler, genellikle Konsey toplantılarından bir ya da iki hafta sonra yapılmaktadır.

İçtüzüğü'nün 203. madde hükümleri doğrultusunda, görüşme, Başbakanın ilk konuşmasıyla başlamaktadır. Daha sonra, tüm siyasi parti grupları kendi görüşlerini ifade etmek üzere kürsüye gelmekte ve daha sonra yine Başbakan bu konuşmalara cevap vermektedir.

Siyasi parti gruplarının daha kısa süren ikinci tur konuşmalarından ve Başbakanın son konuşmasından sonra görüşme, herhangi bir oylama yapılmadan sona ermektedir.

Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinden oluşan AB İşlerinden Sorumlu Karma Komisyon genellikle Avrupa Birliği işleriyle ilgilenmektedir. Bu özel komisyon, AB'den kaynaklanan kanun tasarı ve tekliflerinin yetki devri ilkesine uygun olup olmadığını değerlendirmekten sorumludur. Bu kapsamda İspanya Parlamentosu, 24/2009 sayılı Kanun ile AB İşlerinden Sorumlu Karma Komisyonu düzenleyen 8/1994 sayılı Kanun'u Lizbon Antlaşmasına uyarlamıştır. Benzer şekilde, Parlatentonun her iki kanadının Büroları (Başkanlık Divanları) belirli bir prosedür geliştirmek üzere bir karar almışlardır (Bkz. AB İşlerinden Sorumlu Karma Komisyona ilişkin 8/1994 sayılı Kanun'un Lizbon Antlaşması hükümlerine ve 24/2009 sayılı Kanun'a uygun hale getirilmesine ilişkin 21 Eylül 1995 tarihli Temsilciler Meclisi ve Senato Bürosu Kararının değiştirilmesi hakkındaki 27 Mayıs 2010 tarihli Temsilciler Meclisi ve Senato Bürosu Kararı).

Ayrıca, 8/1994 sayılı Kanun'un 9. madde hükümleri kapsamında, yılda iki kez yapılan Avrupa Konseyi Başkanlık seçimlerinin ardından, Dışişleri Bakanı ya da Avrupa Birliğinden Sorumlu Devlet Bakanı başkanlık sırasında sağlanan gelişmeler hakkında bilgi vermek üzere Karma Komisyonun önüne çıkar.

### ***Sonuç***

Temsilciler Meclisindeki denetim ve gözetim, klasik bir parlamenter demokrasi modeline uygundur. İktidar partisi (veya partileri) sıkı bir disiplin altında iken, muhalefet partileri kullanabilecekleri denetim ve gözetim araçlarını kullanmakta isteklidir. Bu araçların sayısı zamanla artmıştır. Yapılan son büyük kurumsal değişiklik olan Bütçe Ofisi, Temsilciler Meclisinin kapasitesinin artırılmasına yönelik önemli bir katkı olarak görülmektedir.

### **3. KARŞILAŞTIRMALI SONUÇLAR**

Altı Avrupa ülkesindeki parlamenter denetim ve gözetime ilişkin yukarıdaki analizden hangi sonucu çıkarmak gerekir? Vurgulanması

gereken en önemli sonuç şu ki, bu karşılaştırmalı analizde, parlamentoların yürütme karşısında güç kaybettiği yönündeki “parlamentoların çöküşü” tezini destekleyen herhangi bir bulguya rastlanmamıştır. Aksine, parlamentoların, yürütme faaliyetlerinin takibi ve sorgulanmasına yönelik kapasitesinin güçlendirilmesini amaçlayan yeni kurum ve araçların geliştirildiğini gözlemlemekteyiz. Yürütmenin geleneksel olarak hâkim olduğu Fransa ve İngiltere’de parlamentonun hükümetten bilgi ve açıklama isteme imkânlarının geçmişe göre iyileştirilmesini sağlayan önemli reformlar yapılmıştır. Parlamentoların geleneksel olarak güçlü olduğu Almanya ve Polonya’da, AB ile ilgili politikalar dâhil, ancak bununla sınırlı olmamak üzere, denetim ve gözetimle ilgili hükümler takviye edilerek pekiştirilmiştir. İspanya’da da Avrupa ile bütünleşme, yenilikler için önemli bir motivasyon olmuştur. Şeffaflığa vurgu yapılan İsveç’te dahi parlamento, yürütme karşısında yeni *ardıl* denetim yetkileri edinmiştir. Rapordaki verilerin gösterdiği diğer bir önemli husus, parlamentoların denetim ve gözetim yollarına başvurma sayısının düzenli bir şekilde arttığı gerçeğidir. Özetle, merkezi bir parlamento fonksiyonu olan yasama denetiminin önemi artmıştır.

Bir yandan denetim ve gözetimin önemi artarken, diğer yandan da, denetim ve gözetim faaliyetlerine ilişkin varsayımlar, beklentiler ve vurgulamalar kısmen değişmektedir. İncelenen ülkelerde, yürütme ve parlamentoların faaliyet ve sorumluluk sahalarının sınırlarının açık bir şekilde belirlenmesine yönelik bir tutumun devam ettiği gözlenmektedir. Bununla birlikte, parlamentoların politika yapım sürecinin farklı aşamalarında kamu politikalarının kalitesinin iyileştirilmesine ciddi katkılarda bulunabileceği görüşü giderek kabul görmektedir. Bu çerçevede, kanun tasarılarının kabul edilmeden önce parlamentolar tarafından incelenmesi ve başta kamu hesaplarının değerlendirilmesi şeklinde olmak üzere uygulanan *ardıl* denetim, kamu politikalarının uygulanmasını izleme ve politikaların değerlendirilmesi için parlamenter kurumlar geliştirmeye yönelik girişimlerle desteklenmektedir. Bu reformların arkasındaki açık veya zımnî varsayım, parlamentoların, gündem oluşturma, politikaların oluşturulması, karar alma, uygulama ve değerlendirme süreçleri dahil olmak üzere, politika yapım sürecinin tüm aşamalarında kamu faaliyetlerinin kalitesine olumlu katkılarda bulunabileceği kabulüdür.



Parlamentar denetim ve gözetim anlayışındaki bu kısmi değişimle birlikte, denetim ve gözetimin arkasındaki motivasyon da değişmektedir. Geleneksel hukuki ve politik kaygılar hâlâ güçlüdür: yürütmenin hukuk sınırları içerisinde kalmasını ve hükümet ile kamu idarelerinin faaliyetleri için halkın seçilmiş temsilcileri karşısında hesap vermesini sağlamak. Bu kaygılar, kurucu unsurları aşağıdakilerden oluşan hesap verilebilirlik ilkesine yönelik bir vurguyu yansıtmaktadır : “(1) Bir fail (yürütme) ile bir karar organı (yasama) arasında bir ilişki vardır (2) Bu ilişkide, fail, (3) davranışlarını (4) açıklamak ve gerekçelendirmek zorundadır (5) karar organı, sorular sorabilir (6) karar alabilir ve (7) fail, davranışlarının sonuçlarına katlanmak durumunda kalabilir (Bovens et al., 2010: 37). Hesap verilebilirlik ilkesinin hayata geçirilmesini sağlamanın bir yolu olarak parlamenter denetim ve gözetim faaliyetlerine yönelik bu vurgu, incelenen ülkelerde merkezi bir tema olmaya devam etmektedir. Denetim ve gözetim araçlarının daha çok kullanan tarafın muhalefet partileri olması, yürütmenin sorumluluğu ilkesinin politik niteliğini göstermektedir.

Hukuki ve politik kaygıların yanı sıra, politikaların değerlendirilmesi de bir faktör olarak giderek önem kazanmaktadır. Politikaların değerlendirilmesinde öncelikli motivasyon, yürütmeye hesap sormak değil, kamu faaliyetlerinin kalitesini artırmaktır. Bu çerçevede, kamu idarelerinin kamu politikalarının yürütülmesindeki performansı ve benimsenen kamu politikalarının hedeflenen sonuçları gerçekleştirip gerçekleştirmediği sorusu, konunun merkezinde yer almaktadır. Politikaların ve kamu faaliyetlerinin izlenmesi ve değerlendirilmesine odaklanan bu yaklaşım, ekonomi, verimlilik, etkinlik, hakkaniyet, adalet ve sürdürülebilirlik gibi değerleri vurguluyor.

2. bölümde ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere, parlamentolar, parlamenter denetim ve gözetimde kullandıkları kurum ve araçları, değişen varsayım, beklenti ve önceliklere göre uyarlamıştır. Bu uyarlamaların hangi süreçlerde ve hangi şekilde yapıldığı, değişimin kapsamına bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Fransa’da anayasal reformlar yapılırken, başka ülkelerde parlamento içtüzüklerinde ve teamüllerde değişiklikler gözlenmektedir. Farklı hukuki ve siyasi sistemlerde gerçekleşse de bütün bu gelişmeler, parlamenter denetim ve gözetimi güçlendirmeye yönelik siyasi irade

olduğu sürece, parlamentoların, daima yeniliklere açık olduklarını göstermektedir.

Bu raporda incelenen parlamentoların tamamının karşı karşıya olduğu en temel güçlük, yürütme gücünün kendi içinde giderek bölünmesi ve kamu politikalarının yapımında uzmanlığın öne çıkmasıyla –gerek klasik siyasi sorumluluk gerekse kurumsal performans ve politika geliştirme kabiliyeti anlamında- parlamenter denetim ve gözetimin nasıl uygulanacağıdır. Bu güçlük, özellikle “çok-katmanlı yönetim” kavramına atıfla tartışılmaktadır. Bu kavram, (1) bir yandan, politika yapımına ilişkin yetkilerin ve AB’nin yanı sıra diğer uluslararası ve ulus üstü kurum ve kuruluşlar ile ilgili sorumlulukların tek elde toplanması, ve (2) diğer yandan, birkaç AB üyesi ülkede gözlemlenen federalizasyon, bölgeselleşme ve adem-i merkezîyetçilik süreçlerini ifade etmektedir. Almanya’da, Federal Hükümetin karşısında 16 eyalet hükümeti bulunmakta ve federal yasalar, eyalet ve yerel yönetimlere önemli yetkiler vermektedir. 1978 Anayasası kapsamında özerk bölgelerin oluşturulduğu İspanya’da da yürütme gücünün coğrafi sahaya göre örgütlenmesinde önemli değişimler gözlenmiştir. Uzun süre, üniter devlet modelinin tipik örneği olarak görülen İngiltere’de de 1990’ların sonunda İskoç Hükümeti ve Parlamento’sunun, Galler Hükümeti ve Milli Meclisinin ve Kuzey İrlanda Meclisi ve Yürütme Organının oluşturulmasıyla siyasi gücün dağılım ve örgütlenişi önemli ölçüde değişmiştir.

Bugün, giderek daha çok kamu politikası, yerel, ulusal, uluslararası ve ulus üstü hükümetler, idareler ve meclisleri kapsayan karmaşık ve çok-katmanlı yönetim sistemleri içinde tasarlanmakta, kararlaştırılmakta ve uygulanmaktadır. Buna paralel olarak, ulusal yürütme organlarına ve faaliyetlerine ulusal bir düzlemde odaklanan geleneksel denetim ve gözetim mekanizmaları, etkinlik bakımından doğal sınırlarına ulaşmıştır. Avrupa ile bütünleşme sürecinde parlamentolar, hükümetlerin AB’nin karar alıcı organlarındaki pozisyonlarını etkilemek, hatta bazı durumlarda belirlemek ve parlamento çoğunluğunun tercih ettiği bir görüşün AB organlarında kabul görmemesi durumunda açıklama istemek üzere, hükümetlerin AB ile ilgili faaliyetlerinden haberdar olmak için bir dizi düzenleme, usul ve araç geliştirmiştir. Örneğin, 2007’de Almanya Parlamento’sunda bir İrtibat Bürosu kurulmuştur. Bu büro aracılığıyla

gerek *Bundestag* gerekse siyasi parti grupları Brüksel’de doğrudan temsil edilebilmektedir. Bu girişimler, parlamentoları, bütünleşme sürecini izlemekle yetinen organlar olmaktan çıkarmış, aktif katılımcılar haline gelmiştir. Bu gelişme, ulusal parlamentoların Avrupa Birliği’nin siyasi mimarisindeki rolünü açıkça tanıyan Lizbon Sözleşmesi’nde de desteklenmektedir.

Avrupa’daki çok-katmanlı sistemde hükümetler arasında yoğun bir işbirliği olsa da, yoğunlaştırılmış çok-katmanlı yönetim sistemi şartları altında daha etkin bir denetim ve gözetimin ön şartı olarak parlamentolar arası işbirliği görece zayıf durumdadır. Şüphesiz, Avrupa Birliği Parlamentoları Topluluk ve Avrupa İşleri Komiteleri Konferansı (COSAC) başta olmak üzere, Avrupa’da parlamentolar arası işbirliğini geliştirmek amacıyla bazı organlar kurulmuştur. Bu organlar, AB üyesi devletler arasında yasama, denetim ve gözetim uygulamaları hakkında bilgi paylaşımında faydalı olmuşsa da parlamenter denetim ve gözetimin çeşitli seviyelerde karşılaştığı yapısal güçlükleri (parlamenter denetim ve gözetimi iç siyaset düzleminde belirleyen siyasi çoğunluk ve muhalefet arasındaki dinamikler) kendi başlarına aşamazlar. 2. Bölümdeki ülke tecrübelerinin gösterdiği gibi, parlamenter sistemlerde hükümete hesap sormak daha çok muhalefet partilerinin başvurduğu bir yoldur. Parlamenter denetim ve gözetimin daha çok politika yapımı ve performans eksenli olmaya doğru kısmi bir değişim geçirmesiyle, parlamenter denetim ve gözetim bağlamında iktidar-muhalefet ayrımının keskinliğini kaybedeceği bir kültür değişimi de gerçekleşebilir. Ancak, bugün için, iktidar-muhalefet ayrımı esas belirleyici olmaya devam etmektedir. Sonuç olarak, iç siyaset odaklı, özünde çatışmacı bir denetim ve gözetim anlayışını, çok-katmanlı bir işbirliği kültürü ile uzlaştırmak güçtür. Bu güçlüğün aşılmasına yönelik etkili kurumsal çözümler geliştirilip geliştirilmeyeceği, uzun vadede, Avrupa’da parlamenter denetim ve gözetimin geleceğini büyük ölçüde belirleyecektir.

---

**PARLIAMENTS AND EXECUTIVE  
OVERSIGHT AND CONTROL**

*COMPARING SELECTED EUROPEAN  
EXPERIENCES*

---



## **PARLIAMENTS AND EXECUTIVE OVERSIGHT AND CONTROL: COMPARING SELECTED EUROPEAN EXPERIENCES**

### **INTRODUCTION**

This comparative study was prepared at the request of the Turkish Grand National Assembly (TGNA) within the context of the support provided by the European Commission to the development of the administrative and political capacities of the TGNA.

The study looks at the experiences of six selected countries - Germany, France, Poland, Sweden, the United Kingdom and Spain - which have been agreed as particularly relevant case studies for supporting the ongoing discussions in Turkey aimed at increasing the oversight and control function of the Turkish Parliament over the Executive, namely in the context of the preparation of a new Constitution and the adoption of new Rules of Procedures in the Parliament.

This paper sets the context and looks at the different legal, institutional and political arrangements, as well as at the tools used for ensuring proper and efficient accountability of the executive *vis-à-vis* parliaments. The role of parliaments in the budget process and in EU Affairs is specially mentioned in the report.

The study was prepared by a team of SIGMA external experts that includes:

Klaus H. Goetz, University of Munich

Michael Koß, University of Munich

Jorge Villarino Marzo, previously Congress of Deputies, Spain

Radoslaw Zubek, Hertford College, Oxford University.

## **1. EXECUTIVE OVERSIGHT AND CONTROL: ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY AND PERFORMANCE**

Executive oversight and control is a classical function of parliaments in democratic systems of government. Yet, the challenges faced by parliaments in performing this function; the institutions and instruments they employ; and, perhaps most importantly, the basic rationale that informs how parliaments exercise their powers of oversight and control are subject to change. In the EU member states, the single most important functional challenge is raised by the question of how national parliaments may adapt traditional oversight and control arrangements to take full account of the multi-level nature of governance in the European Union. In particular, parliaments have been confronted with the need to find ways of overseeing the actions of governments in the key EU intergovernmental decision-making bodies of the EU – the Council of the European Union and the European Council – and holding them to account for their actions, whilst respecting the rights of national executives under both national constitutions and the European Treaties. New or thoroughly reformed institutions and instruments of oversight and control have been adopted in many EU member states, partly in response to the integration process, but often in response to a widely perceived threat of a gradual “deparlamentarisation” of European democracies. As legislative powers in the European Union have continued to be transferred from domestic political systems to the European Union – with the European Commission, the European Parliament and the Council of the EU as the key actors in the legislative process –, executive oversight and control have steadily gained in importance. Parliaments have sought to compensate a partial loss of legislative powers through a renewed emphasis on scrutinising the activities of executives and holding them to account.

The attempt to strengthen parliaments’ powers of oversight and control and to promote the actual use of their powers has gone hand in hand with a gradual partial reorientation of the fundamental objectives pursued. The traditional emphasis on the accountability of the executive to parliament has been complemented by a growing awareness of the role parliaments can play in enhancing and securing the transparency of public action and the performance of public

institutions (Pelizzo and Stapenhurst, 2012). Executive accountability to parliament, which implies that the executive is answerable for its actions to the legislature and is subject to parliamentary censure – including, as the ultimate sanction, removal from office – is still at the core of many oversight and control practices. But there has also been a growing stress on the value of transparency in what the executive does, not just when there are *prima facie* indications of executive failure, but as a general operational principle. Partly linked to arguments about the value of transparency, growing attention has been paid to the contribution that parliaments can make in improving public sector performance in terms of public policy outcomes. The criteria for assessing executive action have been increasingly diversified from the traditional emphasis on legality. Thus, many parliaments have undertaken steps to give more consideration to financial prudence and “value for money”, sustainability or social equity when it comes to overseeing and controlling executive action.

Parliamentary oversight and control as means of enhancing executive transparency and performance require innovations in institutions and instruments. In particular, they necessitate that the *ex post* scrutiny of executive action is complemented by ongoing monitoring of central fields of executive activity; that parliaments’ attention is not principally focused on instances of where parliamentarians suspect that the executive has in some ways acted improperly; and that the prime thrust of oversight and control lies less in admonishing and, where appropriate, censuring the executive but rather in enhancing the quality of public action.

Parliaments’ role in securing accountability, transparency and performance can come into conflict with confidentiality requirements. The more parliaments succeed in their quest to gain regular access to classified information – from confidential to top secret material –, the more members of parliament are subject to limitations on the extent to which they are able to divulge and discuss information gained. In recent years, attention in the European context has focused on two issues: first, the secrecy and informality of many governance arrangements at EU level, which are difficult for national parliaments to penetrate; and, second, the politically very sensitive question of parliamentary control over intelligence services.



As regards, first, EU governance, since the onset of the financial crisis, there has been a rapid expansion of informal and non-transparent decision-making arrangements centred on the co-operation amongst national governments and EU level institutions, reinforcing long-running trends (Auel and Höing, 2015). As has been noted, even if parliaments succeed in gaining access to information, they may only be able to do so at the expense on accepting far-reaching restrictions on the use they may make of the information obtained: “if the executive power denies parliaments, national and European, crucial information by relying on its own internal rules on document secrecy and the effectiveness of its own decision-making, then the role of parliaments may be eviscerated. The same may happen if parliaments are given access to categories of information (for example, ‘limited’ documents or those that are classified at lower levels not requiring security clearances) but the executive actors insist that these documents are not made public and are not discussed in public” (Curtin, 2014: 24). In this manner, parliamentary access to confidential information may come at the expense of parliamentary transparency. Many European parliaments have also, in recent years, sought to strengthen parliamentary oversight and control of security and intelligence services (for an informative survey see Wills et al., 2011; a recent comprehensive study of the UK experience has been published by Bochel et al., 2014); but, again, parliaments’ efforts to gain access to confidential and secret information threatens the transparency of their own proceedings.

Against this background, the present report examines the evolving institutions and instruments of parliamentary oversight and control over the executive in six EU member states. The report aims to illustrate the diverse understandings and practices in the EU member states; pays particular attention to the conditions – legal, institutional and political – that influence national arrangements; and highlights major trends and innovations. The six countries examined include Germany, France, Poland, the United Kingdom, Sweden and Spain.

These countries represent different traditions of parliamentary democracy and executive-legislative relations: *Germany* as a country in which the *Bundestag* has a very wide range of instruments at its disposal to scrutinise the Federal executive, but in which the

implementation of most Federal legislation is the prerogative of the sixteen *Länder* and local authorities; *France*, where, under the 5<sup>th</sup> Republic since 1958, parliament was long considered subservient to a mighty dual executive of the President and the Government; *Poland*, which, since the late 1980s, has undergone major changes in the balance of powers between the executive and the legislature; the *UK*, traditionally seen as executive dominated; *Sweden*, in which transparency has long been an overriding concern of parliament in its dealings with the executive; and *Spain*, which is also often classed as a system in which the executive enjoys very wide discretion. In the case of countries with a bicameral system, the report concentrates on the lower chamber, i.e. the German *Bundestag*; the French *Assemblée Nationale*; the Polish *Sejm*; the UK *House of Commons*; and the Spanish *Congreso de los Diputados*.

The reports draws on publicly available information and documentation and, selectively, on secondary literature. The analysis of the individual countries seeks to address a common core of questions, although relative substantive emphases differ from case to case. In particular, the report asks:

- At what level in the legal hierarchy – constitution, parliamentary laws, secondary legislation, rules of procedures, manuals etc. – is the system of parliamentary oversight and control regulated? The answer to this question matters since it gives a first indication of the procedures that need to be followed when it comes to changing parliamentary practice.
- What are the main instruments available to ensure executive oversight and control? With what intensity are these instruments used and by which groups in parliament? Have there been major innovations in recent years? In this context, it is important to pay equal attention to both routine instruments, such as parliamentary questions, and those which are employed more rarely, such as special committees of inquiry; to instruments that are oriented towards *ex post* oversight and control and those focused on monitoring ongoing executive action; instruments triggered by “fire alarms”, i.e. typically employed when there are indications of executive failure, and

“police patrol” instruments, which aim at recurring reviews of executive action, such as regular reporting requirements; and instruments oriented towards sanctioning and censure versus those that aim chiefly at eliciting information.

- What is the institutional division of responsibilities for executive oversight and control within parliament? In particular, what are the respective roles of the plenary and committees, as well as other bodies, such as parliamentary ombudsmen? And what is the relationship between parliament and the Supreme Audit Institution (SAI)?

With a focus on this set of questions, Section 2 provides an examination of oversight and control arrangements in Germany, France, Poland, the UK, Sweden and Spain. Reflecting on these diverse country experiences, Section 3 then highlights trends in parliamentary practices across the six countries. It pays particular attention to major changes in the way in which parliaments seek to exercise oversight and control and considers both drivers of, and obstacles to, innovations.

## **2. COMPARING COUNTRY EXPERIENCES OF EXECUTIVE OVERSIGHT AND CONTROL: DIFFERENT SYSTEMS, COMMON RESPONSES?**

### **2.1. GERMANY: OVERSIGHT AND CONTROL IN A FEDERAL SYSTEM**

To understand the German system of parliamentary oversight and control it is important to draw attention to two basic features of the political system at the outset: first, the emphasis on parliamentary government; and second, the federal nature of the German polity. The Federal executive bears the hallmarks of a classical parliamentary government (Goetz, 2003). The Federal Chancellor, as the head of the government, is elected by the *Bundestag*, must be a member of parliament, and may at any time be replaced by means of a constructive vote of no confidence, through which a successor is elected *by* a majority of the members of the *Bundestag*. Both the Chancellor and ministers are comprehensively accountable to the *Bundestag*, its committees and to individual MPs, who enjoy extensive rights of information, consultation, oversight and control *vis-à-vis* the Federal government, in addition to very extensive legislative powers (von Beyme, 1998). Political accountability is secured both through formal means, such as regular reporting requirements imposed on the government, parliamentary questions or interpellations, but also through informal mechanisms by which Parliament reaches into the executive process, such as regular meetings between ministers and MPs from the governing party. The majority parliamentary parties and the government are, accordingly, said to constitute a “composite actor”. As will be set out below, this implies that formal oversight and control are to a very large extent a function of the parliamentary opposition parties; the latter account for over 90% of the use of formal oversight and control instruments.

A second basic feature of the political system that affects parliamentary oversight and control is the federal nature of the polity and the decentralisation of public policy-making. Each of Germany’s sixteen *Länder* has its own fully-fledged executive and, importantly, the implementation of Federal legislation is, to a large extent, left to *Länder* authorities and local authorities, who enjoy considerable

autonomy from the Federal government in the implementation of Federal laws. This leads to an often difficult position for the Federal executive: whilst there is a tendency to hold the Federal government politically responsible for major problems in the delivery of public policies, its legal powers to supervise, let alone control, the administration of Federal laws are often very narrowly circumscribed. There is, thus, a tension between political responsibility and legal competences.

### ***Legal Setting***

There is no single legal document that sets out the powers of the *Bundestag* regarding oversight and control of the executive. Rather, the rights of the *Bundestag*, the instruments available and the relevant institutional arrangements are regulated though a number of partially overlapping sources, including, in particular, the German Basic Law, i.e. the Constitution; the Rules of Procedure of the *Bundestag*, including its various annexes; the Law Governing the Legal Framework for Committees of Inquiry; references to regular reporting requirements of the Federal Government contained in a large number of Federal laws; specialised legislation touching on the rights of the *Bundestag*, such as the legal framework governing the Federal budgetary process or the Law on Cooperation between the Federal Government and the German *Bundestag* in Matters Concerning the European Union. There have also been several landmark judgments by the Federal Constitutional Court that have helped to fashion the practice of parliamentary oversight and control.

The Constitution establishes the fundamental principle of the full accountability of the Federal Government to the *Bundestag*, but it is through the Rules of Procedure that these provisions are fleshed out. Over the decades, the legal provisions governing the *Bundestag's* oversight and control activities have steadily expanded, a process that has mirrored the establishment of new oversight and control instruments; new processes, notably as regards matters concerning the European Union; and new specialised bodies, such as, e.g., the Committee for the Scrutiny of Acoustic Surveillance of the Private Home, which is charged with monitoring how the intelligence services use their powers in this highly sensitive field.

### ***Political Setting***

The political setting in which oversight and control takes place is characterised by at least two important features. First, unlike in many other European parliamentary democracies, there is no tradition of minority governments that rely on the informal support or at least tacit toleration of the opposition. Instead, Federal governments are invariably made up of coalition parties that enjoy a majority in parliament. As a consequence, the dividing line between governing parties, on the one hand, and opposition parties, on the other, is clear and sharp. Coupled with the fact that party discipline in the governing parties tends to be very high, this means that the government rarely faces the possibility of a defeat for its bills in the *Bundestag* (although it may well fail to gain support in the *Bundesrat*, the upper chamber composed of representatives of the *Länder* governments). The opposition parties, therefore, have a strong incentive to focus a great deal of their attention on the scrutiny of executive action.

Second, since unification, there have always been several opposition parties in the *Bundestag*. The current coalition of the Christian Democrats of Chancellor Merkel, its Bavarian sister party, the CSU, and the Social Democrats faces opposition from two parliamentary parties, the Greens and the LEFT. Opposition activity is typically intensified through competition for public attention amongst the opposition parties.

### ***Institutional Setting***

The *Bundestag* has a broad range of bodies involved in the exercise of its oversight and control powers. Many of the key instruments employed by the *Bundestag* centre on the plenary and on its standing committees, of which there are currently 23. The plenary, whose proceedings are televised, is the site where many of the key instruments are employed. In particular, it is here that debates on votes of no confidence in the Chancellor take place; motions for a vote of confidence are decided; major interpellations are debated; oral questions of topical interest following the weekly cabinet meetings can be put by MPs; and the weekly Question Time and also

the Topical Time (*Aktuelle Stunden*) take place. All of this ensures that oversight and control take place in full publicity.

The standing committees of the *Bundestag*, which shadow the work of the ministries, play a central role in the scrutiny of legislation, but also perform oversight and control functions, e.g. through the questioning of ministers and officials. In the case of some committees, such as the Sub-committee for Public Accounts of the Budget Committee or the Committee for Petitions, this function dominates. Similarly, in the Committee for Foreign Affairs, oversight and control typically take precedence over legislative work, and the Committee for Defence, likewise, spends a good deal of its time on oversight activities. The latter committee is also distinguished by the fact that it possesses the right to turn itself into a committee of inquiry if it so wishes.

Whilst the plenary and the standing committees are key sites of oversight and control, there are a number of additional specialised bodies that scrutinise executive activity in particular areas, including: committees of inquiry established in accordance with Article 44 of the Constitution; the Parliamentary Control Panel, which supervises the intelligence services; the G10 Commission, which is involved in decisions on the restrictions on the privacy of communication under Article 10 of the Constitution; a body known as ZFdG Panel, established in accordance with the Customs Investigation Service Act; and the above-mentioned Committee for the Scrutiny of Acoustic Surveillance of the Private Home. Mention should also be made of the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, who assists the *Bundestag* in exercising oversight over the armed forces.

### ***Oversight and Control Instruments***

As the preceding remarks already indicate, the *Bundestag* disposes of a broad range of oversight and control instruments to examine executive action. As Table 1 shows, many of these are employed frequently and routinely, mostly by the opposition parties. Routine instruments, primarily aimed at soliciting information, include:

- Written questions: every MPs may address up to four written question per month to the government, which should receive a written reply from the government within five days; the questions and answers are published as parliamentary papers;
- Oral questions: every MPs may ask up to two oral questions per week during the regular sessions of parliament, which are answered orally by the government in the plenary (or in writing of if MP is unable to attend Question Time);
- Individual interventions during Topical Time (which may be asked for by at least 5% of MPs or a parliamentary party at the conclusion of Question Time) and during the weekly questioning of the government following cabinet meetings on Wednesdays;

There are also instruments that are only available to groups of MPs, notably:

- Minor interpellations, which need to be supported by at least 5% of MPs or a parliamentary party and which are designed to solicit specific information from the government. They must normally be answered in writing within two weeks;
- Major interpellations, which need to be supported by at least 5% of MPs or a parliamentary party, and consist of often lengthy lists of detailed questions on major policy issues. The written answers provided by the government are typically debated in the plenary.

Further very important instruments for soliciting information are the very extensive regular reporting requirements imposed on the Federal Government through Federal legislation or decisions by the *Bundestag*. Many of these reports, covering diverse spheres of public policy, have to be produced annually, biannually or every four years, and are then considered by committees and often also by the plenary. In addition, the *Bundestag* often requests one-off reports from the Federal Government on its strategies for particular policy problems and the implementation of laws and strategies (a full list can be found in the regularly updated Data Handbook of the *Bundestag*, item 6.17: Reports of the Federal Government to the *Bundestag*).



These routine instruments, typically employed primarily for soliciting information, are complemented by instruments that are used much more rarely, but have a high political profile. They include, in particular,

- Committees of inquiry: these committees can be classed amongst “fire alarm” instruments, so far as they are only set up in exceptional circumstances when there is clear *prima facie* evidence of a major breakdown in the exercise of public authority. Such committees can only be established with the support of at least 25% of MPs, and they exercise a quasi-judicial function. Thus, “A committee of inquiry may interview and swear in witnesses and expert witnesses, order that documents be presented to it and request executive assistance from courts and administrative authorities. At the end of the inquiry, a report is published and a debate held in the *Bundestag*.”([www.Bundestag.de/htdocs\\_e/Bundestag/function/scrutiny/bodies.html](http://www.Bundestag.de/htdocs_e/Bundestag/function/scrutiny/bodies.html))
- The constructive vote of no confidence in the Chancellor, whereby the Chancellor may be voted out of office at any time during the parliamentary term through the election of a new Chancellor with an absolute majority.

*Table 1: Statistics on the Work of the German Bundestag in the 14th, 15th and 16th Electoral Terms*

	14 <sup>th</sup> electoral term 1998-02	15 <sup>th</sup> electoral term 2002-05	16 <sup>th</sup> electoral term 2005-09
Committees of inquiry	1	2	2
Meetings of committees of inquiry	125	62	172
Petitions (without mass submissions)	69 421	55 264	69 937
Major interpellations	101	65	63
Minor interpellations	1 813	797	3 299
Oral questions (Question Time)	3 229	2 550	2 703
Urgent questions	80	37	111
Written questions	11 838	11 073	12 705
Debates on matters of topical interest	141	71	113
Government policy statements	60	23	34
Sessions of questions addressed to the Federal Government following the weekly cabinet meeting	61	42	59

*Source: S. Linn and Sobolewski (2010) The German Bundestag: Functions and Procedures, Rheinbreitbach: NDV.*

Data for the 17th electoral period, from 2009 to 2013, underlines the predominance of the opposition in oversight and control. Thus, the then three opposition parties - Social Democrats, Greens and The Left - accounted for 52 out of 54 major interpellations; 3 590 out of 3 629 minor interpellations; 5 948 out of 6 057 oral questions; 18 859 out of 20 141 written questions; and 105 out of 107 urgent questions.

## ***Budgeting***

The “power of the purse” is central to understanding the *Bundestag*’s position in the German political system and it has been vigorous in seeking to protect this power even under the influence of the European financial crisis and the many decisions that had to be taken at European and national levels in seeking to maintain the financial stability of the Eurozone. In line with Article 110 of the Basic Law, and elaborated in its Rules of Procedure of the *Bundestag*, the *Bundestag* enjoys wide powers both in (1) the scrutiny and amendment of the annual draft budget and draft budget law prepared by the Government, (2) the ongoing monitoring of budget management (the Federal Government is, for example, required to report every three months about deviations from the budget), and (3) the *ex post* scrutiny of public accounts.

The key body charged with exercising these powers is the Budget Committee, currently the largest of the *Bundestag*’s standing committees – it has 41 members – and by convention always chaired by a member of the largest opposition party. The Budget Committee has established two sub-committees: one, with 17 members, that deals with public accounts, in close co-operation with the Federal Audit Office; the other, with 12 members, which deals with matters concerning the European Union. The Budget Committee also provides the umbrella for a number of specialised parliamentary bodies dealing with the budgets of the intelligence services; Federal debt management; and also the Financial Market Panel, designed to ensure parliamentary oversight over Federal Agency for Financial Market Stabilization, created in the wake of the financial market crisis.

In auditing public accounts, the *Bundestag* draws on the reports of the Federal Court of Audit (*Bundesrechnungshof*), which has a comprehensive responsibility for auditing the Federation’s account and scrutinising its financial management. The *Bundesrechnungshof* has the legal status of a highest Federal authority and it operates on the basis of a legal bases including the Constitution (Article 114), the Budgetary Principles Act (Article 53-56), the Federal Budget Code (Articles 88 - 114), the *Bundesrechnungshof* Act, and its Standing Orders and detailed Audit Rules. The Court of Office reports directly

to both the *Bundestag* and the *Bundesrat* and also to the Federal Government; the two chambers elect the President and Vice-President of the Court of Office, respectively. Whilst the Court of Office focuses on auditing, its President doubles as Federal Commissioner for Performance. In this capacity, the Commissioner's chief task is to carry out investigations and put forward proposals and recommendations designed to enhance the efficiency and effectiveness of the Federal administration. He may do so at his own initiative or at the suggestion of the Federal government, the *Bundestag* or the *Bundesrat*.

### *EU Affairs*

Although at least since the 1960s, there has been a very broad and stable cross-party pro-integration political consensus in the *Bundestag*, the German Parliament has long found it difficult to develop institutions, procedures and instruments to allow for the effective parliamentarisation of EU-related policy-making in the Federal Republic. The question of how the *Bundestag* should organise itself, so as to be able to make a substantive contribution to Germany's positioning in the European decision-making bodies and how to ensure that the executive provides comprehensive and timely information both before and after decision-taking, was certainly not ignored. But given the relative remoteness of European policy from the central concerns of most voters and the limited ultimate impact national legislators are likely to have when it comes to shaping decisions in the European decision-making bodies, there were strong incentives for *Bundestag* members to focus their efforts on domestic politics rather than EU-related business (Saalfeld, 2003).

Over time, this relative neglect proved unsustainable, for two main reasons. On the one hand, with the steady widening and deepening of the *acquis européen*, the distinction between domestic and European policy became ever more porous, and national public policy-making became progressively "Europeanized". On the other hand, the Federal Constitutional Court repeatedly emphasized the central position of the *Bundestag* in guaranteeing the democratic legitimacy of progressive integration. It stated this position forcefully in its judgement on the constitutionality of the ratification of the Maastricht Treaty and has reinforced its demand for a comprehensive

involvement of the *Bundestag* in EU policy-making several times since. It is no exaggeration to claim that the Court has been the single most decisive driver of change in how the German Parliament deals with EU affairs.

Current arrangements rest on a number of normative foundations, including, in particular, Articles 23 and 45 of the Federal Constitution; the Law on the Exercise by the *Bundestag* and the *Bundesrat* of their Responsibility for Integration in Matters Concerning the European Union (the so-called Responsibility for Integration Law); the Law on the Cooperation between the Federal Government and the German *Bundestag* in Matters Concerning the European Union; and Article 93b of the Rules of Procedure of the *Bundestag*. On the basis of this normative framework, elaborate procedures have been established, the main thrust of which is fourfold: first, to inform the *Bundestag* as comprehensively and as timely as possible of all political developments at EU level, notably the preparations of EU legislation; second, to allow the *Bundestag* to exercise its rights under Article 5 (3) of the Treaty on European Union relating to subsidiarity action and objections; third, to enable the *Bundestag* and its committees to consider all EU legislative proposals in such a timely fashion so as to be able to issue opinions to be taken into account by the Federal Government when it represents the Federal Republic in the EU decision-making bodies; and, fourth, under certain conditions, to pass instructions binding on the Government. The latter provision, established through the Responsibility for Integration Law, was adopted following the judgement of the Federal Constitutional Court on the constitutionality of the ratification of the Lisbon Treaty and marks a very important advance in the *ex ante* oversight and control powers of the *Bundestag*. Thus, “the Federal Government can, in the case of specific EU proposals which fall within the scope of the *Bundestag*’s special responsibility for integration, only take final action in the Council on the basis of a law passed beforehand, or of a decision taken or instructions issued by the *Bundestag*” ([http://www.Bundestag.de/htdocs\\_e/Bundestag/europe/mitwirk01.html](http://www.Bundestag.de/htdocs_e/Bundestag/europe/mitwirk01.html)).

The emphasis on *ex ante* rather than *ex post* parliamentary oversight and control necessitated by the institutional architecture of the EU was reaffirmed by the Court as recently as 2012, when it ruled on

two applications that had been brought by the parliamentary group of the Green Party, in which they alleged that the Government had infringed their rights in connection with the European Stability Mechanism (ESM) and the Euro Plus Pact (an English summary of the case and the Court's judgment can be found in the Court's Press release no 42/2012 of 19 June 2012). In both cases, the violation of time rules was central. In the ESM application, the Green Party group alleged that:

“the Federal Government infringed the German *Bundestag*'s rights to be informed under Article 23.2 GG (Federal Constitution, KHG) by omitting to inform immediately before and after the European Council meeting of 4 February 2011 comprehensively, at the earliest possible time and continuously, about the configuration of the ESM, and that it in particular omitted to send the Draft Treaty establishing the ESM to the German *Bundestag* on 6 April 2011 at the latest” (Federal Constitutional Court, Press release no. 42/2012, 19 June 2012)”.

In the second application, the Green Party group alleged that:

“the Federal Government infringed the German *Bundestag*'s rights under Article 23.2 GG (Federal Constitution, KHG) by omitting to inform the *Bundestag* before the European Council meeting on 4 February 2011 about the Federal Chancellor's initiative for an enhanced economic coordination of the euro area Member States and by omitting until 11 March 2011 to inform it comprehensively and at the earliest possible time about the Euro Plus Pact after the meeting” (Federal Constitutional Court, Press release no. 42/2012, 19 June 2012)”.

The Court upheld both applications and ruled that the Federal Government had failed in its constitutional duty to inform the *Bundestag* as early as possible, thus depriving parliament of opportunities for effective influence.

### *Concluding Remarks*

The German system for establishing parliamentary oversight and control over the Federal executive is highly differentiated, in terms of the main actors involved and the instruments employed. Major relevant powers are invested in individual members of parliaments, groups of parliamentarians (with different quotas applying to different instruments) and parliamentary parties. The legal bases are established in different places and at different levels of the legal hierarchy, including the Constitution, Federal laws, such as the one relating to committees of inquiry, and the Rules of Procedure of the *Bundestag* and its various annexes. Information requirements on the implementation of laws or political strategies are also often written into the relevant legislation or based on *Bundestag* decisions. There is a strong orientation towards soliciting information as a basis for political debate. By contrast, whilst the constructive vote of no confidence in the Chancellor is the single most powerful instrument at the disposal of the *Bundestag* to control the executive, it has only been used successfully once in the history of the Federal Republic, when Chancellor Kohl first came to power in 1982. Thus, the emphasis is on information, ensuring transparency and increasingly also encouraging debate about performance.

The *Bundestag* zealously guards its relevant powers; the opposition parties use them vigorously in an attempt to draw attention to alleged shortcomings or outright failures of the Government and other Federal authorities; and information provided by the Government often generates heated political and public debate. But the multi-level nature of the German political system imposes major and, arguably, growing restrictions on the effectiveness of the *Bundestag* powers. The first, the federal nature of the polity, is, of course, a constitutive feature of the German political system. However, the discrepancy between the legislative powers and budgetary responsibilities of the Federal level, on the one hand, and its administrative competences, on the other, has widened over the decades. Whilst the *Länder* retain only residual autonomous legislative powers and have become increasingly dependent on Federal funds, e.g. in the field of higher education, administrative responsibilities are still highly decentralized. As a consequence, the political accountability of the executive to *Bundestag* for the implementation of Federal legislation

often conflicts with a legal reality in which the Federation's competences as regards the implementation of laws and public policies are narrowly circumscribed.

The second challenge arising from the multi-level nature of the polity has to do with progressive European integration and its impact on the political systems of the member states, which is broadly debated with reference to the concept of Europeanisation. The issue here is, first, how the *Bundestag* can monitor, influence and, under certain conditions, direct and sanction the actions of the Federal executive in the decision-making bodies of the European Union, i.e. how it can secure the parliamentary accountability of the executive in EU affairs. This challenge is, of course, faced by parliaments in all EU member states. But the decentralised system of public administration in Germany adds to parliament's predicament: its impact on legislation at EU level is, by necessity, limited, whilst its oversight and control powers over the implementation of EU legislation are also limited, given that administrative responsibility does primarily rest with the *Länder*.

## **2.2. FRANCE: BEYOND “RATIONALISED PARLIAMENTARISM”**

France is generally assumed to have a weak legislature. The conventional story is that, having experienced a long period of political instability during the Fourth Republic (1946-1958), the founders of the Fifth Republic embraced a “rationalized” version of parliamentarism characterised by strong executive dominance. As a result, the 1958 Constitution placed severe limitations on the powers of the parliament including in particular:

- the restricting of parliamentary law-making competences to several areas explicitly enumerated in the constitution;
- non-accountability of the president to the legislature;
- the ability of governments to subject any bill to a motion of confidence and/or special restrictive procedures (such as *vote bloqué*);
- the ability of governments to declare any bill inadmissible on legislative or financial grounds;
- governmental control of the parliamentary agenda;



- the inability of the parliament to adopt resolutions.

Although the legislative influence of the French Parliament has perhaps always been higher than conventional wisdom allowed (Kerrouche, 2006), the constrained institutional setting provided for only weak opportunities for parliamentary oversight and control of government activities. The main oversight and control instruments consisted of the motion of censure, parliamentary questions, and committees of inquiry. At least by some accounts, the French parliament spent only 15% of its time on oversight and control of the government (François, 2008).

This picture of parliamentary weakness is increasingly outdated. The last two decades have seen the emergence of more opportunities for legislative scrutiny and for oversight and control of the executive. The main changes took place in the mid-1970s, mid-1990s and, most notably, as part of the constitutional amendments adopted in 2008. In many ways, the French Fifth Republic has gained a ‘new’ parliament (Bouard et al., 2013).

### *Legal Setting*

As befits the French legal tradition, the powers of the parliament and the executive are highly codified. Three types of documents are of primary importance here. The first is the Constitution of 4 October 1958, which has been amended 24 times since its adoption. The most recent constitutional amendment was passed on 23 July 2008. An amendment to the Constitution can be proposed by the President (on a proposal of the prime minister) or members of parliament. The amendment must be passed in identical form by both the National Assembly and the Senate, and subsequently approved in a referendum. If the proposal to amend the Constitution is tabled by the Government, the President can decide not to submit it to a referendum, but rather to submit it to a joint meeting of both houses of parliament (Congress). In the latter case, the Constitution must be approved by 3/5 of votes cast in the Congress.

The second type of legal basis derives from several statutes and ordinances that implement in detail the provisions of the Constitution. For example, committees of enquiry were originally

established by the ordinance of 17 November 1958 (Lazardeux, 2009). The legal participation of the National Assembly and the Senate in EU affairs was for a long time regulated by Law 79-564 of July 1979, as amended by Law No 90-385, 1990, later amended by Law no. 94-476, 1994 (Sprungk, 2007). Budgetary matters are now regulated by the Organic Law on Budget Legislation adopted on 1 August 2001.

The final source of legal provisions is provided by the parliamentary standing orders which are of internal character. The Rules of Procedure of the National Assembly were adopted on 3 June 1959 and have been amended 31 times since. The most recent amendment was passed on 27 May 2009. The Rules of Procedure can be amended on a proposal of Members of Parliament. The procedure for examining such proposals is the same as that applicable to bills initiated by members of parliament. A simple majority is sufficient for adoption.

### ***Political Setting***

Two key factors have an impact of the patterns of executive-legislative relations and parliamentary oversight and control in France. The first is semi-presidentialism. One part of the dual executive – the President – is directly elected and is not accountable to the legislature. The other part of the executive – the prime minister – is appointed by the president, but normally maintains the confidence of the lower chamber, the National Assembly. Since 1958, there have been three periods of *cohabitation* when the president and prime minister came from different parties (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002). The President's term is now five years and presidential elections take place one month before legislative elections which decreases the risk of cohabitation. The other factor is a high bipolarity of the French party system, which is often claimed to have been reinforced by semi-presidentialism. The last few decades have seen the alternation of left-wing and right-wing governments. Most cabinets have been minimal winning or oversized coalitions formed either around the Socialist Party or the main party of the right. Table 2 shows the composition of the 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> legislatures.

*Table 2: Political Groups in 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> Legislatures*

Party Group	2007-2012	2012 -
UMP	320	195
SRC	204	293
GDR	24	15
NC	23	-
UDI	-	30
Ecolo	-	17
RRDP	-	16
Others	6	7

*As at 20 June 2007 for 2007-2012; as at 1 March 2013 for term started in 2012*

### ***Institutional Setting***

Under the original constitutional and regulatory framework established in 1958 at the start of the Fifth Republic, the primary arena for parliamentary oversight and control of the executive was the *plenary sitting*, with parliamentary questions as the main instrument. The committees had a more restricted role in oversight and control. Over the last five decades, the importance of the plenary sitting as an institutional arena for oversight has grown, but more oversight and control functions have also been delegated to standing committees and special committees such as the *EU Affairs Committee* and *Committee for the Assessment and Control of Public Policies*.

### ***Oversight and Control Instruments***

The original 1958 Constitution provided for four main types of oversight and control instruments: the motion of censure, parliamentary questions, committees of inquiry, and the informational role of standing committees. There have been some important changes since 1958 to the way in which these instruments are employed.

## *I. Traditional Instruments*

### *Motions of Censure*

Since the birth of the Fifth Republic, the National Assembly has had the right to call the government to account by passing a motion of no confidence. This right, however, was constrained by a number of conditions. For a motion to be admissible, at least one tenth of the members had to sign it. One member could sign only one motion during a parliamentary session. Finally, the motion could be accepted only if it was supported by an absolute majority of all members and only votes in favour of the no-confidence motion were counted. All the three conditions put the government in a favourable position: not only were confidence motions likely to be rare, but they were also hard to pass. While the number of motions of censure has fluctuated from term to term, only one motion has been successful since 1958. In 1995, the conditions for calling a motion of censure have been slightly relaxed by allowing members to sign up to three motions during one parliamentary session.

### *Parliamentary questions*

The 1958 Constitution gave members the right to ask both oral and written questions. Originally, there were two types of oral questions: without debate and with debate, but the latter provided for a cumbersome process in which ministers were allowed to postpone their answers, and this instrument has disappeared from regular use since the late 1970s (Lazardeux, 2009). Three main avenues for asking questions are currently in place: (i) questions without debate, (ii) question to government, and (iii) written questions.

#### *(i) Questions without Debate*

The term ‘questions without debate’ is somewhat misleading since, once asked, these questions are followed by a minister’s reply which, in turn, can be followed by a member’s response. They are asked by members in their individual capacity (which excludes questions asked in their capacity as committee chairs or party group leaders).

The questions must be brief and contain only the elements absolutely essential for the understanding of the question.

The questions without debate are not asked spontaneously during a parliamentary debate. They must be presented in advance to the president of the National Assembly who passes them on to the government. The questions are then asked orally during sittings which take place normally during the weekly sittings devoted to monitoring of the government as envisaged by article 48.4 (see below). These are normally held during the Tuesday and Thursday morning sittings. The overall time for the question, the minister's response and the MP's reply is six minutes.

#### (ii) Question to Government

In the mid-1970s, a new form of oral questions – *questions au gouvernement* (questions to government) – was introduced. At present, the Constitution requires that at least one sitting per week is devoted to questions from members of parliament and to answers from the government. In practice, two sittings of questions to government – on Tuesday and Wednesday afternoons - are held every week during the session. Each sitting lasts for one hour.

One half of all questions asked at such sittings must be addressed by opposition members, and every group must ask at least one question during every sitting. The first question is asked by a member of an opposition or minority group or by a member who does not belong to any group. Each question may last up to four minutes, two minutes for the member, and two minutes for the minister. Overall, 15 questions can be addressed in a sitting.

Questions to government have proved to be extremely popular, not least because the question time is regularly televised on the public TV channel and the whole government is present in the chamber. In addition, questions of this type are spontaneous, and do not have to be tabled in advance which makes the question time lively (Lazardeux, 2009). The content of these questions is open, but insults and threats are prohibited (National Assembly, 2014).

Table 3: Oral Questions to Government, 13<sup>th</sup> Legislature (2007-2012)

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
UMP	330	402	372	399	208
SRC	220	330	366	400	211
GDR	55	86	93	99	55
NC	55	84	92	101	53
NI	2	5	6	6	3
<b>Total</b>	<b>662</b>	<b>907</b>	<b>929</b>	<b>1 005</b>	<b>530</b>
<b>Sittings</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>62</b>	<b>67</b>	<b>36</b>

Source: Recueil statistiques, Assemblée Nationale, XIII<sup>e</sup> Législature

Table 4: Oral Questions without Debate, 13<sup>th</sup> Legislature (2007-2012)

	2007-8	2008-9	2009-10	2010-11	2011-12
UMP	183	186	151	151	73
SRC	119	154	150	149	76
GDR	30	36	35	34	18
NC	24	36	26	29	15
NI	1	2	4	5	4
<b>Total</b>	<b>357</b>	<b>414</b>	<b>366</b>	<b>368</b>	<b>186</b>
<b>Sittings</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>6</b>

Source: Recueil statistiques, Assemblée Nationale, XIII<sup>e</sup> Législature

### (iii) Written questions

Members have always had the opportunity to ask written questions to ministers in the 5th Republic, and there have been only minor changes regarding this procedure since 1958. At present, specific questions are addressed to ministers, while questions relating to a general policy of the government are addressed to the prime minister. Written questions are submitted to the President of the Assembly who transfers them to the government.

Written questions are published every week in a special supplement of the Official Journal, regardless of whether the parliament is in session or not. Written questions must be drafted briefly and must confine themselves to what is strictly essential to an understanding of what is being asked. They may not contain personal allegation against specifically named persons. The implementation of correct procedure for tabling questions is overseen by the president of the National Assembly. The government responses are published in the same journal. All written questions and responses can also be accessed online on the parliamentary website.

Until 2014, the government had to provide its answers in writing within a month and this time limit could not be interrupted. This said, ministers could in their written response declare that it was not in the public interest for them to respond to the question or could ask for additional time of up to one month. Since November 2014, the government has had two months to respond to written questions. If the government has not responded within the prescribed time, the chairmen of political groups can alert the Assembly to this fact. Such alerts are published in the Official Journal and the government must then respond within ten days (Article 135 of the Rules of Procedure).

Written questions have been very popular. As shown in Table 5, during the 13th legislature (2007-2012), members of the National Assembly submitted a total of 132 810 written questions, that is, an average of 230 questions per member. About six in every ten questions were asked by a member of one of the governing coalition parties (UMP or NC). Since the start of the 2012-2017 legislative term, the ease of submitting written questions has increased, as MPs are now able to submit questions using a specialized internet portal (National Assembly, 2014). To avoid further increases in the number of written questions, the November 2014 amendment of the standing orders has introduced a new provision which gives the Conference of Presidents the right to specify a limit on the number of written questions a member can propose in a given session.

*Table 5: Written Questions, 13<sup>th</sup> Legislature (2007-2012)*

	2011-12	2010-11	2009-10	2008-9	2007-8
UMP	7 065	15 363	16 761	16 055	19 170
SRC	5 375	11 073	10 138	8 891	9 721
GDR	531	1 089	984	1 326	1 291
NC	731	1 387	1 727	1 542	1 357
NI	254	325	250	176	228
<b>Total</b>	<b>13 956</b>	<b>29 237</b>	<b>29 860</b>	<b>27 990</b>	<b>31 767</b>

*Source: Recueil statistiques, Assemblée Nationale, XIIIe Législature*

#### (iv) Parliamentary Questions - An Assessment

Parliamentary questions may serve different purposes, some of which may be unrelated to that of parliamentary oversight. For example, MPs may use parliamentary questions to pursue aims such as gaining a higher public profile, expressing dissent with official party position, or pursuing narrowly-defined, constituency-based, interests (Martin, 2011). So are parliamentary questions used chiefly as an instrument of parliamentary oversight in France?

The analysis of written questions by Lazardeux (2005) seems to answer this question in the positive. It argues that written questions are mainly used as a form of oversight and information-gathering. The study demonstrates that, on average, opposition members ask more written questions than government MPs. Moreover, more questions are asked by MPs who do not have access to alternative sources of information through office-holding (committee membership, mayorships, etc). Lazardeux also finds that the level of staffing helps build oversight capacities: MPs with more staff ask more written questions.

In contrast, the analysis of oral questions by Rozenberg et al. (2011) points to a more differentiated picture. Looking at a sample of 122 questions to government and questions without debate asked by French MPs in the area of defence policy, it finds that a large proportion of oral questions made explicit references to the



constituency or constituents of the MP. This would suggest that MPs ask oral questions, at least partly, to develop a higher profile in their local communities and thus to increase their chances of re-election. Most such local questions were raised via questions without debate, while questions of government were less likely to be of local nature. This assessment of the dual nature of the two types of oral questions is confirmed by others (National Assembly, 2014).

### *Committee of Inquiry*

The possibility to set up a committee of inquiry has been available to members since 1958, but there have been some important changes to this procedure over the past five decades, all of which have made it more attractive to members. In the late 1970s, the maximum time of operation was extended from four to six months; the committee reports were to be published automatically; and committees were given the right to summon witnesses. In the late 1980s and early 1990s, a second wave of reforms made committee deliberations public and gave opposition parties the right to request that at least one proposal for setting up a committee of inquiry should be automatically placed on the agenda.

At present, a committee of inquiry can be set up by the parliament to investigate the actions of public services and entities. A proposal to set up a committee is unacceptable, however, if the Justice Minister declares that the matter is subject to ongoing legal proceedings. In addition, if a judicial investigation is opened after a committee of inquiry has been set up, the committee must bring its proceedings to an immediate end. Every opposition or minority group may demand – once during an ordinary session – that its motion for setting up a committee of enquiry be automatically placed on the agenda of a sitting devoted to monitoring the government. The request for establishing a committee of inquiry can be rejected only if 3/5 members of the Assembly vote against it.

The position of a chairman or *rapporteur* of a committee of inquiry is normally held by a member of the opposition. Committees must report within six months, otherwise they are wound up (Articles 51-2 of the Constitution and Articles 137-144 of the Rules of Procedure). Within six months from the publication of a report by the committee

of inquiry, the relevant standing committee must report on the implementation of that report.

The inquiry committees have important investigation powers:

- The right to summon witnesses: every person subpoenaed by the committee must appear before the committee. The subpoena may be issued through a bailiff or police officer. Witnesses testify under oath and are liable to penalties in case of perjury. In addition, witnesses testify under art. 226-13 and 226-14 of the Criminal Code that regulate the questions of professional secrecy. These provisions prohibit the disclosure of professional secrets, unless the law allows such disclosure under specific conditions.
- The power to demand documents: the rapporteurs of inquiry committees have the power to demand any documents that they consider useful in the investigation. They are not, however, able to demand classified documents concerning national defence, foreign affairs, and the internal or external state security.
- The power to request action from the Court of Accounts: inquiry committee have the right to request the Court of Accounts to undertake investigations of organizations that are subject to the parliamentary inquiry.
- The right to organize public hearings: inquiry committees have the right to organize their hearings in public (including televised hearings) or in camera.

Committees of inquiry have been a popular instrument of oversight and control, although the number of motions always exceeded the number of committees that were actually set up. There have been 62 committees of inquiry since the birth of the 5<sup>th</sup> Republic (until the end of the 13<sup>th</sup> legislature), an average of more than one per year. In the 13<sup>th</sup> legislature alone, there were seven committees of inquiry. Many such committees were established on a proposal of opposition members, but there were also committees that were initiated by government MPs – see Table 6.

*Table 6: Committees of Inquiry, 13<sup>th</sup> Legislature*

Theme	Sponsor	Start	Report	Meetings	Time	Summons
Franco-Libyan Relations	n/a	11/10/07	22/02/08	25	33 h 05	26
H1N1 vaccination	Flue n/a	24/02/10	6/07/10	47	68 h 45	52
Economic speculation	SRC	28/06/10	14/12/10	24	27 h 15	23
French railways	GDR	8/12/10	8/06/11	23	26 h 45	45
Regional express network	UMP	6/12/11	7/03/12	25	39 h 15	76
Risky financial products	SRC	8/06/11	6/12/11	17	31 h 45	84
Funding for employment organisations	NC	8/06/11	8/12/11	20	40 h 00	70

*Standing Committees*

Article 145 of the original 1959 Rules of Procedure of the National Assembly briefly stated that standing committees should make available to the Assembly such information as it requires to exercise its control over government. In the last few decades, this provision was fleshed out with more detailed powers. Importantly, in 1990, the committees were given the right to entrust one or more of their members with a fact-finding mission. Such fact-finding missions could, in particular, relate to the implementation of legislation. In 1996, committees were given the right to call for interview any person they wish. The rights of opposition parties have also been reinforced. At present, if a fact-finding mission is composed of two

members, then one must be from the opposition. If there are several members, then the composition must reflect that of the Assembly. A report by fact-finding mission may give rise to a debate without vote or to a sitting with questions. Within six months the relevant standing committee must report on the implementation of that report. In addition, at the end of six months after the coming into force of a law whose implementation required the publication of regulatory texts, a group of two MPs, one of whom must be from the opposition, must present a report to the committee on the implementation of the law.

## *II. New Instruments*

The 2008 constitutional amendment has introduced many new mechanisms through which the Assembly can exercise oversight and control over the activities of the executive. This was carried out as part of a more general reform programme aimed at modernising the institutions of the Fifth Republic which had been promised by Nicolas Sarkozy during the presidential campaign. The most important new instruments include government declarations, presidential addresses, scrutiny debates, resolutions, the power to veto presidential appointments, and the committee of control (Bouard et al., 2013).

### *Government Statements*

Until the 2008 constitutional amendment, the government could ask to make a statement with or without debate before the Assembly. Following the 2008 amendment, the Constitution provides for an additional possibility for any parliamentary group to request that the government make a statement on a given subject. The statement is always followed by a debate in which speaking time is allocated to parliamentary groups in proportion to their size. If the government so desires, the debate is followed by a vote which cannot, however, be linked to the issue of confidence (Articles 51-1 of the Constitution and Article 132 of the Rules of Procedure). In the 13<sup>th</sup> legislature, there were a total of 33 government statements on issues ranging from the war in Afghanistan through EU negotiations to the financial crisis.

### *Presidential Address*

Until recently, the French president was the only French citizen who was not allowed to enter parliament. The 2008 constitutional amendment has introduced, in Article 18, the possibility for the president to address both houses of parliament convened in *Congress*. The Congress may then debate on the speech in the President's absence, but the debate cannot be followed by a vote. While many commentators have applauded this new provision as introducing some element of checks and balances, others have criticised the fact that it undermines the importance of the programmatic declaration of the prime minister on the basis of which the National Assembly votes on the motion of confidence (Ducoulombier, 2010).

### *Scrutiny Debates*

The 2008 constitutional amendment has introduced a requirement that at least one in every four sitting weeks should be devoted to the monitoring of government action and the assessment of public policies (Article 48.4 of the Constitution). This provision came into force in 2009 and in the three years between 2009 and 2012, the Assembly held 46 debates to monitor and scrutinise the activities of the government. This new mechanism has thus led to a marked increase in the opportunities for monitoring and scrutinising the actions of the government in the full chamber.

### *Resolutions under Article 34.1 of the Constitution*

The 1958 Constitution did not give the Assembly the right to pass resolutions. In the mid-1990s, the power to pass resolutions was given to the Assembly in the area of EU affairs. The 2008 amendment has extended this right to all other policy areas. The resolutions are non-binding.

### *Appointments*

The 2008 amendment of Article 13 of the Constitution gives the Assembly the power to exercise direct control over important

presidential appointment decisions. The appointments are submitted to the relevant permanent committee of both chambers who give a public opinion of the candidates. If the sum of negative votes in the committees of both chambers represents 3/5 of all the votes cast, the president's nomination is vetoed. The list of positions to be covered by this procedure is to be laid down in an organic law, but the Constitution already says it applies to members of the Constitutional Court.

### *Committee for the Assessment and Control of Public Policies*

The 2008 amendment has set up a new committee to contribute to the monitoring and assessment of public policies whose main task is to evaluate public policies in cases where the scope of the policy goes beyond the remit of a single standing committee.

The committee is composed of 36 members and it is chaired by the President of the Assembly. The membership of the committee is appointed in such a way as to ensure proportional representation of political groups and a balanced representation of standing committees. There are some *ex officio* members: chairmen of political groups, chairman of the European Affairs Committee, general rapporteur of the Finance Committee, chairman of the Parliamentary Office for Scientific and Technological Assessment (OPECST) and chairman of the Parliamentary Delegation for the Rights of Women and for Equal Opportunities.

The committee performs a number of key oversight tasks:

- The committee undertakes – on its own initiative or at the request of a standing committee – evaluations of public policies according to an agreed annual programme of work. Each parliamentary group has the right to one assessment per ordinary session. The standing committees responsible for a policy under audit delegate one or more of their members to participate in the evaluation. The committee recommendations are forwarded to the government which must respond within three months. The governmental response is subject to a plenary debate during one of the weekly sittings devoted to

monitoring of the government as envisaged by article 48.4. After six months from the publication of the report the committee rapporteurs present a progress report to the committee on the implementation of the report conclusions.

- The committee may make proposals to the Conference of Presidents concerning the agenda of the weekly sittings devoted to monitoring of the government as envisaged by article 48.4.
- The committee is informed of the results of all fact-finding missions set up by standing committees or the Conference of Presidents.
- The committee may be asked to give an opinion on the impact assessments attached by government to a bill submitted to the parliament. The request for such an opinion comes from the chairman of a standing committee to which a bill was referred. The committee opinion must be communicated as soon as possible to the committee and the Conference of Presidents.
- The committee is also responsible for a preliminary assessment of amendments proposed by standing committees and MPs under article 98.1 of the standing orders.

*Table 7. Evaluations undertaken by the Committee for Assessment and Control in the 14<sup>th</sup> legislature*

Year	Topics
2012	Follow-up assessment of the performance of social policies in Europe
	Follow-up assessment of medical care at school
	Follow-up assessment of the general overhaul of public policies
2013	Evaluation of public aid to business creation

	Evaluation of the policy against smoking
	Evaluation of public support for exports
	Evaluation of France's cultural network abroad
	Evaluation of public policies for social mobility of young people
	Matching supply and vocational training needs
2014	Assessment of the implementation of the 2008 “energy-climate” package in France
	Assessment of the policy concerning the hosting of asylum seekers
	Assessment of the policy concerning the fight against the use of illegal substances
	Assessment of the customs policy in the struggle against fraud and trafficking
	Assessment of the development of service to individuals.

---

*Source: Assemblée Nationale 2014: 365-6*

### ***Budgeting***

The 1958 Constitution provided for only a very limited participation of the parliament in the adoption of finance laws (Williams, 1958).



This position was elaborated in the organic law of 2 January 1959. The parliament had only 70 days to pass the budget and, if this deadline was not met, the government could bring the provisions of the finance bill into force by ordinance. Perhaps most importantly, individual members were barred by Article 40 of the Constitution from proposing amendments if their adoption would have as a consequence either a diminution of public resources or the creation or increase of an item of public expenditure.

The most important change in the area of budgetary scrutiny occurred in the framework of a new organic law on budget legislation adopted on 1 August 2001 (Bezes, 2008). While the time constraints on the parliament remained the same, the new law introduced more flexibility in the interpretation of Article 40 of the Constitution. Importantly, it allowed members to propose transfers of expenditure between programmes within the same area of public policy (mission) without increasing the overall expenditure. The new law also regulates the role of the Finance Committee in budgetary monitoring. The key role in monitoring is played by special *rapporteurs* who are responsible for the examination of funding for all or part of a mission. Importantly, during the budgetary year, they have the right to examine all documents concerning the implementation of the finance laws as well as the management of public companies.

In addition, since the early 1990s, the Finance Committee has set up an assessment and monitoring mission to carry out annual assessments of the results of public policies (Assemblée Nationale, 2014). This mission is co-chaired by a government MP and an opposition MP and it has 16 members who come in equal parts from the government and opposition parties. The mission has widespread powers to summon witnesses and to have access to all documents, with the exception of documents related to national defence, state security, judicial confidentiality or medical secrets (Assemblée Nationale, 2014).

In the context of budgetary oversight, one should also mention the role of the Court of Auditors. The 1958 Constitution required the Court of Auditors to assist parliament in the monitoring of the implementation of the finance laws. Over the last two decades, the

powers of the Court have grown significantly. As a result of the 2001 budgetary reform package, the Court of Auditors has been empowered to certify the accounts of the state. This procedure came into effect in 2006. The certification process is to check compliance of the national accounts with formal accounting standards. This report provides parliament with in-depth information about the operation of the national accounts. The 2008 amendment has expanded the remit of the Court of Auditors to include assessing public policies (new Article 47.2). The public nature of these reports is considered an important instrument for informing citizens. In fulfilling this task, the Court works closely with the assessment and monitoring mission of the Finance Committee. It is consulted by the mission on the principal themes for its annual assessment. The Court's reports presented under Article 47.2 of the Constitution often provide a trigger for the mission's activities. Also, since 2011, the president of the National Assembly and the speaker of the Senate may request that the Court of Accounts present an evaluation report on a specific matter within a year (Assemblée Nationale, 2009).

### ***Petitions***

Citizens have the right to bring petitions to the National Assembly. Petitions must be addressed to the president of the National Assembly. Every petition must specify the place of the petitioner's residence and his/her signature. The submitted petitions are entered on an official register of petitions and the petitioner is informed of the serial number his/her petition was allocated. After that the president of the National Assembly refers the petition to the Law Committee which is responsible for handling petitions. Once or twice a year the committee considers petitions, with one member appointed as rapporteur.

Acting on the recommendation of the rapporteur, the law committee decides whether any action should be taken regarding a petition. The committee may take no action, or it may refer a petition to another standing committee, a minister, or submit the petition to the full chamber. The petitioner is informed of the committee's decision. All petitions and committee decisions are published in a special bulletin which is distributed to MPs. If a committee has decided to take no action, an MP may request that the petition be presented to the full

chamber. The final decision on this request is taken by the Conference of Presidents.

If a petition is referred to a minister, the minister has three months to reply to a petition. If no reply is received within this time period, the committee may decide to refer a petition to the full house. If the committee decides to refer a petition to the full chamber, it presents a written report reproducing the full text of the petition. The report is printed and distributed to MPs.

After a petition is referred to the full chamber – either by a committee or through a request of an MP accepted by the Conference of Presidents – it may be placed on the agenda of the plenary according to the standard procedure for the formulation of the plenary agenda. The plenary debate on a petition starts with the speech of the committee rapporteur and is followed by a debate. Once the debate is finished, the chamber moves on to the next point on the agenda.

The number of petitions received by the National Assembly has steadily declined since the 1970s, although the last decade has seen a slight increase in the number of petitions, partly due to the growing importance of the Ombudsman’s Office (Costa et al., 2012). The number of petitions referred to minister has declined steadily. There was only one such petition in the 2007-2012 term.

*Table 8. Number of Petitions reviewed by Law Committee in the National Assembly*

Legislative terms	Petitions reviewed
2007-2012	69
2002-2007	34
1997-2002	27
1993-1997	70
1988-1993	62
1986-1988	84

Source: [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

### *Criminal liability*

According to article 68-1 of the Constitution, members of the Government are criminally liable for acts performed in the holding of their office and classified as serious crimes or other major offences at the time they were committed. They are tried by the Court of Justice of the Republic which consists of fifteen members: twelve Members of Parliament, elected in equal number from among their ranks by the National Assembly and the Senate, and three judges of the *Cour de Cassation*, one of whom acts as president of the Court of Justice of the Republic.

### *EU Affairs*

The French parliament's powers of oversight in EU affairs have grown over the last five decades. Already in 1979, the National Assembly and the Senate set up Delegations for European Affairs. Delegations were not full committees, as the Constitution limited the number of the latter to six. The idea for creating a delegation was to enable members to inform themselves about EU affairs following the introduction of direct elections to the European Parliament (Grossman and Sauger, 2007). Following the adoption of the Maastricht Treaty, the French Constitution was amended in 1992 to require the government to transmit to parliament all draft proposals for legislation emanating from the EU. In the 1990s, this requirement was extended to other EU documents, and parliament also won the right to propose and adopt resolutions in the area of EU affairs. Finally, the 2008 amendment has set up a full Committee for European Integration inside each chamber with extensive powers to be consulted and informed of EU affairs.

At present, the EU Affairs Committee in the National Assembly can, upon its own initiative or on the request of a standing committee, provide opinions on bills concerning a field covered by the activity of the European Union. Moreover, the EU Affairs Committees and standing committees can propose a draft resolution regarding proposals for EU legislation. Most such resolutions originate inside the EU Affairs Committees. These can be debated in the plenary and passed, but they do not have a binding force for the government. There were 177 such resolutions passed in the Senate in 2000-2009

and 58 in the National Assembly in 2002-2009 (Dyevre, 2012). Compared to the specific EU-related instruments for *ex ante* scrutiny, the French Parliament relies on the standard arenas for *ex post* monitoring, particular on parliamentary questions and general scrutiny debates.

### ***Concluding Remarks***

Of the six parliaments analysed in this study, the French National Assembly has undergone the most far-reaching changes in the past two decades as regards both oversight and control capacities and practices. Through a series of reforms, culminating in major constitutional changes in 2008, executive-legislative relationships have undergone a transformation. Executive dominance has been reined in and parliamentary accountability of the government has been strengthened, as have the tools available to the National Assembly to make a positive contribution to the enhancement of public policy performance. Although the basic parameters of the political system – notably the existence of a dual executive with a directly elected President and a government headed by a prime minister – have remained intact – parliament has not only gained in autonomy, but also in influence.

### **2.3. POLAND: THE PROGRESSIVE STRENGTHENING OF THE *SEJM***

Since democratisation in the late 1980s, the Polish parliament, and in particular its lower house, the *Sejm*, have played an important role both in law-making and executive oversight and control (Zubek, 2001; Goetz and Zubek, 2007). But the last decade or so has seen a relative weakening of the *Sejm*'s law-making role which has mainly been due to two key developments:

- the increasing institutionalisation of political parties combined with growing party discipline and stronger powers of government and parliamentary party leaders over members;
- the change of the procedural rules in the late 1990s, in particular in the area of plenary agenda-setting. The new rules have given considerable powers over the plenary agenda and

the parliamentary timetable to the Speaker who can exercise such powers for the benefit of government parties.

At the same time, however, over the last decade, the *Sejm* has gained new opportunities for legislative oversight and control. Three main instruments are worth mentioning here:

- reform of parliamentary questions and the introduction of topical debates in 2003;
- reinvigoration of committees of inquiry from 1997 onwards;
- new mechanisms for monitoring the government in EU affairs.

These new instruments have supplemented an already impressive array of oversight and control mechanisms, including, in particular, the extensive powers of the *Sejm*'s standing committees.

### ***Legal Setting***

Poland's legal system is based on the tradition of codified law. The legal provisions regulating legislative oversight and control are contained in three types of documents: the Constitution, statutes, and parliamentary rules of procedure.

Between 1992 and 2013, Poland had two constitutions. The interim constitution was passed on 17 October 1992 to replace the old Communist constitution of 1952 (which was amended in 1989). The interim Constitution was amended twice in 1995 and once in 1996. It was repealed in 1997 by the new Constitution of 2 April 1997, which has so far been amended twice. The new Constitution can be amended on a proposal of 1/5 of all *Sejm* members, of the Senate or of the President. The amendment must be passed by 2/3 of the *Sejm* members and by absolute majority in the Senate. The text passed by both chambers must be identical.

Secondly, there are several statutes that regulate issues related to parliamentary oversight and control. The most important are:

- Law of 21 January 1999 on the committee of inquiry;
- Law of 9 May 1996 on the role of Deputy and Senator;
- Law of 11 March 2004 on the cooperation of the Government, the *Sejm* and the Senate regarding EU affairs;

- Law of 7 July 2005 on lobbying.

Parliamentary standing orders constitute a further source of legal provisions regarding oversight and control. Standing orders have the form of a parliamentary resolution. The *Sejm*'s standing orders were adopted on 30 July 1992 and have been amended 48 times since then. The rules of procedure can be amended on the proposal of the *Sejm* Presidium, 15 members or a committee. A simple majority of votes with at least half of the members present is sufficient for amendment. The rules of procedure of the Senate were adopted on 23 November 1990. They can be amended on the proposal of the Speaker of the Senate, the Senate Presidium, Committee of Procedure, Ethics and Senators Business or of a group of 10 Senators.

### *Political Setting*

Executive-legislative relations and the patterns of oversight and control in Poland have been, first and foremost, influenced by the bipolarity of the party system since 1993. Before 2005, the party system was dominated by a post-Communist party on the left, the SLD, and one or two parties on the right (AWS, then PO and PiS). The left-right split was not, however, ideological, but rather reflected the post-Communist *vs.* post-dissents divide. The importance of this cleavage declined over the 1990s and came to an end with the collapse of the electoral support for the SLD in the wake of the *Rywin* affair. Since 2005, the Polish party system has been dominated by the centrist and liberal Civic Platform (PO) and the right-wing and conservative Law and Justice Party (PiS). See Table 7 for the composition of the current and previous legislature.

*Table 9: Political Groups in 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> Legislatures*

	6 <sup>th</sup> Legislature	7 <sup>th</sup> Legislature
Party Group	2007-2011	2011 -
Civic Platform (PO)	208	206
Law and Justice (PiS)	146	138
Democratic Alliance (SLD)	43	26
Left		

Polish Peasants Party	31	29
Palikot Movement	-	41
Other	32	20

---

*As at the end of the 6<sup>th</sup> legislature and as of 26 March 2013 for the 7<sup>th</sup> legislature*

The other key factor that has had an important impact on the pattern of executive-legislative relations has been the increasing institutionalisation of parties since 1989. Except for the two post-Communist parties – the SLD and the PSL – the other parties that emerged after the collapse of Communism were loose networks of individuals which frequently split and merged. In contrast, the PO and the PiS, the two parties that currently dominate the party system, are more disciplined and structured organisations, although they share a heavy reliance on their leaders. As a result, the Polish parliament has come increasingly to resemble western European parliaments in the sense that parties and party cleavages dominate legislative politics.

Finally, it is important to note that in the period 1992 to 1997 the Polish political system provided the directly elected president with strong veto and appointment powers. In contrast, the 1997 Constitution, while retaining a direct election for presidency, has reduced the control of the president over the cabinet and the legislature, not least by reducing the threshold for overriding the president's veto from 2/3 to 3/5.

### ***Institutional Setting***

The committees of the *Sejm* have traditionally provided a key forum for parliamentary oversight and control in Poland. The committees enjoy extensive powers to demand information, hold hearings and undertake fact-finding missions. In recent years, the powers of committees have been strengthened further. In the last decade, the plenary has also emerged as an important venue for oversight and control. The procedure for asking parliamentary questions has been overhauled and supplemented by the right of parties to initiate scrutiny debates during each weekly sitting. The role of the Senate in



legislative oversight has been rather marginal, as the current constitution explicitly makes the government accountable only to the lower chamber.

### *Instruments of Oversight and Control*

#### *Motion of No Confidence*

Under the 1992 Constitution, a motion of no confidence could be proposed by at least 46 members. The motion could, but did not have to, identify a new candidate for prime minister. The motion was considered accepted if it was supported by an absolute majority of votes cast (in which case abstentions were counted as votes against). If a motion failed, it could not be introduced within three months, unless it was proposed by 115 members. If a motion was accepted, the prime minister would resign and the president could either appoint a new prime minister or dissolve the parliament. Between 1992 and 1997, the *Sejm* passed a vote of no confidence twice. In 1993, the motion was passed against the Suchocka government and the *Sejm* was dissolved. In 1995, a constructive vote of no confidence led to the change of prime minister, but not of the composition of the governing majority coalition. In addition, the 1992 Constitution also provided for the possibility a vote of no confidence against an individual minister. The procedure was the same as that for the motion of no confidence against the whole government, except that the motion could not identify a new candidate for minister.

The 1997 Constitution has changed the no confidence procedure by requiring that all motions are ‘constructive’ in the sense that they must identify a new candidate for prime minister. It is thus no longer possible for a no-confidence to be passed against the government without electing a new prime minister. The no-confidence motions have been proposed a few times since 1997 (most recently in spring 2013), but none have been successful. The 1997 Constitution has also preserved the possibility of a no-confidence vote against an individual minister. While many such motions have been proposed since 1997, they have always been rejected.

#### *Government Statements and Topical Debates*

Conventionally, the government informs the *Sejm* by way of presenting reports and policy statements about its past or future actions. The presentation of reports and statements in a plenary sitting is followed by a debate which may lead to a vote rejecting the government statement (but without implications for confidence). Reports may also be transferred to a committee for further deliberation and may provide the basis for a draft resolution (see below). Between 1991 and 1997, the prime minister and ministers presented 212 reports and statements, an average of 35 per annum (Zseliga, 1998). Between October 2011 and March 2013, the government presented 21 reports and policy statements to the parliament ([www.premier.gov.pl](http://www.premier.gov.pl)). In addition to government statements, agencies and other state institutions are required by different statutes to present reports to the parliament. The presentation is normally followed by a debate. Such reports are, for example, presented by the Supreme Audit Office, Ombudsman, Constitutional Court, Television and Radio Council, and the National Bank of Poland.

The statements and reports mentioned above are presented by the government and other agencies either on their own initiative or if required by statute. Since April 2003, an amendment to the rules of procedure has introduced a new institution of Topical Debate. During each sitting week, the Speaker is required to introduce a special item on the plenary agenda called “Topical Debate”. The item should not take longer than 90 minutes. Within the framework of a Topical Debate, parliamentary groups or 15 members can ask any member of government to present a statement on any issue. The *Sejm* Presidium decides which requests are accepted taking into account the size of parliamentary groups. The statement by a government minister or prime minister is followed by a general debate. Between April 2003 and September 2011, government representatives were asked to present 183 times during topical debates, an average of 22 times a year (see Table 8). The motions for such presentations came both from both opposition and government parties.

*Table 10: Successful Motions for Government Statements during Topical Debates*

<b>Party Group</b>	<b>2001-2005</b>	<b>2005-2007</b>	<b>2007-2011</b>
--------------------	------------------	------------------	------------------

PiS	11	10	24
PO	9	10	35
SLD	4	4	13
PSL	9	3	8
LPR	6	6	-
SO	7	8	-
Others	11	-	5
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>41</b>	<b>85</b>

Source: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

### Resolutions

Before 1992, the *Sejm* could pass legally binding resolutions requiring government to take some specific action. The 1992 Constitution, however, changed the status of parliamentary resolutions into non-binding instruments. The 1997 Constitution has preserved this change. There are now four different forms of such instruments which fall into two broad categories: (i) appeals and requests to government to undertake a specific action or course action, and (ii) statements containing the *Sejm*'s position on a given matter. Resolutions may be proposed by the *Sejm* Presidium, a group of 15 members or by committees. They undergo two readings on the floor and a committee stage before adoption. Table 9 shows the number of proposed and passed resolutions between 1993 and 2011. Parliament adopts between 200 and 300 resolutions per term.

Table 11: Proposed and Passed Resolutions, 1993-2011

	1993- 1997	1997- 2001	2001- 2005	2005-7	2007-11
Proposed resolutions	371	225	304	173	242
Passed resolutions	296	190	256	203	289

Source: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

### *Standing Committees*

The *Sejm* committees have always had many oversight and control powers, even before 1989 (Olson 1998). The 1992 and 1997 Constitutions as well as the 1992 rules of procedure have confirmed this strong position of the *Sejm* committees. The committees have five types of powers:

- to demand information: the committees may request information from ministers on any aspect of government policy, and ministers are obliged to provide this information to committees;
- to request the presence of ministers at the meetings of committees where the matters falling into their competence are to be discussed;
- to hold scrutiny hearings regarding any aspect of government policy falling within their remit. Such meetings normally start with a presentation by governmental minister and presentation by a representative of the Supreme Audit Office which is followed by a general debate;
- to undertake field visits and field research regarding the operation of state-owned companies and other state offices;
- to pass non-binding *desiderata* and opinions. A *desideratum* is a request relating to a specific issue; an opinion contains the committee's position on a specific issue. Both instruments can be addressed to the government as a whole or to individual ministers. They can also be addressed to the head of the Supreme Audit Office, governor of the central bank, general public prosecutor, and the chief labour inspectorate. *Desiderata* and opinions passed by a committee are sent by its chair to the *Sejm* Speaker who passes them on to their addressees. The Speaker may ask the committee to reconsider a *desideratum* or an opinion; once a committee has reaffirmed a *desideratum* or opinion, the speaker must send it on to its addressees. The addressee of a *desideratum* or opinion must - within 30 days - take a position on the committee's request or opinion and inform the speaker of their position. The speaker may extend the 30-day deadline on the request of the addressee, after having consulted with the committee. The committees discuss the responses they receive at their

meetings. If no reply is received within the deadline, or if the committee considers the reply to be unsatisfactory, it may pass a new desideratum or opinion, ask the Speaker to return the reply as unsatisfactory or ask the full chamber to pass a resolution on the matter.

See Table 10 for a summary of all *desiderata* and opinions passed by the *Sejm* committees between 1993 and 2011.

Table 12: Committee Desiderata and Opinions, 1993-2011

	1993-1997	1997-2001	2001-2005	2005-7	2007-11
Committee desiderata	280	339	230	134	218
Committee opinions	881	1 093	1 507	886	1 675

Source: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

In addition, since 2006, the *Sejm* committees have been given the right to hold public hearings regarding any bill that has been referred to them. Any member of the committee can propose a public hearing and the committee votes to approve or reject the motion. Once a decision has been taken to hold a public hearing, any pressure group and non-governmental organisation that registers its interest within a deadline is granted the right to participate and present testimony during hearings.

### *Committees of Inquiry*

The Polish *Sejm* has long had the right to establish committees of enquiry (although the term ‘committee of inquiry’ was only introduced in the 1997 constitution) (Kruk, 2008). There were three such committees in 1991-1993, two in 1993-1997, three in 2001-2005, one in 2005-2007, and four in 2007-2011. In the last decade, committees of inquiry have received extensive media attention and have played an important role in scrutinising the actions of government. The most famous committee of inquiry was the *Rywin* committee which investigated corruption surrounding the

amendment of the media law in 2001-2002. Its hearings led ultimately to the resignation of the Miller government in 2004 and the collapse of the support for the post-Communist SLD party.

At present, a motion to establish a committee of inquiry can be proposed by the *Sejm* Presidium or a group of 46 members. The proposal is examined in two readings and a final vote is taken in a plenary sitting. The committee of inquiry can operate in parallel to judicial and police investigations. There are no time limits for the committee to present a report, but committees are wound up automatically at the end of the parliamentary term.

The inquiry committees have important investigation powers:

- The right to summon witnesses: every person subpoenaed by the committee must appear before the committee. Witnesses testify under oath and are liable to criminal penalties in case of perjury. Witnesses who are bound by state secrecy may only be interviewed regarding matters covered by secrecy only once they have been relieved of the secrecy obligation by the relevant authority. The committee may request that witnesses be relieved from the secrecy obligation and such requests should not be rejected unless this may result in a significant damage to the interests of the state. Witnesses bound by professional secrecy may be relieved from this obligation by a court order on the request of the committee. Meetings in which state or professional secrets are discussed are closed to the public.
- The right to retain experts. The committee may appoint experts to obtain specialized knowledge. Experts are appointed under the criminal court proceedings act.
- The power to demand documents: the inquiry committees have the power to demand documents and information that they consider useful in the investigation from any state authorities and other organizations.
- The power to request specific actions from the general public prosecutor. The prosecutor undertakes such actions under

criminal proceedings act. Members of the committee may participate in such actions.

- To hold public hearings. The committee may agree to the public broadcasting of its deliberations.

### *Parliamentary Questions*

The 1992 Constitution provided for two types of questions. Interpellations were written questions addressed to the prime minister or individual minister. They had to be responded to within 21 days and if the member was not satisfied with the answer, he or she could ask the Speaker to arrange for an oral response in the plenary. The second type – members' questions – were asked orally during a plenary sitting and had to be directly responded to by members of the government who were required to be present at such sittings. In 1993, the rules of procedure set aside three hours at each sitting week for parliamentary questions. The 1997 Constitution has preserved the two types of questions: interpellations and members' questions, but has changed the nature of the latter. In addition, in article 115, the Constitution has also introduced a new form of oral questions called *topical questions*.

#### (i) Interpellations

Interpellations are a form of written questions which must cover a significant issue of public policy. An interpellation must contain a brief statement of fact and a clearly identified question. The *Sejm* Presidium may reject interpellations that do not comply with these formal requirements. The Presidium may also decide to delete phrases that violate the principles of the members' etiquette. Each member has the right to make an interpellation by submitting it in writing to the Speaker. The Speaker forwards interpellations to their addressees. Interpellations must be responded to within 21 days. The Speaker forwards the replies to the sponsor of the interpellation. If the sponsor considers the reply unsatisfactory, he or she may ask the Speaker to request additional information from the addressee of the interpellation. Such requests for additional information may only be made once. Additional information must be provided within 21 days. Table 13 shows the number of interpellations submitted by

MPs in the current 2011-2015 legislative term (until 31 May). More than two in three interpellations are submitted by opposition parties, with almost half of all questions submitted by the largest opposition party – the PiS.

*Table 13: Interpellations by Party Group, 2011-2015*

<b>Party groups</b>	<b>Interpellations</b>
Civil Platform (PO)	8 563
Law and Justice (PiS)	14 764
Polish Popular Alliance (PSL)	1 017
Democratic Left Alliance (SLD)	2 882
Other	5 887
<b>Total</b>	<b>33 113</b>

Source: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

#### (ii) Members' questions

Members' questions are the other form of written questions. They differ from interpellations in two main ways. First, they have a different scope. An interpellation must cover a significant issue of public policy, while members' questions must relate to a specific issue regarding the domestic or foreign policy of the government. Second, members' questions are addressed and responded to according to the same procedure as interpellations, except that the sponsor of a members' question does not have the right to request additional information. Table 14 shows the number of members' questions submitted by MPs in the current 2011-2015 legislative term (until 31 May). The data pattern is similar to that for interpellations.

*Table 14: Members' Questions by Party Group, 2011-2015*

<b>Party groups</b>	<b>Interpellations</b>
Civil Platform (PO)	1 883
Law and Justice (PiS)	3 007



Polish Popular Alliance (PSL)	402
Democratic Left Alliance (SLD)	602
Other	2 430
<b>Total</b>	<b>8 324</b>

---

Source: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

### (iii) Topical questions

Following the revision of the standing orders in 1997 and 2003, the agenda of every sitting week must include an item ‘Topical questions’. MPs inform the Speaker in writing about the general theme and the addressee of a topical question they would like to ask during the question time. The *Sejm* Presidium decides which questions are placed on the agenda, after having consulted the Council of Elders. There can be no more than 11 questions during one sitting week. Each question can last 2 minutes, and the response can last 6 minutes. After that, the sponsor of the question can ask a supplementary question for no longer than one minute, followed by a three-minute reply. At a maximum, topical questions thus take up about 2-2.5 hours of every sitting week.

### (iv) Overall assessment

As in the other states covered by this report, parliamentary questions may serve different purposes, some of which may be unrelated to that of parliamentary oversight, for example, gaining a higher public profile or pursuing constituency-based interests. The question is whether parliamentary questions are used chiefly as an instrument of parliamentary oversight in Poland.

To date there is no academic research on this topic, either in the English or Polish language. The data in Tables 13 and 14 show that written questions are asked chiefly by opposition MPs. This suggests that written questions are mainly used as an instrument of oversight and information-gathering. Table 15 further shows that this form of parliamentary oversight has grown in importance over the last two decades, as the number of interpellations increased by a factor of

four and the number of members' question by a factor of two. It is possible that this trend has been reinforced by the growing bipolarity of the Polish party system.

These figures do not, of course, exclude the possibility that opposition members ask questions to pursue constituency-centred or other interests. To check this possibility, a random sample of 154 topical questions from the 2007-2011 legislative term have been analysed. The analysis shows that only 34 (22%) of the questions' titles contain a reference to a local issue such as local companies, economic or infrastructural projects. The bulk of topical questions relate to specific issues of government policy in various areas without specific reference to local conditions.

*Table 15: Parliamentary Questions, 1993-2015*

	<b>1997- 2001</b>	<b>2001- 2005</b>	<b>2005-7</b>	<b>2007-11</b>	<b>2011- 15*</b>
Interpellations	7 075	10 660	9 581	24 435	33 113
Member's questions	4 247	4 386	3 495	10 632	8 324
Topical questions	311	710	439	952	888

Source: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) \* until 31 May 2015

### *Relationship with the Supreme Audit Office*

The Supreme Audit Office (SAO) is a constitutional body with responsibility for auditing central state institutions, local government and other organisations that are publicly funded or that use state property. The *Sejm* has a special relationship with the SAO. The head of SAO is appointed by the *Sejm* for six years and the Speaker appoints deputy heads. The SAO is required to keep the *Sejm* informed about the results of all of its audits and to present other motions and reports envisaged in the law on the SAO. The SAO can also ask the *Sejm* to deliberate on a particular issue. The *Sejm* and its institutions (Speaker, Presidium, committees) can ask the SAO to

undertake audits of specific issues. The SAO also has a special role in budgetary scrutiny – see below.

### ***Budgeting***

The government is required to present to the *Sejm* a final budgetary statement within five months from the end of the budgetary year. This statement is considered by the *Sejm* within 90 days and a vote is taken on whether to approve the final accounts. The 1992 interim Constitution required the government to resign if the final accounts were rejected. The 1997 Constitution does not provide for any special consequences of such a decision. It is assumed that, if accounts were rejected, the parliament would proceed to vote on confidence or to initiate proceedings for violation of the Constitution against individual ministers (Kruk, 2008).

The budgetary statement is deliberated only in the *Sejm*, and the Senate has no role in this process. The Supreme Audit Office must present its opinion. The draft statement – together with the opinion of the Supreme Audit Office – is forwarded by the Speaker to all relevant standing committees that present their opinions to the Public Finance Committee. The Public Finance Committee formulates a report in which it recommends rejection or approval of the statement. The report is presented to the plenary floor and a debate is held. The head of the Supreme Audit Office presents its opinion. The *Sejm* votes on the accounts according to the same procedure as that for ordinary resolutions.

### ***Petitions***

The 1997 constitution entitles every citizen to bring petitions to any state authority, including the parliament. The constitutional provisions required that the details regulating the submission of and responses to petitions should be regulated in a statute. Until 2014, this constitutional provision remained largely dormant, even though the concept of a petition was introduced in the 1998 amendment of the Civil Procedure Code (Florczak-Wator, 2011). It was only in July 2014 that a law on petitions was finally passed, and it will enter into force in September 2015.

The new law states that a petition may be submitted by an individual, corporation and other organizations to any state institution, including the Sejm and the Senate. The petition may be made in a public or individual interest. A petition is defined as a request that a state institution that a specific action, in particular amend a law or take a specific decision. A petition must contain the description of the petitioner, the description of the addressee and the explanation of its purpose. If the petition does not comply with technical requirements it may be rejected.

A petition must be considered without delay, and not later than within three months from the date of its submission. This deadline may be extended by a further three months. The *Sejm* and the Senate must compile and publish annual list of all petitions received and responded to. The petitioner is informed about decisions taken in response to a petition. No complaints may be lodged against such decisions.

The *Sejm* standing rules are currently being amended (June 2015) to incorporate specific provisions regulating the consideration of petitions. The draft rules envisage that petitions will be considered by a specialized Petitions Committee within a deadline specified by the Speaker.

### ***Criminal Liability***

According to article 156 of the Constitution, members of the Government are liable for the violation of the constitution and laws as well as for criminal offences performed in the holding of their office. They are tried by the Court of the State (*Trybunał Stanu*) on the decision of the Sejm expressed by a 3/5 majority of all members on the request of the president or 115 MPs. The Court of the State consists of 19 members including the president of the Supreme Court who acts as chair. The other members of the court are selected from among the MPs, at least half of whom must have legal qualifications to act as judges.

## *EU Affairs*

With Poland's accession to the European Union in May 2004, the Polish Parliament has gained new powers to scrutinise governmental actions in EU affairs (Lazowski, 2007). According to a law on institutional cooperation passed in March 2004, the parliament won the right to be informed on EU affairs, to be consulted in the EU law-making process and to influence selected EU-related appointments. The key institution inside the *Sejm* is the European Union Committee which consists of 46 members; its composition reflects the proportional size of different political groups.

Under the inter-institutional arrangement, the government is required to present a report on Poland's participation in EU affairs to the *Sejm* and the Senate every six months. The two chambers may themselves require the government to present a report on a particular EU-related matter. The government also has an obligation to provide both chambers with copies of all pending EU proposals including Council and Commission work plans, consultation documents, proposals for legislation, proposals for international agreements and soft law proposals.

When it comes to the scrutiny of government actions in the EU law-making process, the government must present to both chambers its draft positions on pending EU law proposals. The draft opinions are accompanied by impact assessments. The chambers have 21 days to present their opinions. The opinions are presented by the EU Committee, rather than the full plenary. The parliament is also consulted on various appointments to EU institutions. These include: members of the European Commission, the Court of Auditors, judges at the European Court of Justice, advocates general, members of the Economic and Social Committee, and the Committee of Regions.

## *Concluding Remarks*

The Polish *Sejm* provides an instructive illustration for a general trend noted in Section 1 of this paper: whilst European integration inevitably limits parliamentary discretion in law-making, parliaments have strong incentives to enhance both their oversight and control

capacities and to employ their relevant powers vigorously. Emerging from the initial democratic transition with an already impressive range of oversight and control instruments, the Polish parliament has since acquired further relevant powers and is prepared to use them vigorously. In so doing, the *Sejm* exercises both the classical political function of holding the government to account, but also makes a major contribution to enhancing the quality of public policy.

#### **2.4. THE UNITED KINGDOM: INCREMENTAL ADVANCES UNDER CONDITIONS OF A STRONG EXECUTIVE**

What distinguishes the British House of Commons from the other parliaments studied in this report is the doctrine of parliamentary sovereignty which, on the one side, leaves all power to decisions taken in the House of Commons, but – somewhat paradoxically – also weakens the legislature as it gives the executive reasons centralising decision-making. In the United Kingdom, parliamentary oversight and control take place less within the government–opposition framework (as the former can usually rely on large majorities thanks to the majoritarian electoral system), but more between frontbenchers and backbenchers across political parties. Here, a shift from a chamber to a committee-based system of oversight and control has been taking place. However, the doctrine of parliamentary sovereignty remains highly influential, not least in the minds of MPs themselves.

##### ***Legal Setting***

As a consequence of the long-term evolution of parliamentary procedures in the United Kingdom, the level of integration of the legal framework underlying parliamentary control is low. With even the constitution being unwritten, most oversight and control procedures are based on convention. The core idea behind the constitutional doctrine of parliamentary sovereignty is that statute law passed by simple parliamentary majorities can alter any constitutional setting: only Parliament has the right to “make or unmake any law whatever, and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament” (Dicey, 1959). Although the process of Europeanisation, alongside with the jurisdiction of the

European Court of Justice and the 1998 Human Rights Act, can be interpreted as a shift towards a more rights-based legal and political culture, parliamentary sovereignty continues to be at the core of executive-legislative relations in the United Kingdom. The cabinet is still exclusively regulated by convention. Another convention of great importance stipulates that MPs do not lie in Parliament and do not accuse their fellow MPs of doing so. The most important formal pieces of legislation underlying executive-parliamentary relations are the Parliament Acts of 1911 and 1949, which secured the supremacy of the House of Commons over the House of Lords. The latter can only exert a suspensory veto over legislation. Additionally, the Salisbury Convention ensures that all government bills mentioned in the election manifesto face no opposition in the House of Lords. Rather, the House of Lords usually amends legislation, predominantly with respect to technical aspects. The only significant exception to this are EU politics (see below).

All instruments of executive oversight and control mentioned below are subject to recall by simple majorities. The House of Commons Standing Orders (SO) are subject to regular change. They are neither binding nor complete: for instance, the mechanisms underlying the passage of bills (and in particular the three plenary readings) are not even mentioned in the SO. The factual handling of parliamentary procedures is ultimately negotiated by ‘usual channels’ consisting of the Chief Whips of all parliamentary parties (in which the whip of the major governing party enjoys a privileged position).

### ***Political setting***

Britain’s ‘Westminster model’ of democracy is – perhaps more than any other democratic setting – based on majority rule pure and simple. The dualistic character of political competition reflects the traditionally one-dimensional societal conflict structure, which is institutionally transformed by a majoritarian (‘first past the post’) electoral system. Accordingly, for much of the 20th century, the United Kingdom displayed a two-party system consisting of Labour and the Conservative Party (at least at the national level). Recently, bipartisan competition has been challenged by the Liberal Democrats (which currently govern in a coalition with the Conservatives), the UK Independence Party, and the Greens (which currently hold one

parliamentary seat). Alongside with parliamentary sovereignty, the electoral system centralises power to an extent which renders Britain resembling an ‘elective dictatorship’ (Lord Hailsham): “The working British constitution [...] is ruthlessly simple: a government supported by the majority party in the House of Commons can do anything” (Budge, 2002: 33).

According to the convention of ministerial responsibility, ministers must be Members of Parliament (the House of Commons or the House of Lords). A formal resolution on ministerial responsibility was only passed in 1997. However, the insertion of the phrase that ‘ministers must not *knowingly* mislead Parliament’ (HC Deb, 19 March 1997, vol. 292, c1046-7, emphasis added) opened up loopholes and subsequently served as grounds on which ministers have delegated responsibility for operational failures to senior public servants instead of resigning (Grant, 2009). In line with the executive’s strong position, the final decision over conduct of ministers lies with the Prime Minister and not with Parliament. However, the constitution also recognises the opposition: the second largest party automatically is Her Majesty’s Opposition, which, as part of the constitution, enjoys special privileges. For instance, its leader and whips receive special salaries (the leader also a car with chauffeur) and privileged access to the 20 Opposition Days (on 17 of which the major opposition party sets the plenary agenda). On all other sitting days the parliamentary agenda is set by the government. As will be discussed below, the opposition rather acts like a government in waiting and pays more attention to developing an alternative course of action than to close scrutiny of the government.

### ***Institutional Setting***

Several institutional arenas of executive oversight and control can be differentiated: the plenary, parliamentary committees, the Ombudsman, and a supreme audit institution. Clearly the most visible *plenary* activity is question time. Here, one can broadly distinguish questions to ministers, Prime Minister’s Questions, and written questions. Another plenary activity are adjournment debates, in which backbenchers can raise issues. Additionally, there is the option to have emergency debates without prior notice under SO 24. MPs may seek an emergency debate from the Speaker on Mondays



to Thursdays. If the Speaker assents, MPs have three minutes to make a speech after question time and any urgent questions or ministerial statements. The Speaker then decides whether to submit the application to the plenary. Emergency debates need assent of a parliamentary majority (which only occurs very rarely as Table 11 illustrates). If the House agrees the debate will take place on a future day, it is usually the next sitting day. All plenary debates are based on motions. The most common debates are on government bills or motions which can be formally approved by the House. Besides, there are adjournment debates which enable individual MPs to raise topics at the end of a sitting and topical debates mostly raised by Select Committees (Norton, 2013: 111–8).

In the United Kingdom, two types of parliamentary committees are scrutinising the executive: first, *Public Bill Committees*, which largely oversee legislation, and second, *Select Committees*, which rather resemble permanent committees of inquiry. Another, more theoretical option is an impeachment of Prime Ministers. The impeachment is an ancient parliamentary right last used in 1806 and can be successful if it is proven that the Prime Minister is misleading the country in breach of the constitution. However, when it was last attempted to impeach a Prime Minister (Tony Blair for his conduct of the Iraq war), it led to no result as Blair resigned in 2007.

Apart from direct scrutiny carried out by Parliament, two additional bodies oversee the executive indirectly. First, the *Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO)*, which comprises the offices of the Parliamentary Commissioner for Administration (PCA) and the Health Service Commissioner for England (HSC). The PHSO is a non-elected, non-political official reporting to Parliament via the Select Committee on Public Administration, with which the Ombudsman closely coordinates its activities. Originally set up in 1967, the Ombudsman investigates public complaints about government maladministration. Unlike MPs, the Ombudsman has access to departmental files and can take evidence on oath. With a staff of 422 and a budget of 33 million pounds, the Ombudsman dealt with 4 732 enquiries, conducted 410 investigations and secured over 1 700 remedies in 2011-12 ([www.ombudsman.org.uk](http://www.ombudsman.org.uk)). However, these enquiries have to be filed through MPs, which diminishes the effectiveness of the Ombudsman. In 2001, it was proposed to

simplify this procedure. However, the reform is still delayed by the government (Giddings and Irwin, 2005).

Second, the *National Audit Office (NAO)*, which also reports to the Public Accounts Committee through the Comptroller and Auditor General, who is an officer of the House of Commons. With a staff of 860, the NAO is also reactive rather than proactive. Its financial audit touches upon three areas: the truth and fairness of financial statements; the regularity (or statutory validity) of expenditures, and; the propriety of the audited body's conduct in accordance with parliamentary, statutory and public expectations. Similar to the Ombudsman, reports of the NAO serve as basis of investigations of the Select Committee.

### ***Instruments of Executive Oversight and Control***

It has already been mentioned that *parliamentary questions* are the most important means to hold the executive accountable in the House of Commons' day-to-day activities. Questions are rigorously formalised in Appendix 1 of the SO. Most notably, a parliamentary question must either seek information ('what, how many, when...') or press for action ('if he will...') and not offer or seek expressions of opinion. Additionally, questions must be concise (i.e., not requiring a lengthy answer) and indicate the department towards which they are directed (Sandford, 2012: 5). Responsibility in other respects rests with the MP who proposes to ask the question and responsibility for answers rests with Ministers. In the United Kingdom, the Speaker is the final authority as to the admissibility of questions. However, the Speaker's responsibility in regard to questions is limited to their compliance with the rules of the House. MPs can discuss the admissibility of questions privately with the Speaker (Erskine, May 2011: 356).

Question Time has been transformed from a forum principally for use by backbenchers to a battle between the main parties with party managers handing out suggested questions to backbenchers. Question Time takes place for one hour Monday to Thursday. While Prime Minister's Question Time (PMQT) is scheduled for 30 minutes on every Wednesday, other ministers answer oral questions under a rota system approximately once a month. With the exception

of PMQT, half the time is spent on questions tabled three days in advance. However, not only supplementary, but also spontaneous topical questions ministers have no advance notice of may be asked on the spot during the debate. PMQT exclusively consists of topical questions, with a special role played by the leader of the opposition. Each MP is allowed only oral one question per Department and no more than two on a single day. The order of questions is subject to a random 'shuffle' procedure. Urgent questions need not be given notice of and can be asked immediately after question time given the Speaker's consent. Written questions can also be 'named', which means that they have to be answered within a specified time period (usually the second sitting day after the day on which they are handed in). Ministers are expected to answer ordinary written questions (which are not put down for a named day) within a working week of their being tabled (Erskine, May 2011: 355). There is, however, no formal sanction in case a minister has not responded the written questions within the prescribed time. However, MPs receiving no (or an allegedly insufficient) answer can complain to the Public Administration Select Committee (whose reports are treated seriously by the government, see below).

Two trends stand out with respect to the use of parliamentary questions: on the one hand, questions became more open through time (Giddings and Irwin, 2005) and, on the other hand, the number of questions asked increased considerably. 1966 was the first year in which the number of written questions exceeded those asked on the floor. However, as Table 11 illustrates, in the double-length 2010-12 session (lasting from 25 May 2010 to 1 May 2012), the number of questions fell back to the pre-2005 level. Between 2010 and 2012, a total of 9 484 oral questions were asked, of which 4 710 received an answer. Added with a total of 97 753 written questions (not to forget 73 urgent questions), the total number of questions was 107 310. The distribution of oral questions generally reflects the strength of the party groups, even though the opposition is allowed more supplementary questions. Numbers for the 2002-03 session (the only one for which a detailed account is available) (Young et al., 2003) suggest that the opposition parties' questions are asked both by frontbenchers and backbenchers. Interestingly, a small number of MPs is responsible for a large number of questions: in the 2010-12 session, eight Members had more than 1 000 questions answered; the

20 Members with the most answers were responsible for 20% of all questions. Throughout the last five sessions, it was the Department for Health that received the most questions (9 023 in 2010-12) (Sandford, 2012).

The *efficiency of oral questions* has recently been jeopardised with respect to the fact that answers are prepared within the centralised parliamentary answering unit which allegedly fail to provide thorough answers (Sandford, 2012: 7). However, this problem primarily affects written questions. Ministers providing an insufficient answer to an oral question run risk of losing their reputation. In this respect, oral questions, and PMQT in particular, despite being a pre-orchestrated ritual, are efficient as they attract attention far beyond Parliament (Norton, 2013: 122, 144).

*Adjournment debates* are another opportunity for backbenchers to raise issues relating to his or her constituency or matters of public concern, to which a relevant minister will reply. The opportunities for adjournment debates were extended in 1999 when new opportunities for debate were created in the parallel sittings in Westminster Hall. This allowed for 500 additional adjournment debates of 90 minutes per year. In the chamber, approximately 30 minutes per sitting day (about 150 per session) are spent on adjournment debates.

Legislative scrutiny traditionally takes place in *Public Bill Committees* which consist of the minister in charge of the bill, party whips, and several backbench MPs adding up to a total of between 16 and 50 MPs. These committees usually provide stable majorities for the government and rarely substantially amend bills (which they are formally entitled to, even though their amendments can be overruled during the third reading on the floor). The weakness of Public Bill Committees largely goes back to their non-permanent character as members are appointed on an *ad hoc* basis, which ensures that the whips usually dominate proceedings. As a consequence, whips often find it difficult to motivate MPs to take part in time-consuming committee work (Giddings, 2005). Recently, the formal powers of Public Bill Committees were strengthened. In November 2002, a new Scrutiny Unit was established in the Committee Office to assist committees examining expenditure and

draft bills. When Standing Committees were renamed into Public Bill Committees in 2006, they were granted the right to take evidence. However, just like Question Time, Public Bill Committees largely remain a bipartisan ritual rehearsed by frontbenches. Even though the executive may well refer draft bills to committees, it only made use of this opportunity when legislation is cross-party (Staddon, 2007: 33). The default option remains to refer bills to Public Bill Committees only after the second floor reading.

It is worth pointing out that parliamentary scrutiny in the United Kingdom does not exclusively take place in the dualistic fashion outlined above. *Select Committees* can be regarded as genuine cross-party instruments where backbenchers are overseeing frontbench (government) activities. Select Committees were introduced in 1979. Their basic task is to conduct inquiries, take evidence, and publish reports (to which the respective departments have to react within 60 days). At the moment there are 19 departmental Select Committees shadowing a specific government department plus the Public Administration Committee, which strictly speaking is a cross-cutting one, but has become the departmental Select Committee for the Cabinet Office. Select Committees consist of a minimum of eleven backbenchers and usually work on an all-party basis. In 2002, their resources were extended and since 2004, Select Committee chairs receive an additional payment of 13 328 pounds per year. This latter reform is of importance since it created a new career path independently from entering the frontbenches of the House. In 2005-06, the total number of staff supporting Select Committees was 227, of whom 191 worked in the central Committee Office (Staddon, 2007: 22, 25). These reforms, together with more recent ones to be discussed below, increased the visibility of Select Committees. This was particularly noticeable during the initial stage of the 2009 financial crisis, when the Treasury Select Committee conducted a thorough review of the banking sector in the course of which its hearings received considerable media attention.

The first detailed cross-departmental investigation of the select committees' impact on government policy for many years concludes that numerous committee recommendations are implemented by government, including many for major policy change. The overall success rate of Select Committee reports' recommendations was at

almost 50% in the 1997–2010 period (Benton & Russell, 2012). However, the most important form of Select Committees' impact is the threat of future evidence sessions and inquiries, especially since the ever-closer link between committees and the House (Norton, 2013: 143).

*Post-legislative scrutiny* of the implementation of legislation is a rare event in the United Kingdom and is usually only carried out if explicitly envisaged in the respective law (such as in the 2001 Anti-terrorism, Crime, and Security Act) or when the effects of laws were clearly unwanted (as with the 1991 Child Support Act). Since 2008, post-legislative scrutiny is regularly carried out by the respective ministries and sent to the respective Select Committees which then could undertake their own enquiry (Norton, 2013: 100).

Another important committee is the *Liaison Committee* which consists of all committee chairs. Since 2002, the Prime Minister appears twice a year in front of the Liaison Committee and answers questions (which are not tabled in advance). So far, it was rather the Prime Minister more than the committee members that performed better during these hearings, but with the increasing professionalization of committee chairs, this may well change in the near future. A general problem with all kinds of scrutiny activities discussed here is that the government can refuse to provide information on initiatives co-funded by private and public sector actors. In recent years, such initiatives (and subsequent refusals to provide information) occurred in a number of policy areas such as the National Health Service, schools, roads, and even prisons. As a consequence, 'quasi non-governmental organisations' (quangos) are almost excluded from control mechanisms. Here, as in any other policy area, parliament can only resort to its most fundamental right of censure: convention prescribes that the government resigns or requests dissolution of Parliament if it is defeated in a *vote of no-confidence*. This 'nuclear option' is, however, only chosen on rare occasion. The last vote of no confidence was (successfully) held in 1979.

Finally, British citizens enjoy the right to present *petitions*. This right arguably was at the origin of the history of the House of Commons. As early as in the 14th century, Parliament started to promote

petitions in order to expand its power (Norton, 2013: 18). However, in modern times, petitions became largely inefficient. They were usually sent to the local MP in the petitioner's constituency who then presented it to Parliament, often without any debate, always without any substantial debate. Governments usually ignored petitions altogether which is why citizens started to bypass Parliament and present petitions directly to the Prime Minister. Since 2010, citizens can also initiate online petitions (called e-petitions). Each petition gaining 100 000 signatures is automatically referred to the Backbench Business Committee for consideration in the plenary. Such consideration has so far always occurred if at least one MP supported the e-petition, sometimes even when the 100 000 supporters threshold was not met (Norton, 2013: 114-5, 236).

British governments can retain *confidential documents* from Parliament to protect national security and in the interest of collective responsibility. There are only two precedents mentioned in the House of Commons' manual (Erskine, May 2011: 446): First, on 10 August 1893, the Speaker ruled that confidential documents or documents of a private nature passing between officers of a department, cited in debate are not necessarily laid on the Table of the House, especially if the Minister declares that they are of a confidential nature. Second, on 16 February 2006, the Speaker ruled that, although a document was highly commercially confidential, a copy of the document should be placed in the Library with any sensitive material removed. This practice has been followed on subsequent occasions. However, secrecy remains a potent government weapon despite the new Freedom of Information Act, which came into force in 2005 (Grant, 2009: 138). Additionally, there is a convention of confidentiality surrounding the Sovereign's communications with his or her ministers (Cabinet Office, 2011: 3).

The term *impeachment* was originally developed in the United Kingdom and dates back to the 17th century. However, there has not been any case of political impeachment of cabinet members by the House of Commons in the United Kingdom for more than two hundred years, and some scholars argue that the whole institution has fallen formally out of use (*desuetudo*). For a long time now the legal responsibility of British cabinet members has in practice been subject to the ordinary rules of criminal law, both as regards procedure and



substance. Misconduct in public office is a common law offence committed by a public officer acting as such who wilfully neglects to perform his/her duty and/or wilfully misconducts him/herself to such a degree as to amount to an abuse of the public's trust in the office holder (European Commission For Democracy Through Law 2013: 10, 12).

To sum up, the House of Commons clearly disposes of routine instruments and *ex post* instruments to hold the executive accountable. It remains to be seen whether recent reforms of Public Bill and Select Committees – with the former more often altering government legislation and the latter aiming to raise attention to problem zones through their reports – will ensure a higher degree of *ex ante* scrutiny. With the exception of Select Committee reports, any ‘fire alarm’ control hardly exists; committees can be generally regarded as following the logic of ‘police patrols’. Consequently, eliciting information is regarded as being more important than censuring the government. The latter is still seen as a breach of the doctrine of responsible party government. Rather, it is the backbenchers vs. frontbenchers division which underlies potentially successful attempts to hold the executive responsible.

Table 16: *Questions and Emergency Debates in the House of Commons, 2010-12 and 2001-02*

	2010-12*	2001-02**				
	total	Cons	Lab	LibDem	other	total
Oral questions answered	4 710	2 511	2 876	688	311	6 386
<i>of which topical</i>	<i>n.a.</i>	<i>1 873</i>	<i>1 649</i>	<i>469</i>	<i>231</i>	<i>4 222</i>
<i>of which asked during PMQT</i>	<i>n.a.</i>	<i>421</i>	<i>372</i>	<i>130</i>	<i>43</i>	<i>966</i>
Written questions	102 527	29 217	22 683	12 659	3 043	67 602
<i>of which named for a specific day</i>	25 272***	<i>n.a.</i>				
Urgent questions	73	<i>n.a.</i>				
Total number of	107 310	79 126				



questions		
Emergency debates	3****	0
Top 5 departments which received most written questions (numbers)	Health (9 023) Business, Innovation, and Skills (7 690) Treasury (6 650) Defence (6 568) Work and Pensions (6 574)	Health (8 948) Transport, Local Government and the Regions (6 580) Environment, Food and Rural Affairs (6 344) Home Office (6 158) Trade and Industry (4 957)

\* *Source: Commons Sessional Returns, op. cit., p. 6. According to the House of Commons Information Service, numbers for questions per party are not available for any session after 2002. Note that the 2010-12 session was double-length, so to compare with 2001-02, one has to divide numbers of questions by two.*

\*\* *Source: Young et al., op. cit., p. 18.*

\*\*\* *Including 4 774 oral questions which received no answer on the floor.*

\*\*\*\* *One Conservative frontbencher, two Labour backbenchers.*

## ***Budgeting***

The field of budgeting follows the pattern outlined above.

Here, *ex ante* control is particularly weak as a consequence of the fact that it is the majority which almost exclusively sets the parliamentary agenda. As the minority has no control of the

legislative timetable, the majority often inflates the agenda with issues of minor importance to avoid debates on controversial topics. This explains why ‘ways and means’, i.e. taxes and duties, are hardly debated: during the 2000s, the annual average time spent debating the Finance Bill was five days (of about 150 annual sitting days). Even though the House of Lords’ Economic Affairs Finance Bill Sub-Committee performs a closer scrutiny, its impact remains limited as it is not able to amend the Finance Bill. Similarly, the number of ‘supply days’ is limited. As the discussion of expenditure traditionally was the opportunity on which the opposition raised its topics – not necessarily related to economic issues at all – it was ‘supply’ which in 1982 was largely transformed into opposition days. This left only three days per year for the discussion of ‘estimates’ (as the money required for every department is referred to) (McEldowney and Lee, 2005: 79).

On the committee level, the Public Accounts (select) Committee (PAC) scrutinises both estimates and accounts. The PAC is the oldest and most prestigious of all committees, usually chaired by a senior opposition MP. However, it regularly complains that the budget is both too vague (on important issues) and too detailed (on minor issues). In the conclusion of its most recent report on budgeting published in March 2013, the PAC stated that:

“There is also too little external scrutiny in the budgetary process. Parliament does not examine spending proposals, which could help to drive up their quality. Select committees could do more to challenge departmental spending plans, but lack the information needed to undertake this role.

”<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpublicacc/661/66104.htm> (last accessed 11 March 2013).

According to the summary of this report:

“There were gaps in data which made it difficult to compare options or benchmark spending proposals. There were no incentives for departments to collaborate on cross-government issues. There was no evidence of clear thinking on how one decision to save money in one budget area might lead to an increase in expenditure elsewhere. There was also evidence of game-playing.”

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/661/66103.htm> (last accessed 11 March 2013).

These two quotations are telling examples of the persisting self-confidence of the executive *vis-à-vis* parliament. Against this background it comes as no surprise that the National Audit Office faces the same problems as the Public Accounts Committee. Even though the close cooperation of both institutions has increased “almost exponentially both the quality and quantity of the financial information provided by the government” (McEldowney and Lee, 2005: 80), the NAO still is not entitled to report independently. Rather, its reports are cleared by the departments they touch upon and remain unpublished if the majority of House wants them to be.

### *EU Affairs*

The 1973 EEC accession of the United Kingdom may be regarded as a “massive breach” (Watts and Pilkington, 2005: 106) to the constitutional convention of parliamentary sovereignty. Perhaps as a consequence, EU affairs developed into the only area where both Houses of Parliament are able to hold the government accountable to a comparable degree and have exerted *ex ante* “police patrols” from the outset. European committees were established in both Houses immediately after the United Kingdom joined the European Community. In the Commons, both a Public Bill and a Select Committee are responsible for EU affairs. The European Scrutiny Committee (ESC) enjoys all opportunities of Select Committees. Its main role, defined under SO 143, is to sift EU documents on behalf of the House of Commons, identifying those of political or legal importance and deciding which should be debated. Since 1998, its scrutiny also covers the intergovernmental aspect of EU politics, which means that the ESC also scrutinises soft law, the negotiating position of UK ministers, and agreements within the European Council. The ESC consists of 16 members and a staff of 16, who mainly assess departmental documents (about 900 per year), each of which is accompanied by an explanatory memorandum (EM, including the government position on a proposal) and a regulatory impact assessment (RIA). The ESC publishes weekly reports on the evidence it has received and usually submits two reports to Parliament per year, each prompting a one-hour debate in the plenary

(when possible preceding European summits) (Watts and Pilkington, 2005: 143). The aim of this clearly is to influence relevant ministers before they attend European Council meetings (see Table 12).

However, even though the House of Commons is formally entitled to *ex ante* control, its impact remains limited. A resolution adopted by Parliament on 17 November 1998 held that “no Minister should give agreement to any legislative proposal or any agreement under Titles V or VI [the pillars of security and defence and justice and internal security] which is still subject to scrutiny or awaiting scrutiny by the House”. However, in reality documents and EMs are often delayed and, as the abovementioned resolution is no statute law, the government can chose an ‘override’ mechanism to avoid parliamentary scrutiny, which it does on a regular basis: override occurred 350 times between 2001 and 2008 (Grant, 2009: 152). In line with this, the ESC is one of the few European Committees which do not automatically have access to confidential documents (European Scrutiny Committee, 2014: 33). Another problem of European affairs scrutiny is the lack of willingness of MPs to serve on the Public Bill Committees. On average, the ESC confers 50-70 bills to one of the three European Committees per year. Tellingly, a 1997 Modernisation Committee had proposed to increase the number of these committees to five. However, only three – agriculture and fisheries, social security and home affairs, and trade and industry with 13 permanent members each – could be filled due to the lack of interest among MPs (Giddings, 2005: 224).

By contrast, the House of Lords’ European Union Committee (EUC) faces no recruitment problem given the large number of former political office-holders among its membership with considerable EU experiences, which ensures interest in, and knowledge of, EU affairs within the committee. Like the ESC, the Lords’ committee scrutinises draft legislation, Commission proposals and EU policies. It has about 20 members and six permanent sub-committees dealing with specific policy areas which involve an additional 50 co-opted peers. This ensures that roughly 10% of all EU proposals are scrutinised of which half are discussed on the floor of the House of Lords (Watts and Pilkington, 2005: 140-141). The EUC not only covers a wider area of responsibility than its Commons counterpart, it also enjoys a higher prestige as it concentrates on ‘big issues’

rather than day-to-day business. Accordingly, EUC reports are much more detailed and generally regarded as being characterised by profound expertise.

Since 2009, national parliaments can make use of new measures under the Lisbon Treaty. An early warning system was institutionalised which allowed parliaments to issue a ‘yellow card’ through ‘reasoned opinions’ indicating potential breaches of the principle of subsidiarity to the European Commission. So far, the new treaty has not prompted any institutional responses from either chamber of the British Parliament. However, since December 2009, the ESC has announced eight reasoned opinions and the EUC four. This is above the European average of 5.4 for all 38 EU national parliaments and is even more remarkable as 10 of the 38 national parliaments had not used reasoned opinions at all up to August 2011 and only 9 had used only one (see [www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do), last accessed 18 March 2013; and Bellamy and Kröger, 2012: 13). This level of involvement can be regarded as an indicator that recent changes in committee structure (to be discussed in the following section) seem to have rendered the ESC more (pro-)active.

*Table 17: House of Commons’ Public Accounts and European Scrutiny Select Committees, 2010-12 and 2001-02*

	Public Accounts		European Scrutiny	
	2010-12*	2001-02**	2010-12*	2001-02**
Members	19	17	16	16
Attendance (% of sittings)	67.9	65.8	53.9	58.1
Budget (£, excluding staff)	261 260	55 147	377 252	97 756
Reports	90	68	65	41
Witnesses heard	316	291	45	54
Number of permanent staff***	n.a.	12	15	13

\* Source: House of Commons, *Sessional Returns. Session 2010-12*, London: HSMO 2012. Note that the 2010-12 session was double-length, so

to compare with 2001-02, divide numbers for the budget, reports, and witnesses by two.

\*\* Source: House of Commons, *Sessional Returns. Session 2001-02*, London: HSMO 2002.

\*\*\* *Equivalents of full-time positions.*

### ***Concluding Remarks***

Two major reforms of executive oversight and control mechanisms were carried out in 2010: first, Select Committee chairs are now elected by the whole House through a secret ballot and, second, a Backbench Business Committee was institutionalised so it broke with the pattern of exclusive government agenda-setting. These reforms became possible primarily because of the 2009 expenses scandal, which triggered an inquiry by the Committee on Standards in Public Life into MPs' allowances. Consequently, a large number of MPs had to pay back expense claims and four were even sentenced to jail. Additionally, Speaker Michael Martin was forced to resign (the first Speaker to be expelled in more than 300 years). The ensuing crisis of the House's legitimacy prompted not only stricter regulation of parliamentary conduct, but also an extension of its autonomy *vis-à-vis* the executive. Prior to 2010, the Committee of Selection (which was dominated by the whips) appointed committee chairs. This explains why the election of Select Committee chairs released Committees from whip influence. It remains to be seen whether Select Committees now further develop from instruments of *ex post* scrutiny to origins of *ex ante* scrutiny and sources of inspiration of legislation. As Table 12 suggests, both the PAC and the ESC were more active in the 2001-02 session than in the 2010-12 (double-length) one. However, recent research suggests that Select Committees have recently become more independent from the frontbenches as they have established close mutual relations with their respective departments (Benton and Russell, 2012). In a similar vein, the institutionalisation of a Backbench Business Committee under SO 14 provides the Select Committees better access to the plenary of the House. The committee sets the agenda on approximately one day a week. However, for the time being, votes after backbench debates merely count as resolutions not binding on

the government. This illustrates that despite recent reform initiatives, the doctrine of parliamentary sovereignty still exerts its paradoxical effects in the United Kingdom and sustains parliamentary actors' self-constraint.

## **2.5. SWEDEN: THE PRIMACY OF TRANSPARENCY**

Sweden is a party democracy with high levels of party cohesion. What distinguishes Sweden from the other countries under investigation in this report is an emphasis on parliamentary representation which clearly trumps that on oversight and control and especially on holding the executive accountable. From a Swedish perspective, collective representation and the related and equally important value of openness (both in the Swedish polity and the EU) are not only means, but ends in themselves. Accordingly, seating in the Swedish parliament, the *Riksdag*, is by region and not by party affiliation. The stress on collective representation explains why the opportunity to cast a personal vote was only introduced in 1998 and is still used by a relatively small minority of voters. In the 2010 general election, approximately 25% of all voters cast a personal vote (Widfeldt, 2011: 596). Openness is ensured by the Swedish Freedom of Information Act, the antecedents of which can be traced back to the 18th century. Accordingly, parliamentary oversight and control in Sweden largely aim at obtaining information in order to influence policies parallel to their formulation. In contrast, screening mechanisms and *ex post* sanctions hardly exist. The most important prerequisite for *ex ante* control activities are the tradition of minority government and the absence of a clear-cut distinction between government and opposition that is characteristic of Westminster democracies.

### ***Legal Setting***

The elaborateness and integration of the legal framework underlying executive-legislative relations in Sweden is exceptional. The 1974 Swedish Constitution puts special emphasis on the delegation of power from the people to parliament. This also explains why, in 1974, a unicameral legislature was institutionalised (with currently 349 MPs) as the sole bearer of responsibility. Constitutional rules are not subject to judicial review. Given the important role of collective

representation, parliament and the executive are formally distinct from each other. Most important in this respect is the ‘incompatibility rule’, according to which MPs must resign their parliamentary seats when they become ministers. Up to 1974, members of the executive were not even allowed to attend committee meetings. Parliamentary control in Sweden is highly regulated in a well-integrated legal framework. The most important mechanisms of holding the executive to account are included in chapter 13 of the 1974 Constitution (*Regeringsformen*, RF). In fact, these mechanisms go back to the 1866 and 1809 predecessors of the current Constitution. Five constitutional mechanisms are of primary importance: the annual review of the Constitution Committee (RF Ch. 13, §§ 1-2), votes of confidence (RF Ch. 13, § 4), interpellations and questions (RF Ch. 13, § 5), the *Riksdag*’s Ombudsmen, and the National Audit Office (RF Ch. 13, §§ 6-7).

The constitutional instruments of executive oversight and control are further specified in the *Riksdag Act* (*Riksdagsordningen*, RO), which occupies a middle-position between constitutional and regular law. Changes to major RO stipulations (to which in fact all mentioned in this report belong unless stated otherwise) require the same supermajorities as constitutional changes, i.e. simple majorities in two *Riksdag* decisions between which an election has to take place. The RO can also be changed by a  $\frac{3}{4}$ -majority. However, it needs to be pointed out that the above mentioned oversight and control mechanisms are no ‘parliamentary matter’ in the RO sense as they do not contribute towards decision-making (the parliamentary function the RO is devoted to) (Bremdal, 2011: 82). For this reason, there is no legal obligation for ministers to answer questions, which, however, always happens by convention. Similarly, plenary debates on special affairs (*särskilda debatter*) are also only regulated in an additional stipulation to Chapter 2 of the RO (§ 14.2), which is subject to change by simple majorities. This illustrates that parliamentary information features more prominently *than* accountability in Sweden’s legal setting. Additionally, the *Riksdag Act* specifies the set-up of, membership in, and minority rights in committees (to be discussed below). After Sweden’s accession to the EU in 1995, an additional chapter (10) was included in the RO which regulates scrutiny of EU affairs in relation to standing committees, the Committee on EU Affairs, and the plenary. After the ratification



of the Amsterdam Treaty, the stipulation that governments need to inform parliament about EU affairs also became part of the Constitution (Ch. 10 § 10). Since Sweden's accession to the EU, administrative courts can repeal acts contradicting European law.

### *Political Setting*

In Sweden, the (relatively small) government departments are principally responsible for the initiation of policies, whose implementation is overseen by a separate network of about 300 central administrative boards and agencies. This restricted ministerial power softens the dualism between government and opposition. Consequently, Sweden is often described as an ideal-typical consensus democracy based on a hierarchical elite culture (Esaïsson and Holmberg, 1996). There is a tradition of minority government and Social Democratic dominance of the party system. Given that the Social Democrats governed for 69 out of 93 years between the introduction of universal suffrage in 1921 and 2010, consensus-orientation in Sweden was often regarded as an expression of Social Democratic dominance: "In our account, consensus is often a surface phenomenon produced by Social Democratic hegemony, a resulting construct rather than a way Swedish policy and politics work" (Heclo and Madsen, 1987: 30). These traditions clearly constrained parliamentary oversight and control.

However, recently, a growing emphasis on majoritarian government has begun to undermine the traditional pattern of minority government and selective (policy) inclusion of the opposition. The period between 1998 and 2006 was one of 'contract parliamentarism', in which the Greens and the post-Communist Left Party supported a Social Democratic minority government along policies and procedures outlined in a formal toleration agreement (Bale and Bergman, 2006). The centre-right bloc accordingly also increased its coordination, and in the 2006–2010 period, a formal coalition of the four centre-right parties (Conservatives, Christian Democrats, Liberals, and the Centre) held office. However, when the Sweden Democrats became the eighth parliamentary party in 2010, the centre-right coalition lost its majority and currently forms a minority government seeking support from the centre-left parties.

### *Institutional Setting*

In Sweden, parliamentary control exists in a variety of institutional forms. The most important mechanisms at the disposal of the *plenary* of the *Riksdag* are interpellations, questions, votes of confidence, and motions to the Constitution Committee (*Konstitutionsutskottet*, KU). Interpellations have existed since 1867, whereas oral parliamentary questions were only introduced in 1938 and written questions in 1995. Procedurally, interpellations and questions are not clearly separated from each other; the *Riksdag* Act only states that the former need to be motivated (Ch. 6 § 1). Since during the 20th century, interpellations became a means of expressing confidence in government or lack thereof (Bremdal, 2011: 73), questions were also introduced as a less formalised means of receiving information from ministers. There are procedural and practical differences between interpellations and questions even though both are often factually similar (Bremdal, 2011: 85). Procedurally, interpellations need to be motivated and approved by the Speaker (even though the chamber can overrule the Speaker's judgement), while questions are simply noticed to the Speaker who passes them on to the respective minister (no spontaneous questions). Ministers have six minutes to answer interpellations and MPs can then speak for up to four minutes each. Questions have to be tabled until Fridays and are answered during the weekly question time which usually takes place on Thursday (Holmberg et al., 2012: 839). Practically, interpellations often touch upon more general political matters while questions concern more technical subjects such as concrete measures government aims to take (Bremdal, 2011: 86–8). While interpellations receive a written answer additionally to the oral one given in the plenary, questions do not. However, MPs can ask ministers written questions throughout the year. Ministers have to reply to written questions within five working days (unless the *Riksdag* is in recess). Given that all procedures in the *Riksdag* rely on informal coordination between party groups, there are no sanctions in case deadlines for responses to interpellations or written questions are missed. There are, however, no signs of any breaches of the rules outlined in the previous paragraph. Apart from the suspensive veto on interpellations mentioned above, the Speaker has no prerogatives with respect to questions.

Standing committees play a very important role in the *Riksdag*, but to a lesser extent with respect to oversight and control activities. There are currently 15 standing committees with 17 members each, which means that 255 out of 349 MPs are involved in committee work (the others only as substitutes). Committees explicitly shadow departments as there is a formal obligation to prepare all legislation in a committee before it can be passed on the floor (the so-called *beredningstvång*). Committees must deal with all parliamentary motions. Additionally, they can initiate legislation or ask the government to set up a commission of inquiry preparing legislative proposals. In contrast to what the name may suggest, public commissions of inquiry are primarily concerned with the pre-legislative stage of policy-making. MPs usually serve long terms on committees and can hence be regarded as policy experts. There is a special protection for minorities in committees: upon request of five members, consultations with the government have to be scheduled. Even individual members can insert dissenting opinions in committee reports (which usually weaken their political impact). Despite their key role in the legislative process, committees organisationally reflect the modest resources of the *Riksdag*: even the *primus inter pares* among all committees, the Constitution Committee, only had a staff of 13 in 2012. The Constitution Committee also plays the most important role because it performs *annual reviews* of the government (to be discussed below).

Committees are also the main actors with respect to the monitoring of the implementation of laws. Since 2001, each committee of the *Riksdag* is obliged to follow up and evaluate (*följer upp och utvärderar*) decisions taken in its policy area under Article 4:8 of the Instrument of Government (*Regeringsformen*) (Holmberg, 2012: 263-5). This reform was introduced in the wake of the adoption of new public management in the 1990s which delegated more powers to public agencies. Committees' monitoring activities, which encompass both a descriptive and a normative element, primarily play a role in their (compulsory) reports on new laws. Apart from that, committees may publish short (online) reports themselves. In the 2008-10 period, 35 such reports were published (Holmberg, 2012: 799). A thorough assessment of all laws is not envisaged.

Committees themselves decide which topics or particular laws they follow up on and evaluate.

In Sweden, a simple majority of the Constitution Committee decides whether or not to initiate criminal proceedings against a government minister (European Commission For Democracy Through Law 2013). The decision then is directly referred to the Supreme Court (*Högsta domstolen*). According to Article 13:3 of the Instrument of Government, gross negligence on behalf of government ministers is a necessary condition and damage to third parties an aggravating circumstance. However, this procedure has not been used in modern times.

Furthermore, there are two additional institutions controlling the executive that report to parliament. There are currently four *Parliamentary Ombudsmen* (*Riksdagens Ombudsman*). These are elected by the *Riksdag* for a term of four years (re-election is possible and often takes place). The ombudsmen's major task is to ensure that the administration acts impartially and respects citizens' constitutional freedoms. The ombudsmen exercise control on the basis of complaints from the public. These complaints can concern central government agencies (excluding departments, but including courts of law), municipal agencies, and other public institutions (Mattson, 2009: 190). Their staff of currently 51 dealt with 7 312 letters of complaint in the 2013/14 parliamentary session, 8% of which resulted in a 'statement of criticism' (see <http://www.jo.se/sv/Om-JO/Statistik/>, last accessed 16 June 2015). The Ombudsmen have no powers to counteract misbehaviour but are entitled to legally charge officials. They submit one to two formal reports to parliament per year and about 15 more informal briefings to the *Riksdag* and its respective committees. Beyond the Ombudsmen, there is no instrument or body concerned with the protection of fundamental rights and freedoms of individual citizens. There also is no formal petition procedure. That is to say that citizens' requests and complaints rarely enter the parliamentary agenda but are usually reconciled, if admitted by the Ombudsmen, in an internal report. In 2013/14, 37% of all complaints were subject to a review; 26% were relegated to another public body after initial review and 11% were fully investigated by the Ombudsmen.

The *National Audit Office (Riksrevisionen)* only became solely responsible to parliament when it merged with the *Riksdag's* Auditors in 2003. Led by three Auditor Generals, it currently has a staff of 320. Like the Ombudsmen, the Auditor Generals are appointed by Parliament. Up to 2011, a board with 11 MPs from all parliamentary parties monitored all NAO audit activities. Since then, this task is performed by a Parliamentary Council (*parlamentarisk råd*) with eight members (one from each party represented in the *Riksdag*). In contrast to the board, the Parliamentary Council has no oversight powers. It is not a steering body, but rather a clearing unit between the NAO and parliament. The Auditor General report directly to parliament and its committees. There is no equivalent of a special audit committee (like, for instance, the Public Accounts Committee in the UK). Rather, reports are considered by the committee in whose jurisdiction they fall. Like the Ombudsmen, they can freely decide on their investigations, but cannot take any binding decisions. Their main task is to ensure monies are spent reasonably. There are basically two forms of evaluations: first, annual audits, which primarily control for the reliability of budgets; second, performance audits, which control for cost-efficiency of state spending. Annually, the NAO produces around 30 'effectiveness reports', which are channelled to parliament and its committees through the Parliamentary Council. Upon parliamentary request, the government has to respond to these reports within four months.

### ***Instruments of Executive Oversight and Control***

As already pointed out, most parliamentary instruments of executive scrutiny and control are routine elements included in the ongoing process of policy formulation which primarily aim at gathering information rather than censure the government. The only significant exception to this rule are *interpellations*, which often intend to put political pressure on the government. Interpellations have to be approved by the Speaker (whose verdict can be overruled by the plenary). If an interpellation is not answered within two weeks, the respective department has to explain the reasons for this to the MP who submitted the interpellation. In the 2011/12 parliamentary session, there were 358 interpellation debates, which usually lasted between 15 and 45 minutes.

Since 2003, the *Riksdag* holds a *question time* every Thursday. The Prime Minister attends question time every third week; otherwise a (rotating) panel of five ministers answers questions concerning their jurisdiction. Oral questions need not be tabled, they are asked on the spot (a one minute rule applies) and answered immediately. Follow-up questions are possible upon request. The parliamentary steering body, the Speaker's Conference, decides in advance about how many questions each party is entitled to ask. Even though the Swedish question time was modelled after the British prototype, the behavioural difference between the two is striking. Since most Swedish MPs emphasize legislation, question time *à la suédoise* arguably is "deferential and quietist" (Arter 2008: 135). Given the institutional opportunities for (and primary importance of) policy formulation, Swedish MPs strive for information in the first place. The focus of the *Riksdag* on legislation implies that the efficiency of oral questions (and interpellations) has been disputed since these instruments came into existence. Critics, on the one hand, argued that questions caused too much work for ministerial bureaucracies (for numbers, see table 13 below). Defenders, on the other hand, pointed towards the protracted procedure which meant that questions could not fulfil their function. However, there is general consensus that questions cannot be further restricted, especially since their number is modest when compared to other parliaments such as the House of Commons (Bremdal 2011: 91–4).

The only formal mechanism decidedly aiming at sanctioning government is the *vote of no confidence*, which is also possible against individual ministers. A vote of no confidence requires a minimum of 10% of all MPs (35). To be successful, no confidence votes need to be supported by more than half of all MPs (175). If a vote of no confidence is successfully directed against the Prime Minister, the whole government must resign. Five votes of no confidence occurred since 1974, all of which were unsuccessful. However, the threat of a vote of no confidence has triggered resignations on three occasions (1981, 1988, and 2006).

Another plenary instrument of executive oversight and control are *debates on special issues* (RO Ch. 2, § 14). These debates can take two forms: first, topical debates with fixed time slots such as free debates following government addresses, party leaders' debates (three per year), the annual debate on foreign policy, the debate on the special report from the Constitution Committee (see below) and the two general debates in combination with parliamentary recess in winter and summer. Second, debates on current affairs, six to seven of which usually take place per session. Such debates are guided by special rules. For instance, the ministers whose portfolio is concerned by the debate need to be present. Additionally, speaking time is restricted to a maximum of six minutes (for party leaders). Finally, every MP is entitled to forward *motions to the Constitution Committee (anmälningar)*. Such motions aim to investigate the conduct of cabinet members and serve as the basis for the special reports of the Constitution Committee (see below). An assessment of 143 such motions between the 2002/03 and the 2006/07 sessions revealed a growing partisan use, with motions to the Constitution Committee being continuously less driven by informational demands (Wockelberg and Öberg 2008: 306-8).

It has already been mentioned that the standing committees are largely concerned with legislation. The only (partial) exception to this are *public committee hearings*. Such hearings were introduced in 1988 and they are officially acknowledged in the *Riksdag Act* since 2001 (additional stipulation to Ch. 4 § 13). Traditionally, such public meetings were rejected as contradicting the consensual policy style. They were only formally admitted when members of the Constitution Committee began leaking information on its sittings to the media (Arter 2008: 130). In the 2011/12 session, all committees together held a total of 44 open hearings. However, the cross-examination of witnesses is still widely rejected and two thirds of all committee meetings are closed to the public, with closed meetings still being the default prescribed by the *Riksdag Act*. Additionally, only about a third of all public hearings seem to serve scrutiny purposes, usually *ex ante* rather than *ex post*. Despite the growing dualism between the political blocs, a “party culture” and “committee culture” operate simultaneously (Arter 2008: 138).



The only committee activity deliberately aimed at scrutinising the government is the *Constitution Committee's annual review of government*. This instrument goes back to the 1809 constitution which already gave the committee the right of scrutiny, and, even more importantly, access to confidential government papers under Sweden's FOI Act. Since 1997, the annual review is performed in two parts which aim to separate procedural from political questions. The first is the autumn review on 'general matters'. Here, the KU investigates whether procedural rules of administration were observed, whether the executive responded to parliamentary resolutions and questions in time and whether it kept to its proposed schedule of legislation outlined in the annual policy statement of the government. The second and more important review is published in spring and concerns 'special matters'. This is a longer and more political review responding to MPs' motions put forward to the committee. Here, the most common topics are questions on weapons exports, gender equality, and foreign policy in general. The special review has grown ever more important since 1974. One consequence of this development is that the reports have become much longer, from about 50 pages after 1974 to more than 200 pages for the special report alone in 2012 (excluding appendixes). With the only exception of the periods of centre-right minority government (1982-83 and 1994-98), the share of unanimity on the usually 25-40 items covered by special reports nonetheless grew continuously to about 90% in 2005, but then fell to currently 70%, most likely due to increasing tensions between political blocs (Bremdal, 2011: 82).

The Constitution Committee can request confidential documents from the government upon majority decision; if minorities ask for such documents, majorities usually accept this (Holmberg et al., 2012: 583). With respect to special reports, the government can refuse to reveal confidential matters to the Constitution Committee only in case of matters enumerated in the Secrecy Act such as national security and matters related to other countries but not the EU (Holmberg et al., 2012: 685, 797, 929-30). Apart from the Constitution Committee, all parliamentary committees can request confidential documents under Article 4:11 of the *Riksdag* Act from all public bodies which, in this case, are exempt from secrecy obligations (Holmberg 2012: 785, 790). The only partial exceptions concern matters explicitly mentioned in the Secrecy Act (see above)



and public committee meetings, during which public bodies can refuse to give confidential information.

Without doubt, it is the Constitution Committee which provides the most important reports aiming to control the government. As for the effectiveness of these reports, there is evidence of some concern that the double nature of the Constitution Committee as an agency preparing both procedural and political reviews. This becomes clear in the number of reservations attached to the Constitution Committee's reports. Reservations were attached to a mere 5% of the subchapters of all 13 general reports presented up to the 2009/10 session. This share rose to 3% in the special report which was of a more political character (Bremdal, 2011: 153). Paradoxically, the general reports are often more critical since they are presented unanimously which implies that the majority is less inclined towards restricting critical undertones. However, these criticisms are often less political insofar as they are usually not directed towards a particular minister and rarely concern politically controversial matters. The general reports primarily aim at the executive and the bureaucracy at large while the special reports are explicitly directed towards the respective ministries. The general expectation is that the government follows the Committee's advice and explains itself if it does not regarding specific concerns (Bremdal, 2011: 168). However, critics maintain that the executive shows no signs of taking the Constitution Committee's reports into consideration when it comes to changes to decrees regulating the implementation of laws. One reason for this is the growth of legislative activity in the wake of Sweden's EU accession which, according to the government, renders it more difficult to react to the Committee's suggestions (Bremdal, 2011: 158).

Under exceptional circumstances, the Constitution Committee additionally submits *ad hoc reports* to parliament. The last *ad hoc* report was issued in the wake of the 2004 tsunami disaster in Southeast Asia, when the Prime Minister and the Foreign Minister came under severe pressure over alleged mismanagement with respect to aid to Swedish victims of the tsunami. This report had considerable consequences. The Foreign Minister resigned when, after the publication of the committee report in 2006, a vote of no confidence became likely. This illustrates that, especially with

respect to institutions and procedures, the Constitution Committee's advice is taken seriously by the government, even though the committee lacks any formal powers, which remain with the Chamber. Finally, the Constitution Committee can impeach a minister for breach of the Constitution. However, the last time this happened was in 1854. Since then, judicial responsibility of the executive has remained a "dead letter" (Bremdal 2011: 111).

Table 18 summarises the use of the control instruments outlined above as far as data are available (which is not the case for oral questions as these do not have to be tabled). Two sessions were chosen here: the last one of the Social Democrat minority government (2005/06) and the first of the four-party centre-right minority government (2011/12). Overall, the results illustrate the recent rise of tensions between the political blocs, which obviously were put on hold recently when the centre-right was forced to form a minority coalition government. The centre-right MPs currently make virtually no use of any control instrument with the exception of written questions as the most widely used instrument. In contrast, the Social Democrat minority government faced interpellations and motions to the Constitution Committee from across the political spectrum, even though tolerating parties (Greens and Left Party) were indeed more modest than opposition ones.

*Table 18: Interpellations and Questions in the Riksdag, 2011/12 and 2005/06*

	2011/12*		2005/06**		
	total	opposition parties (%)	total	opposition parties (%)	parties tolerating government (%)
Interpellations	443	99.3	479	81.6	14.4
Questions to Constitutional Affairs Committee	23	95.7	59	74.6	23.7
Debates on current affairs	9	100	6	n.a.	n.a.
Written	766	85.0	2102	76.1	10.7

questions					
Top 5 departments which answered most written questions (numbers)	Business (114)	Business (468)			
	Foreign Affairs (114)	Justice (304)			
	Finance (113)	Foreign Affairs (300)			
	Social Affairs (112)	Social Affairs (234)			
	Justice (77)	Education and Culture (215)			

Source: [www.riksdag.se/sv/Dokument-Lagar/](http://www.riksdag.se/sv/Dokument-Lagar/)

and <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/> (last accessed 15 March 2013).

\**Four-party centre-right minority government (Conservatives, Liberals, Christian Democrats, and Centre).*

\*\**Single-party minority government (Social Democrats) formally tolerated by the Left Party and the Greens.*

The number of interpellations has risen almost uninterruptedly since 1974; starting from about 200 to a high of almost 700 in 2003/04. Since then interpellations have declined to about 400. Evidence from both parliamentary sessions under investigation suggests that interpellations are a clear-cut opposition instrument. The same is true for motions to the Constitution Committee and plenary debates on current affairs, both being virtually exclusively requested by the opposition. Written questions increased even more sharply from less than 500 in 1974 to above 2,000 in the 2005/06 session. However, their number then declined markedly. This fall might well reflect policy deals entered into between the centre-left opposition and the government. The top five departments to which most written questions were directed to remained more or less the same even though the distribution of questions between departments was far more equal in the 2011/12 session.

One can conclude that the parliamentary instruments for oversight and control are widely used, mostly to gather information, as a

corrective function (most notably exerted by the Constitution Committee's special reviews), and, in third place, with the aim of holding the executive accountable. This explains why formal sanctions hardly exist and why those that do are virtually never employed. However, both anticipatory effects and the informal scrutiny performed by policy networks, especially within the governing parliamentary parties, should not be underestimated. The Swedish executive is generally too weak to persistently ignore demands from the powerful parliamentary parties. However, the dominant pattern of hierarchical elite representation most likely serves as a check on such demands.

### ***Budgeting***

The budget is of major importance in the Swedish *Riksdag* and occupies a very prominent place on its agenda, especially with respect to the standing committees. The budget procedure was subject to a significant reform in 1996 in the wake of the severe economic crisis during the early 1990s. As the traditional procedures were regarded as being too much inclined towards fiscal indiscipline, a shift from decentralised *ex ante* influence towards centralisation and greater accountability for results occurred. The former procedure was prone to inflating the budget, because the final result only became visible in the end of the process, when all committees brought the budgets for 'their' departments together. In 1996, this "balkanised committee authority" (Wehner 2007: 318) was abolished and replaced with top-down budgeting in 27 'expenditure areas' and an organic budget law limiting opportunities for off-budget expenditure. Accordingly, the Finance Committee was granted the right to monitor all other committees. The latter were still able to discuss and amend the budget, but had to keep to the spending limits outlined at the outset of the budgeting process. The all-party consensus on fiscal discipline behind these reforms was also reflected by an extension of legislative periods from three to four years with the ultimate aim of avoiding incentives for log-rolling.

However, the higher degree of centralisation of budgeting also meant that all standing committees apart from the Finance Committee lost powers to monitor the ongoing budget process. Needless to say, the biggest winner of this reform was the Finance Department which sets

the budget ceilings in the first place. Even minority governments profit from the new rules as they only need to strike deals with one opposition party in each policy area, whereas, due to the voting mechanism in committees, all opposition parties need to agree on one specific alternative budget to be able to challenge the government (Bergman and Bolin 2011: 266-267). The *Riksdag* attempted to counteract this loss of parliamentary power by increasing *ex post* oversight and control through strengthening the powers of the NAO with respect to budgeting. Since 2003, the NAO reports to parliament ensuring that the chain of delegation remains intact. However, the lack of a parliamentary standing committee in charge of auditing the budget means that opportunities for *ex post* oversight and control are probably still not fully seized at the moment (Wehner 2007: 328).

### *EU Affairs*

With respect to executive oversight and control in EU affairs, the major actors in the Swedish *Riksdag* are the standing committees, the Committee on EU Affairs, and the plenary. It is clear from the last section that the committees play a central role in all EU matters which require legislation (which necessarily needs to be scrutinised by the committee in whose jurisdiction it falls). Additionally, the committees also monitor EU activities in their policy area. The government is obliged to provide respective committees with all documents from the European Commission. Additionally, important European Commission proposals are accompanied by fact memoranda (*faktapromemorior*), stating how these proposals affect Swedish laws. In total, committees received about 1,000 documents and more than 100 memoranda per session throughout the 1990s. These numbers grew to 1,952 documents and 184 memoranda in 2011/12 (Hegeland 2001: 381-382; and <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag> (for the 2011/12 session) (last accessed 17 March 2013). Not surprisingly, the number of documents a committee receives increases with the degree of Europeanisation of the policy area it oversees. On EU matters, the committee has access to confidential documents without exception (Holmberg 2012: 785-6). Overall, about half of committee reports per session refer to the EU as well as 10% of all written questions and 15% of all questions to the Constitution Committee (Hegeland, 2001: 383-385).

As national governments are the key players in the European Council, the Swedish parliament additionally created a new committee exclusively in charge with maintaining government-parliament relations with respect to European matters, the *Committee on EU Affairs*. Both the Constitution (Ch. 10 § 10) and the *Riksdag Act* (Ch. 10, § 5) state that the government shall keep the EU Committee informed about EU affairs. Like the other standing committees, it has 17 members which enjoy the same degree of minority protection. Organisationally, the Committee on EU Affairs is as weak as its standing counterparts, with a staff of currently nine. Meetings with the government are always closed, even transcripts of proceedings are secret by default. Open hearings are possible, but rare (only seven occurred in the 2011/12 session even though the committee meets on a weekly basis). Just like the other committees, the EU Committee serves as a 'police patrol' aiming to influence ongoing EU politics, largely relying on memoranda on European Council meetings (*ministerrådspromemorior*). These memoranda also include Swedish positions on major issues Council meetings deal with; they are followed by reports after the end of Council meetings (*återrapport*). Ministers attend roughly 80% of all committee meetings (Hegeland, 2001: 384). Even though there are no incidents of any outright rejection of government action at Council meetings, the committee's informal influence is considered to be significant. Similarly, the committee's role in negotiation processes of new treaties is comparatively strong. During the Amsterdam negotiations, the committee was consulted by the government on a weekly basis. Consequently, even committee members sceptical of European integration were content with the level of involvement (see Hegeland and Mattson, 1997: 86).

With respect to European affairs, the *chamber* can issue resolution, which are not formally binding but still may exert considerable political influence depending on context. The government produces an annual report to parliament which is taken as an opportunity for a more general debate on the EU, which usually takes place in May. Other plenary debates can be initiated via the oversight and control mechanisms outlined above, most importantly through interpellations, questions, and debates on current affairs. The peak in

questions and interpellations related to EU affairs was reached prior to EU accession. The sharp decline after 1995 can be regarded as an indicator of a normalisation. In the early 2000s, between five and 10 per cent of all Chamber resolutions concerned EU matters (Hegeland, 2001). In general, EU accession has clearly increased the impact of parliament in what before was considered as foreign policy. Whether its substantial information rights enable parliament to hold government accountable is more a behavioural than an institutional question. The comparatively high level of involvement of the *Riksdag* in EU affairs is reflected by the high number (37) of reasoned opinions issued by the chamber since the Treaty of Lisbon opened up this opportunity to criticise the European Commission in December 2009 (see <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag> (for the 2011-12 session) (last accessed 17 March 2013)). This number is especially impressive compared to the average of 5.4 for all 38 EU national parliaments. Accordingly, it can be regarded as a clear indicator of behavioural adaptation to institutional opportunities for scrutiny and control.

### ***Concluding Remarks***

A 2008 constitutional review found no reasons for general changes with respect to parliamentary oversight and control (see SOU, 2008: 286). This is also reflected by the current revision of the *Riksdag* Act, on which a commission of inquiry report is due in September 2013. Parliamentary oversight and control are not explicitly mentioned in the commission's official terms of reference. The only task touching upon oversight and control mechanisms is a review of the nomination procedure for both the Parliamentary Ombudsmen and the Auditors General of the NAO. The commission of inquiry is supposed to investigate whether these nominations can be carried out in a more transparent way. Another ongoing reform task is to strengthen the "follow-up and evaluation" (*uppföljning och utvärdering*) function of the *Riksdag*. Even though *ex post* oversight and control, especially by committees, became part of the committee tasks mentioned in RO (Ch. 4 § 18) in 2003, the constitutional reform commission proposed to further increase the importance of this activity by including it in the Constitution. This insertion was accordingly carried out in 2010 (RF Ch. 4 § 8). However, the remaining task in strengthening parliamentary *ex post* oversight and

control is one of behavioural rather than institutional choice. Traditionally, most Swedish MPs (not only those belonging to the governing party) primarily see themselves as legislators, an orientation that is closely related to the frequency of minority governments facilitating policy agreements. As the recent trend towards majority rule and more dualistic politics came to a halt in 2010, it remains to be seen whether a behavioural change towards more *ex post* oversight and control will occur.

## **2.6. SPAIN: AN EMPHASIS ON OPPOSITION ACTIVITY**

Comparative surveys of tools of parliamentary oversight and control carried out under the auspices of the Inter-Parliamentary Union (Yamamoto, 2007) and the World Bank (Pelizzo and Stapenhurst, 2012) show Spain to be amongst the countries that possess a differentiated set of institutions, instruments and procedures for the exercise of parliamentary oversight and control over the executive. The use of the powers has to be seen in a political context where, after a period of what has been described as a “hegemonic” parliament in the immediate aftermath of the transition to democracy (Capo Giol, 2003), a dominant executive developed. Accordingly, it has been noted that that the “main determinant of parliamentary accountability in Spain is primacy of the executive (...) One can say that the Spanish parliamentary model is the most pro-executive in Western Europe” (Sanchez de Dios, 2009: 8). This is not to argue, however, that parliament neglects its oversight and control role, since “opposition parties are able to control the government in a very competitive and adversarial way” (ibid.: 9). Thus, whilst successive governments have exerted tight control over the governing parliamentary parties, the opposition has made vigorous use of its rights. As a consequence, “Parliamentary accountability has steadily grown in Spain and it has become very precise and specialised with time thanks to a great variety of procedures which are clearly differentiated” (ibid.:9).

### ***Legal Setting***

The Spanish Constitution, adopted in 1978, establishes a parliamentary system. One of the main consequences is that Parliament has, among other functions, to control the actions of the



Government. Section 66.2 of the Spanish Constitution establishes “2. The *Cortes Generales* exercise the legislative power of the State and adopt its Budget, control the action of the Government and have the other competences assigned by the Constitution”. In order to achieve this goal, Parliament, consisting of the Congress of Deputies and the Senate, has several instruments at its disposal. Most of them are set out and described in Part Six of the Spanish Constitution concerning “Relations between the Government and the *Cortes Generales*”, which contains the main provisions about the oversight and control function. The Constitution also includes references to specific oversight and control instruments such as questions, interpellations and hearings of members of government. There are also two extraordinary mechanisms which usually are also considered as oversight instruments: motions of censure and questions of confidence (sections 113 to 115 of the Spanish Constitution).

The detailed regulation of the above mentioned mechanisms is developed in the Standing Orders of the two chambers and, in some specific aspects, in several resolutions adopted by the Bureau of the Congress of Deputies.

### ***Institutional Setting***

The control of the executive lies with the plenary or committees, depending on the instrument being used (see below). Regarding oral questions, they can be answered in the appropriate committee or in the plenary, depending on the request. Specifically, Section 187 of the Standing Orders of the Congress establishes that: “Unless otherwise stated, it shall be deemed that the person submitting the question requests a written answer, and if an oral reply is requested and nothing further is specified, it shall be deemed that such reply is to be given in the appropriate committee”. On the other hand, according to Section 183.1 of the Standing Orders, interpellations shall always be dealt with in plenary sittings. With respect to other parliamentary instruments, such as hearings, they usually take place in the committees, although the members of the Government might appear before the full House as it happens for example after every European Council (see below).

Regarding motions, they can be discussed and voted in the plenary or in the appropriate committee. Section 194 of the Standing Orders states that “motions shall be submitted in writing to the Bureau of Congress, which shall decide as to their admissibility, cause them to be published, where appropriate, and resolve upon their consideration on the floor of the House or in appropriate committee, depending upon the intention expressed by the proposing group and the importance of the matter”.

Therefore, in most cases, the oversight and control function is performed in the committees or in the plenary depending on the intentions expressed by its author and the decision adopted by the Bureau of the Congress. In practice, most of them are held in the appropriate committees, but the plenary has an important role to play regarding the control function.

Mention should also be made of the Ombudsman, the People’s Defender, who upon the nomination of both chambers is appointed jointly by the Presidents of both chambers. His main task is to protect citizens’ fundamental rights and liberties and in so doing, he has wide-ranging powers to investigate the activities of public authorities and office holders. As a high parliamentary officer, the People’s Defender reports to a special joint committee of the two chambers.

### ***Oversight and Control instruments***

As already noted, ordinary mechanisms include, first of all, questions and interpellations. Section 111 of the Spanish Constitution establishes: “The Government and each of its members are subject to interpellations and questions put to them in the Houses. The Standing Orders shall set aside a minimum weekly time for this type of debate”.

All questions must be submitted in writing to the Bureau of Congress, which is the body entrusted to decide upon the consideration of all parliamentary papers and documents in accordance with the provisions of the Standing Orders. Only questions that are exclusively of interest to persons submitting the same or to any other individual person, or questions involving strictly legal consultation, shall not be admitted.

There are two types of questions: written and oral questions. Oral questions can be answered in the appropriate committee or in the plenary, depending on the request. Specifically, Section 187 of the Standing Orders of the Congress establishes that: “Unless otherwise stated, it shall be deemed that the person submitting the question requests a written answer, and if an oral reply is requested and nothing further is specified, it shall be deemed that such reply is to be given in the appropriate committee”.

Oral questions to be answered in committee are published and sent by the Bureau of the Congress to the competent committee depending on the issue. Agendas of committees are approved by the Bureau of each committee and oral questions may be entered in the agenda seven days after their publication.

Regarding the debate, after the question has been put concisely by the deputy, the Government shall reply. The deputy may then respond or ask a further question, and following the Government’s further reply, the debate shall conclude. Ten minutes each are allotted to raise and reply to the question, and five minutes each for respective rejoinders. When the time allocated to any deputy has run out, the Chairman of the Committee shall automatically grant the floor to the next person entitled to speak or pass on to the next question.

Although oral questions in plenaries must be answered exclusively by Ministers, in committees they can be answered by Ministers, Secretaries of State or Under-Secretaries. Finally, at the end of a session, any outstanding questions shall be considered as questions for written reply to be answered prior to the beginning of the next session.

Interpellations are related to the executive’s conduct in matters of general politics, both the Government as a whole or any ministerial department, and are assumed to be reserved for subjects of general interest. In line with their larger scope, interpellations should be tabled in plenary sittings. Usually, they take place right after the “question time” on Wednesdays mornings’ plenary sittings. The fact that interpellations must focus on matters of general policy is the

main difference to oral questions, which usually concern specific issues.

The regulation of interpellations is established in Articles 180 to 184 of the Standing Orders of the Congress of Deputies and developed by the Resolution of the Presidency of 6 September 1983 on so-called urgent interpellations, which take place at every plenary sitting.

According to the Standing Orders of the Congress of Deputies, parliamentary groups or deputies may interpellate the Government or any of its members. The above mentioned Resolution of the Presidency gives priority to parliamentary groups, so that, in practice, only parliamentary groups table interpellations.

The interpellations must be submitted in writing and tabled in the Registry of the Congress between Tuesday and Thursday of the week before the plenary sitting takes place. The Standing Orders establish that the Bureau of the Congress examines the document and, if its content is not appropriate for an interpellation, it shall convey this fact to its sponsor for the conversion of the interpellation into a question for an oral or written answer. This is in line with the general practice according to which the Bureau of the Congress has to decide upon the consideration of all parliamentary papers and documents in accordance with the provisions of the Standing Orders. Nevertheless, it is the President of the Congress who usually admits interpellations and orders them to be sent to the Government. Only if the President considers the content inappropriate, a meeting of the Bureau of the Congress will be called to decide.

Three interpellations are included in each plenary sitting, with priority given to those tabled by parliamentary groups. At the beginning of a new parliament, a quota is established for each parliamentary group in line with the principle of proportionality.

Interpellations shall be dealt with in plenary sittings. An opportunity is given to the interpellant to explain the interpellation, to the Government to reply, and to each party to respond. Initial speeches must not exceed twelve minutes and rejoinders must be limited to five minutes. The Standing Orders establish that once the speeches by the interpellant and by the person who is to reply are over, a

representative of each parliamentary group, except for the group moving the interpellation, may speak for five minutes to make the group's position known. However there is a parliamentary convention according which parliamentary groups do not use this right to speak.

Finally, each interpellation may give rise to a motion in which the Congress makes known its position according to Section 184 of the Standing Orders. The interpellation parliamentary group, or the group to which the signatory of the interpellation belongs, shall table the motion on the day following that on which the interpellation was debated on the floor. After admission by the Bureau, the motion shall be entered in the agenda of the next plenary.

Extraordinary mechanisms include motions of censure and questions of confidence. The approval of a motion of censure or the refusal of confidence are tools with which the Congress of Deputies can instigate the fall of the Government. In either case, these are testimonies to the rupture in the relation of trust that must exist between the Government and the Congress of Deputies inherent in Spain's parliamentary system.

The motion of censure is positive, in the sense that it must include the proposal of a candidate for Prime Minister (as in the German or Polish constructive vote of no confidence). Thanks to this stipulation, it is not possible for the Congress of Deputies to bring down a Government in the absence of an agreement as to the succeeding cabinet, thus avoiding the consequent danger of a period without Government. Such motions must be presented by at least one tenth of the Congress Members, and for its approval an overall majority is required.

As regards questions of confidence, only the Prime Minister, following the previous deliberation of the Council of Ministers, can raise the question of confidence. Its purpose is to confirm the endorsement of the Congress of Deputies, and it must be related to the Government's political programme or to a general political declaration. In contrast to what occurs with the motion of censure, only a simple majority is needed. If this is not reached, the

Government must present its resignation, opening itself to the procedure of investiture.

Several additional mechanisms are also sometimes considered part of the oversight and control instruments of the Congress of Deputies. They include parliamentary hearings (appearances), motions or nominations of appointments of high civil officers. However, these are not specific instruments to control the government. For example, hearings can indeed be used as an instrument of oversight and control over the actions of the government, but also as a tool for parliament to be informed about any political or technical issue by a civil servant or a private citizen. Tables 19 to 22 provide data on key oversight and control activities for the IX legislature. They underline that the then largest opposition party – the Popular Party – accounted for the largest number of interpellation and questions.

IX Legislature<sup>4</sup> (2008-2011)

Table 19: Interpellations

Author	Table d	Withdraw n	Relinquishe d	Rejecte d	TOTA L
Socialist Party Parliamentar y Group					0
Popular Party Parliamentar y Group	81	1			82
Convergenci a i Unió Catalan Parliamentar y Group	48		7		55
Basque Parliamentar y Group (EAJ-PNV)	22				22
Republican Left - United Left – Initiative for Catalonia Green Parliamentar y Group	45		8	1	54
Mixed Parliamentar y Group	43	4	36	1	84
<b>TOTAL</b>	239	5	51	2	297

---

<sup>4</sup>The data presented are official figures, prepared by the Legal Services of the House.

Table 20: Oral Questions in Plenary

Author	Answered	With- drawn	Conver- ted	Relin- quished	Re- jected	Total
Socialist Party Parliam entary Group	367	43		2	1	413
Popular Party Parliam entary Group	813	6		66	1	886
Converg encia i Unió Catalan Parliam entary Group	82	5	2	6	1	96
Basque Parliam entary Group (EAJ- PNV)	79	2		2		83
Republi can Left - United Left – Initiativ e for Cataloni a Green Parliam entary Group	81	6		13	2	102
Mixed	82	3		3		88



Parliamentary Group						
<b>TOTAL</b>	1 504	65	2	92	5	1 668

Table 21: Oral Questions in Committee

AUTHOR	Answered	Withdrawn	Converted	Accumulated	Extinguished	Rejected	Expired not qualified	Relinquished
Socialist Party Parliamentary Group	147	26	279		6	3	85	1
Popular Party Parliamentary Group	1 056	75	644	3	28	23	576	1
Convergència i Unió Catalan Parliamentary Group	59	3	136			1		
Basque Parliamentary Group (EAJ-PNV)	5	11	3			1		
Republican Left - United Left - Initiative for Catalonia  Green Parliamentary Group	7	3	56					
Mixed Parliamentary	25	3	139					

y Group						
Senate Parliamentary Groups	39	3	9			
<b>TOTAL</b>	1 338	124	1 266	3	34	28

*Table 22: Written Questions to the Government*

	<b>An- swered</b>	<b>With- draw n</b>	<b>Con- verted</b>	<b>Ex- tinct</b>	<b>Ex- pired</b>	<b>Re- jected</b>	<b>Sub- sume d</b>
Socialist Party Parliamen- tary Group	5 007	18		54	331	9	
Popular Party Parliamen- tary Group	85 047	35	787	222	3 109	800	9
Convergen- cia i Unió Catalan Parliamen- tary Group	3 430	32	2		163	19	1
Basque Parliamen- tary Group (EAJ-PNV)	202	1	2		16	2	
Republican Left - United Left - Initiative	2 565	37	9	91	171	70	8

for Catalonia Green Parliamentary Group							
Mixed Parliamentary Group	1 801	34			181	28	
No Group assigned	10			7	2	1	
<b>TOTAL</b>	98 062	157	800	374	3 973	929	18

On the other hand, motions (also known as Non-Legislative Proposals) are often considered as an expression of the so-called “function of *indirizzo politico*” (political impetus). Motions are acts by which the Congress demonstrates its political position concerning a subject or specific problem, usually inviting the Government to adopt a political decision, a legal reform or suchlike.

Even though it is not explicitly regulated in the Standing Orders, it is becoming a common practice to include references to parliamentary oversight and control powers in ordinary legislation. Besides the hearings of the Government before parliamentary committees, there are increasingly frequent references that require other authorities to appear before the competent committees. The lines between information, oversight and control can be blurred in these cases, although some of the Acts clearly refer to “parliamentary control”. To give but a few examples:

- The Chairperson of the Nuclear Security Council has to appear before the competent committee to present the annual report on the activities of the Council. The Nuclear Security Council has to report the Congress, the Senate and the regional parliament whose territory might be affected, about any circumstance or event that affects the security of nuclear premises.

- The Ombudsman has to appear before the plenary of the Congress to present its annual report. The day to day relation between the Ombudsman and Parliament is channelled through the Joint Committee of the Congress of Deputies and the Senate for the relations with the Ombudsman.
- International cooperation policy for development in Spain is laid down in the so called Steering Plans (adopted every four years) and Annual Plans (passed annually). Both steering and annual plans have to be conveyed to the Congress of Deputies for them to be discussed and reported before being approved by the Government. The Committee on International Cooperation for Development is to be informed about the level of implementation and compliance of the programmes, projects and actions included in these plans.
- The Spanish Parliament (responsibility lies with the Congress of Deputies) gives prior approval to the participation of the armed forces in all military operations abroad, except in cases of exceptional urgency when the government decision must be conveyed for its ratification to the Parliament as soon as possible. The National Defence Act also lays down that the government has to provide detailed information, at least once per year, about the development of military operations abroad.
- Within the first thirty days of the year, the Government must inform the Committee on Economy and Finance and the Committee on International Cooperation of the Congress of Deputies about the main guidelines and strategies in external debt management.

### ***Budgeting***

Since 2003, during the preparation of the budget for the next year, the Government has to submit to the *Cortes Generales* a document detailing the spending target and public debt limit for the next year. The figures included in that document have to be approved by both Chambers of Parliament. Should either reject the spending target and/or the public debt limit for the next year, the Government has the obligation to submit a new proposal within a month.

Organic Act 2/2012 underlines the significance of the spending target and public debt limit for the next year. Once fixed, these criteria are binding not just for the Spanish Government, but for the whole Spanish public sector. The referred Act establishes economic and political sanctions for those entities which do not comply with the objectives set by the *Cortes Generales*.

There is no Supreme Audit Institution in the Spanish constitutional system. The institution that comes closest is the *Tribunal de Cuentas* or Audit Court. According to Section 136 of the Spanish Constitution, the Audit Court is the supreme body charged with auditing the State's accounts and financial management, as well as those of the public sector. Therefore, the State Accounts and those of the State's public sector shall be submitted to the Auditing Court and shall be audited by the latter.

Even though the Audit Court operates with independence, it is directly accountable to the *Cortes Generales* and discharges its duties by delegation of the same when examining and verifying the General State Accounts. It also conveys to the *Cortes Generales* an annual report informing of any infringements that may, in its opinion, have been committed or any liabilities that may have been incurred.

Relations between Parliament and the Court of Audits are usually conducted through the so-called Committee for the Relations with the Audit Court. This specific joint standing committee was created by an Act adopted in 1982.

There are two specific parliamentary proceedings regarding the work done by the Court of Audits. The final declaration about the General State Account is submitted to the Committee for an opinion. Usually this opinion includes several draft resolutions which are raised to the plenary sitting for discussion and voting. Any other audits as well as the annual report of the Court are discussed in the Joint Committee, which can adopt any resolution about them.

A very important institutional innovation is envisaged through the Budget Office of the *Cortes Generales*. Act 37/2010 created the Budget Office of the Spanish Parliament, and its first head has

recently been appointed. It is attached to the General Secretariat of the Congress of Deputies in order to provide technical assistance to control the implementation of the budget. The main duties of the Budget Office include:

- a) to follow up and exercise oversight over the implementation of the General State Budget and its settlement;
- b) to summarise any economic and budgetary information provided by other private or public institutions;
- c) to provide technical advice to deputies, senators and parliamentary groups on budgetary matters and public revenues and spending;
- d) to follow up the legislative activity related to public revenues and spending;
- e) any other duties entrusted by the Bureaux of the Chambers, on its own initiative or by request of the Committees on Budget.

Section 4 lays down that the Government shall provide the Budget Office with the following information:

- a) monthly reports on the implementation of the General State Budget;
- b) biannual reports on the implementation level of State Public Sector real investments;
- c) annual reports on provisional settlement of the previous year's budget.

Requests for information from the Office should be made in writing and addressed to the Bureau of either of the two chambers. Requests from the Bureaux of the Congress or the Senate and those tabled by the Bureaux of the Committees on Budget in the Congress and Senate are accorded priority. Any information provided by the Office is to be transmitted via the Secretary-General of the Congress of Deputies.

The Office is expected to work under the principles of neutrality and independence. The regulations envisage that

- The interventions of the Office are determined by objectively established criteria.

- Its reports will be confined to all relevant data and all possible options, as well as all reasonable alternatives, but shall not include any proposal or any further assessments.
- The Personnel of the Budget Office will primarily be civil servants of the Cortes Generales. If recruitment of civil servants from other administrations is needed, a contractual relationship will be established to ensure that they will depend only on the Cortes Generales.
- The Office acts in a transparent manner.

The Director of the Budget Office is appointed by the Bureaux of both Chambers in a joint meeting, on the proposal of the President of the Congress of Deputies, after previous consultations with the Board of Spokesmen, from amongst professionals of acknowledged competence in economic, financial or budgetary affairs. The current Director of the Office had previously held several positions in parliament, including Director of Economic Affairs of the Congress.

The Office is divided into two units:

- The unit of budgetary tracking is responsible for tracking and monitoring the implementation of the General Budget of the State, as well as for providing technical and economic advice on budgetary issues. The unit works closely with the services on information, coordination and budgetary planning of the Ministry on Economy and Tax and has access to accounting and budgetary data, particularly the so so-called Accountable Information System (*Sistema de Información Contable, SIC*). The Office is able to request, through the President of the Congress, any relevant information from the Government or other public entities, which have to respond within twenty days.
- The unit of evaluation and economic advice is responsible for tracking legislative activity that has an impact on public revenues and expenditures, as well as for collecting and systematizing budgetary and economic information developed by public and private institutions. At the request of the Bureau of a Committee, the Budget Office will evaluate the impact on

public incomes and expenditures of any bill going through a Committee. In case of a Government Bill, the Bureau of the Committee has the right to ask the Office to analyze the so-called “economic memorandum” sent by the Government and attached to the draft bill. Finally, if the Government refuses to grant its assent to process a Private Member’s Bill due to the fact that it entails an increase in budgeted appropriations or a reduction in budgeted revenue, the Bureau of the Congress can also ask for the Office to draft a report on the budgetary impact of the draft bill. Regarding amendments tabled to any bill, the Bureau of a Committee can ask the Office to draft such an analysis.

This unit of the Budget Office is also able to draft papers on any economic or budgetary information which might be sent to the parliament. In particular, it may produce reports on the evolution of taxes collection based on the data provided by the State Taxing Authority. Such reports and papers will be sent to the Committees on Budgetary Affairs in the Congress and the Senate via the Secretary- General of the Congress of Deputies.

It is important to stress that the organization as well as the functioning of the Budget Office are still being developed. Nevertheless some steps have already been taken, such as the agreement with the Government which allows deputies and senators to have electronic access to information on the implementation of the budget.

### *EU Affairs*

There are no special instruments regarding executive oversight and control in respect of EU related issues, except for a provision of Section 4 of Act 8/1994 regulating the work of the Joint Committee for EU Affairs, which states that the Government shall appear before the plenary of the Congress of Deputies after every ordinary or extraordinary meeting of the Council to inform about the decisions adopted and to have a discussion with the parliamentary groups. Section 203 of the Standing Orders of the Congress establishes that: “Members of the Cabinet, at their own request or by a resolution of the Bureau of the Congress and the Board of Party Spokesmen, shall



appear before the full House or any of the committees to report on a given matter”. Based on this provision, the Prime Minister shall inform the Congress about the debates, results and any agreement that might have been adopted during the European Councils. Usually, these debates take place one or two weeks after the Council meeting.

Following the provisions of Section 203 of the Standing Orders, the debate begins by an initial statement of the Prime Minister. Afterwards, all the parliamentary groups may take the floor to state their positions, with the subsequent reply by the Prime Minister. There is a second turn (much shorter) for the parliamentary groups and the appearance concludes with a final statement of the Prime Minister, without subsequent voting.

The Joint Committee for EU Affairs, made up of both deputies of the Congress and senators, usually deals with European affairs. This specific committee is responsible for assessing whether draft legislative acts emanating from the EU comply with the principle of subsidiarity. In this regard, the Spanish Parliament, by Act 24/2009, adapted Act 8/1994 of the Joint Committee for EU Affairs to the Lisbon Treaty. Likewise, the Bureaux of both chambers adopted a resolution developing the specific procedure (see Resolution of the Bureau of the Congress of Deputies and the Bureau of the Senate of 27 May 2010, amending the Resolution of the Bureau of the Congress of Deputies and the Bureau of the Senate dated 21 September 1995, on the development of Act 8/1994, of 19 May, of the Joint Committee for EU Affairs, in order to adapt it to the provisions of the Lisbon Treaty and Act 24/2009).

Also, under the provisions of Act 8/1994 (Section 9), after every biannual presidency of the Council of the European Union, either the Minister of Foreign Affairs or the Secretary of State for the European Union, shall appear before the Joint Committee to inform about the progress achieved during the presidency.

### ***Concluding Remarks***

Oversight and control in the Congress of Deputies follow the model of a classical parliamentary democracy. Whilst the governing party

(or parties) is tightly disciplined, the opposition parties make vigorous use of the oversight and control instruments available, and these instruments have become more numerous over time. The most recent major institutional innovation, the creation of a Budget Office, promises to make a further major contribution to enhancing the capacity of the Congress.

### 3.COMPARATIVE CONCLUSIONS

What picture emerges from the above analysis of executive oversight and control in six European countries? Arguably the single most important finding is that comparative analysis provides no support for the popular “decline of parliaments” thesis, according to which parliaments have been progressively weakened at the expense of national executives. On the contrary, we can observe important innovations – both in terms of institutions and instruments – aimed at strengthening parliamentary capacity for examining executive action and for holding executives to account. In two traditionally executive-dominated systems – France and the UK – major reforms have been undertaken to ensure that parliament is better able to gather information and demand explanations from the government for its actions than in the past. In Germany and Poland, with traditionally strong parliaments, the provisions for oversight and control have been further reinforced, including, but by no means limited to, EU-related policy-making. In Spain too, European integration has been an important driver of innovation. And even in Sweden, with its long-standing emphasis on transparency, parliament has acquired new rights of *ex post* control *vis-à-vis* the executive. Just as importantly, the data presented in the report shows that, on the whole, there has been a fairly steady increase in the actual use of oversight and control instruments made by parliaments. In sum, a central parliamentary function has gained in importance.

This growing prominence of oversight and control has been accompanied by a partial shift in the assumptions, motivations and substantive emphases of oversight and control practices. There continues to exist a clear demarcation of executive and parliamentary domains of action and responsibility in the countries under consideration. However, the idea has progressively gained ground that parliament can make a major contribution to enhancing the quality of public policy throughout the different stages of the policy process. Thus, involvement in the scrutiny of government bills before their adoption by parliament and *ex post* control, notably through the consideration of public accounts, have increasingly been complemented by attempts to monitor selectively the implementation

of public policies and to develop parliamentary institutional capacities for policy assessment. The key – explicit or implicit – assumption behind such reforms is that parliaments are capable of making positive contributions to the quality of public action across the policy cycle, including agenda-setting, policy formulation, decision-taking, implementation and evaluation.

In the context of this partial reorientation, the motivations underlying oversight and control have also evolved. The traditional overriding legal and political concerns are, of course, still very much present: to ensure that the executive acts within the law; and to make the government and public administration answer for their actions to the elected representatives of the people. These concerns reflect a focus on accountability, the “constitutive building blocks” of which include that “1. There is a relationship between an actor and a forum 2. in which the actor is obliged 3. to explain and justify 4. his conduct 5. the forum can ask questions 6. pass judgement, and 7. the actor may face consequences” (Bovens et al., 2010: 37). This emphasis on oversight and control as means of ensuring accountability continues to remain central in the countries under consideration. The predominance of opposition parties in the use of oversight and control instruments underlines the essentially political nature of accountability.

There are, however, indications that legal and political concerns are increasingly complemented by policy considerations. As regards the latter, the prime motivation is not to hold the executive to account, but improve the quality of public action. Accordingly, the performance of public institutions in the delivery of public policies and the question of whether the public policies adopted produce the intended results move centre stage. Economy, effectiveness, efficiency, equity, fairness and sustainability become key substantive emphases in such a policy-focused monitoring and assessment of public action.

As detailed in Section 2, parliaments have adjusted both their institutional settings of executive oversight and control and the instruments employed so as to reflect changing assumptions, motivations and substantive emphases. The processes through which these adjustments have been achieved have differed from country to

country as has the extent of change. They have ranged from constitutional reform, as in France, to amendments in parliamentary rules of procedure and gradual changes in parliamentary standard operating procedures and conventions. But what emerges quite clearly is that parliaments, notwithstanding different legal and political frameworks, regularly possess considerable scope for innovation provided there exists the political will to strengthen parliamentary oversight and control.

The most fundamental challenge posed to all of the parliaments considered in this report has been how to exercise oversight and control – both in the sense of classical political accountability and with a focus on institutional and policy performance – in the face of a growing dispersion of executive power and competences for public policy-making. This challenge has been much debated with reference to the concept of “multi-level governance”, which draws attention both to (1) the progressive accumulation of policy-related powers and responsibilities at the level of EU, but also other international and supranational organisations and authorities, on the one hand, and (2) processes of federalisation, regionalisation and decentralisation that have occurred in several EU member states, on the other. In Germany, the Federal Government is confronted with 16 *Länder* governments and the administration of Federal legislation is largely the prerogative of *Länder* and local administrations. But other countries, too, have experienced major shifts in the territorial organisation of executive power, notably Spain, with its autonomous communities established under the 1978 constitution; and the United Kingdom. In the latter, long regarded as an archetypical unitary state, a fundamental reorganisation of political power took place through the creation of the Scottish Government and Parliament, the Welsh Government and National Assembly, and the Northern Ireland Assembly and Executive in the late 1990s.

The more public policies are designed, decided upon, and implemented within complex multi-level systems encompassing subnational, national, international and supranational governments, administrations and assemblies, the more traditional oversight and control mechanisms, focused on national executives and their actions in a domestic context, reach the limits of their effectiveness. As regards the challenge arising from progressive European integration,

parliaments have employed a diverse set of arrangements, procedures and instruments to keep themselves fully informed of their governments' actions at the EU level; to influence and, in some cases, even mandate their governments' positions in the EU decision-taking bodies; and to obtain explanations when national positions preferred by a parliamentary majority are overridden in the EU bodies. In case of the German parliament, for example, this has even included the opening of a *Bundestag* Liaison Office in 2007, through with both the *Bundestag* as an institution and the individual parliamentary party groups in the *Bundestag* have a direct representation in Brussels. These initiatives have helped many parliaments to move from the position of observers of integration to active participants, a development also bolstered by the Lisbon Treaty, which has explicitly acknowledged the role of national legislatures in the political architecture of the European Union.

However, whilst intergovernmental co-operation in the European multi-level system is intense, inter-parliamentary co-operation, as a prerequisite for effective oversight and control under conditions of intensified multi-level governance, is still comparatively weak. There are, of course, several bodies designed to improve inter-parliamentary co-operation in Europe, notably the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC). Such bodies have proved helpful in exchanging information about legislative, oversight and control practices amongst EU member states, but they cannot in themselves overcome a systemic hurdle to executive oversight and control across levels: the dynamic of majority and opposition that drives oversight and control in the domestic context. As the country experiences reported in Section 2 show, holding the executive to account in parliamentary systems is principally a function exercised by opposition parties. It is possible that the partial shift to greater policy and performance orientation may be accompanied by a gradual shift in culture through which the government-opposition divide becomes less central in parliamentary oversight and control. But, for the moment, it remains constitutive. As a consequence, the domestic, essentially conflictual logic of oversight and control is difficult to reconcile with a multi-level co-operative culture. Finding effective institutional solutions to this challenge will largely determine the long-term future of parliamentary oversight and control in Europe.

**REFERENCES**

- Arter, D. (2008) “From ‘Parliamentary Control’ to ‘Accountable Government’? The Role of Public Committee Hearings in the Swedish Riksdag”, *Parliamentary Affairs* 61 (1): 122-143.
- Assemblée Nationale (2014) *L’Assemblée Nationale Dans Les Institutions Françaises*, Paris: Secrétariat général de l’Assemblée nationale [translated by D.McCavana].
- Auel, K. and Höing, O. (2015) “National Parliaments and the Eurozone Crisis : Taking Ownership in Difficult Times ? ”, *West European Politics*, 38 (2) : 375-395.
- Bale, T. and Bergman, T. (2006) “Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand”, *Government and Opposition* 41 (3): 449-476.
- Benton, M. and Russell, M. (2012) “Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons”, *Parliamentary Affairs* May 16 (Online First): 1-26.
- Bergman, T. and Bolin, N. (2011) “Swedish Democracy. Crumbling Political Parties, a Feeble Riksdag, and Technocratic Power Holders?”, in Bergman, T. and Strøm, K. (eds.) *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, Michigan: University of Michigan Press.
- Beyme, K. v. (1998) *The Legislator: German Parliament as a Centre of Political Decision-Making*, Aldershot: Ashgate.
- Bezes, P. (2008) “The Reform of the State: the French Bureaucracy in the Age of New Public Management”, in Cole, A., LeGales, P. and Levy, J. (eds) *Developments in French Politics 4*, Basingstoke: Palgrave.

- Bochel, H. et al. (2014) *Watching the Watchers: Parliament and the Intelligence Services*. Basingstoke: Palgrave.
- Bouard, S., Costa, O. and Kerrouche, E. (2013), The ‘New’ French Parliament: Changes and Continuities, in Cole, A., Meunier, S. and Tiberj, V. (eds) *Developments in French Politics 5*, Basingstoke: Macmillan.
- Bovens, M., Curtin, D., and ‘t Hart, P. (2010) “Studying the Real World of EU Accountability: Framework and Design”, in Bovens, M. et al. (eds.) *The Real World of EU Accountability*, Oxford: Oxford University Press.
- Bremdal, P. (2011) *Riksdagens kontroll av regeringsmakten* [Parliamentary Control of Government’s Power], Stockholm: Jure.
- Budge, I. (2002) “Great Britain and Ireland: Variations in Party Government”, in Colomer, J. M. (ed.) *Political Institutions in Europe*, 2nd ed., London: Routledge.
- Cabinet Office (2011) *Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, London: Cabinet Office.
- Capo Giol, J. (2003) “The Spanish Parliament in a Triangular Relationship, 1982 – 2000”, *Journal of Legislative Studies*, 9 (2): 107-129
- Costa, O., Lefebure, P., Rozenberg, O., Schnatterer, T., and Kerrouche, E. (2012) ‘Far Away, So Close: Parliament and Citizens in France’, *Journal of Legislative Studies*, 18(3-4): 294-313.
- Curtin, D. (2014) ‘Challenging Executive Dominance in European Democracy’, *The Modern Law Review*, 77 (1): 1-32.
- Dicey, A. V. (1959) *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., London: Macmillan [1885].



- Ducoulombier, P. (2010) “Rebalancing the Power between the Executive and Parliament: The Experience of French Constitutional Reform”, *Public Law*, 55 (4): 688-708.
- Dyevre, A. (2012) “The French Parliament and European Integration”, *European Public Law*, 18 (3): 527-548.
- Erskine May (2011) *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., London: LexisNexis.
- Esaiasson, P. and Holmberg, S. (1996) *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) (2013) *Report on the Relationship Between Political and Criminal Ministerial Responsibility*, at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e) (last accessed 16 June 2015).
- European Scrutiny Committee (2014) *Reforming the European Scrutiny System in the House of Commons*, vol. 2, London: House of Commons.
- M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *Zeszyty Prawnicze BAS* nr 2/2013, s. 35-37.
- Francois, B. (2008) “Parliament and Political Representation”, in: Cole, A., Le Gales, P. and Levy, J. (eds) *Developments in French Politics 4*, Basingstoke: Palgrave.
- Giddings P. and Irwin H. (2005) “Objects and Questions”, in Giddings, P. (ed.) *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke: Palgrave.

- Giddings, P. (2005) “Westminster in Europe”, in Giddings, P. (ed.) *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke: Palgrave.
- Goetz, K. (2003) “Government at the Centre”, in: S. Padgett, G. Smith und W. E. Paterson (eds.) *Developments in German Politics 3*, Basingstoke: Palgrave.
- Goetz K. H. and Zubek, R. (2007) “Government, Parliament and Lawmaking in Poland”, *Journal of Legislative Studies*, 13 (4): 517-538.
- Grant, M. (2009) *The UK Parliament*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Grossman, E. and Sauger, N. (2007) “Political Institutions under Stress? Assessing the Impact of European Integration on French Political Institutions”, *Journal of European Public Policy*, 14 (7): 1117-1134.
- Hazell, R. (2007) “The Continuing Dynamism of Constitutional Reform”, *Parliamentary Affairs*, 60 (1): 3-25.
- Heclo, H. and Madsen, H. (1987) *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*, Philadelphia: Temple University Press.
- Hegeland, H. (2001) “The Parliament of Sweden: A Successful Adapter in the European Arena”, in Maurer, A. and Wessels, W. (eds.) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos.
- Hegeland, H. and Mattson, I. (1997) “The Swedish Riksdag and the EU: Influence and Openness”, in Wiberg, M. (ed.) *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm: Gidlunds.

- Holmberg, E. et al. (2012) *Grundlagarna* [Basic Legal Texts], Stockholm: Norstedts Juridik.
- Johansson, J. (1992) *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus* [Public Commissions. Expertise, Control, Consensus], Stockholm: Universitetsförlaget.
- Kerrouche, E. (2006) “The French *Assemblée Nationale*: The Case of a Weak Legislature?”, *Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4): 336-365.
- Kruk, M. (2008), *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warsaw: Wydawnictwo Sejmowe.
- Lazardeux, S.G. (2009) “The French National Assembly’s Oversight of the Executive: Changing Role, Partisanship and Intra-Majority Conflict”, *West European Politics*, 32 (2): 287-309.
- Lazowski, A. (2007) “The Polish Parliament and EU Affairs: An Effective Actor or an Accidental Hero?”, in O’Brennan, J. and Raunion, T. (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union*, London: Routledge.
- Leif, L. (1998) “Majoritarian and Consensus Democracy: The Swedish Experience”, *Scandinavian Political Studies*, 21 (3): 195-205.
- Martin, S. (2011) “Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators and the Function of Legislatures: An Introduction”, *Journal of Legislative Studies*, 17(3): 259-270.
- Mattson, I. (2009) “Parliamentary Organisational Design for Governmental Accountability in Parliamentary Democracies: The Case of Sweden”, in Ganghof, S., Hönnige, C. and Stecker, C. (eds.) *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*, Wiesbaden: VS.

- McEldowney, J. and Colin, L. (2005) "Parliament and Public Money", in Giddings, P. (ed.) *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke: Palgrave.
- Millard, F. (2008) "Executive-Legislative Relations in Poland, 1991-2005: Institutional Relations in Transition", *Journal of Legislative Studies* 14 (4): 367-393.
- Norton, P. (2013) *Parliament in British Politics*, 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Olson, D.M. (1998) "Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members", *Journal of Legislative Studies* 4 (1): 101-123.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, F. (2012) *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*, London: Routledge.
- Riksdag (2012) *Riksdagens Årsbok 2011/12*, Stockholm: Riksdag.
- Riksdagsförvaltningen [Riksdag administration] (2012) *Översyn av riksdagsordningen* [Revision of the Riksdag Act], Stockholm: Riksdag.
- Rozenberg, O., Chopin, O., Hoeffler, C., Irondelle, B., Joana, J. (2011) "Not Only a Battleground: Parliamentary Oral Questions Concerning Defence Policies in Four Western Democracies", *Journal of Legislative Studies*, 17(3): 340-353.
- Saalfeld, T. (2003) "The Bundestag: Institutional Incrementalism and Behavioural Reticence", in Dyson, K. and Goetz, K. H. (eds.) *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press.
- Sanchez de Dios, M. (2009) *Patterns of Parliamentary Questioning in Europe. The Cases of UK, France and Spain*. Paper prepared for the Second Conference on Parliamentary Accountability of the Standing Group of Parliaments of ECPR, Paris, 12 – 14 March 2009.

- Sandford, M. (2012) *House of Commons Background Paper: Parliamentary Questions: Recent Issues*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/04148, London: HMSO.
- Sprungk, C. (2007) “The French Assemblée Nationale and the German Bundestag in the European Union”, in O’Brennan, J. and Raunio, T. (eds) *National Parliaments Within the Enlarged European Union*, London: Routledge.
- Staddon, A. (2007) *Holding the Executive to Account? The Accountability Function of the UK Parliament*, World Bank Institute.
- Statens Offentliga Utredningar [Public Commissions of Inquiry] (2008) *En reformerad grundlag. Betänkande av grundlagskommission* [A Reformed Constitution. Memorandum of the Constitutional Reform Committee], Stockholm: Fritzes.
- Szeliga, Z. (1998) *Rada Ministrow a Sejm. 1989-1997*, Lublin: UMCS.
- Watts, D. and Pilkington, C. (2005) *Britain in the European Union Today*, Manchester: Manchester University Press.
- Wehner, J. (2007) “Budget Reform and Legislative Control in Sweden”, *Journal of European Public Policy*, 14 (2): 313-332.
- Widfeldt, A. (2011) “The Swedish Parliamentary Election of 2010”, *Electoral Studies*, 30 (3): 548-587.
- Williams, P.M. (1968) *The French Parliament (1956-1967)*, London: George Allen and Unwin.
- Wills, A. et al. (2011) *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*. European Parliament, Policy Department C,

<http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-Security-and-Intelligence-Agencies-in-The-European-Union>

- Wockelberg, H. and Ahlbäck, Öberg S. (2008) “Ansvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU” [Responsible Use of Responsibility: On the Use and Misuse of the Constitution Committee], in Gustavsson, S., Hermansson, J. and Holmström, B. (eds.) *Statsvetare ifrågasätter* [Political Scientists Put Things into Question], Uppsala: Uppsala Universitet.
- Young R., Cracknell R., and Tetteh E. (2003) *Parliamentary Questions, Debate Contributions and Participation in Commons Divisions. Statistics for Session 2001-02*, House of Commons Research Paper 03/32, London: HMSO.
- Zubek, R. (2001) “A Core in Check: The Transformation of the Core Executive in Poland”, *Journal of European Public Policy*, 8 (6): 911-932.



