



mecliste.org



ANAYASA KOMİSYONU

Çalışmalarını İzleme Raporu

Ekim-2017 / Mart 2018



mecliste.org



Denge ve Denetleme Ağı'nın sunduğu bir araç olan mecliste.org internet sitesi, Birleşik Krallık tarafından mali olarak desteklenmektedir. Web sitesinde bulunan yazılar, görüşler ve yorumlar, Birleşik Krallık'ın ya da Denge ve Denetleme Ağı'nın görüşlerini yansıtmaz. Sitede bulunan her türlü yazı, görüş ve yorum, kişilerin kendisine aittir.



**ANAYASA
KOMİSYONU**
ÇALIŞMALARINI
İZLEME RAPORU

Ekim 2017- Mart 2018



Giriş

Meclis vatandaşların iradesini temsil eder ve vatandaşın oyları ile seçilen milletvekilleri hepimizin hayatını çok yakından ilgilendiren işleri bizim adımıza ve bizim için yürütürler. Milletvekilleri, vatandaşlar adına yasa yaparlar, vatandaşlar adına bu yasaları hayata geçiren hükümeti¹ denetlerler, o çatı altında gerçekleşen her türlü faaliyette vatandaşı temsil ederler.

Dolayısıyla, başta yasa yapım süreci olmak üzere, TBMM çatısı altında gerçekleşen her türlü faaliyet hakkında doğru ve güvenilir bilgiye sahip olmamız, yasa yapım sürecinin

her aşamasının, herkesin katılımını sağlayacak şeffaflıkta olması demokrasinin gereği olduğukadar milletin iradesinin temsilcisi olan Meclis'in de daha etkin ve güçlü çalışabilmesinin gereğidir. Katılımcı ve şeffaf ve dolayısıyla daha etkin ve güçlü çalışan bir meclis yapısı için ise bu çatı altında gerçekleştirilen her türlü faaliyetin hepimiz tarafından sahiplenilmesi gerekmektedir.

Hepimizin dahil olduğu bir yasama süreci, nasıl yaşayacağımıza dair bir arada konuşmaya başlamak demektir. Yapımında söz sahibi olduğumuz yasalara daha içten ve ikna olarak uymak; bunları sahiplenmek demektir. Bu da, toplumsal huzur ve adalet duygusunun daha çok yerleşmesini sağlar, demokrasiyi hepimizin hayatında görünür hale getirir.

Etkin bir yasama organında yapılan yasaların, vatandaşların talep ve ihtiyaçları temel alınarak yapılması için bu talep ve ihtiyaçların ifade edilebilmesi gerekir. Bunun yolu da, hem yasama sürecinin şeffaflaştırılması hem de bu

sürece etkin katılımın sağlanmasından geçer. Bu bakış açısı ile hareket eden Mecliste.org, meclisin yasama, denetim ve temsil işlevleri hakkında ve kanun tasarı ve tekliflerinin içeriği ile ilgili doğru, güvenilir bilgiyi sunmayı hedefleyen, farklı bakışlardan uzmanların analizlerine yer vererek farklı görüşlerin dile getirilip tartışılabilmesi için Türkiye'de bugüne kadar var olmayan yeni bir alanı açan bir platformdur.

Bu raporun yazılış amacı mecliste.org'un çalışmalarında vurguladığı ve şeffaflık, katılım ve veriye-ihtiyaca yönelik yasa yapımını temel alan daha iyi kamu politikası yapılmasına hizmet edecek ölçütler ışığında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasamanın mutfağı olan Komisyonların çalışmalarını değerlendirmektir. Böylelikle, yasa yapım sürecinin daha şeffaf ve katılımcı hale gelmesini; yasalar yapılırken veriye ve vatandaşın ihtiyacını gözeten nitelikte yapılıp yapılmadığı izleyerek daha iyi bir kamu

politikası oluşmasına katkı sunulabilir. Şeffaf, katılımcı, veriye ve ihtiyaca dayalı olma ilkelere dayanan yasa yapım süreci yasaların kamu yararı doğrultusunda vatandaşların ihtiyaçlarına denk gelecek şekilde yapılması için anahtardır.

Raporun bu ölçütlere dayanarak yaptığı değerlendirme; vatandaşların süreç hakkında bilgi sahibi olmasını ve sivil toplum örgütlerinin ise yasama sürecine katılarak politika yapım süreçlerine dahil olmasını arttırmayı amaçlar. Raporun sonraki aşamalarında öncelikle yasama sürecinde komisyonların işlevi ve komisyon çalışmalarını izlemenin önemi üzerinde duruluyor. Daha sonra ise belirlenen komisyonların izlenmesinde temel alınacak ölçütlerin ve değerlendirmeyi kolaylaştıracak soruların nasıl belirlendiği anlatılıyor. En son kısımda ise her bir ölçüt ışığında komisyon çalışmalarının değerlendirmesi bulunuyor.

¹ Raporlar yazılırken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sitemine tam anlamıyla geçilmediğinden dolayı değerlendirme yapılırken Parlamenter Sistem temel alınmıştır.

Komisyon Çalışmalarını İzlemek Neden Önemlidir?

Hayatımızı etkileyen yasaların yapım sürecini anlamak, tüm aşamalarını kavramak ve hangi yasa ne zaman hazırlanıyor, içinde bizi etkileyecek neler var ve dahası bu yasalardan bir vatandaş olarak biz nasıl etkileneceğiz bilebilmek için yasama çalışmalarının mutfağı olan Komisyonlar hakkında öncelikle temel bilgi sahibi olmak gerekir.

Yasa yapım sürecinin adımlarından birisi, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmeden önce yasa metninin kapsamına göre ilgili komisyonda görüşülmesidir. Komisyonlar, TBMM'de kanunların en ayrıntılı görüşüldüğü yerlerdir. Genel Kurulda görüşülmeden önce kanun tasarı ve teklif metinleri ile ilgili ayrıntılı inceleme ve araştırmalar komisyondalar yapılır. Yasa metninin görüşüleceği Esas Komisyonda inceleme ve araştırmanın yeterli görülmediği ve daha ayrıntılı incelemelere ihtiyaç duyulduğu durumlarda alt komisyon kurulması yolu tercih edilebilir. Komisyon üyeleri milletvekilleri ve her siyasi parti grubunun mutlaka komisyondalar üyesi bulunur[1]. Komisyonların çalışma yöntemi Genel Kurul'a göre, alt komisyonların çalışma yöntemi komisyondalar göre çok daha esnek ve yasa yapımına katkı sunmak, sürecin parçası olmak kısacası "katılmak" için daha elverişlidir.

Komisyonlar, işlevleri açısından yasama komisyonları ve yasama dışı komisyonlar olarak iki gruba ayrılırlar. Yasama komisyonları tasarı ve teklif görüşürler. Ancak bazı yasama dışı komisyonların (AB Uyum, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği) tasarı ve teklif görüşme yetkileri de bulunur.

Komisyonların yasaları nasıl görüşeceği, hangi kural ve süreçleri izleyeceği TBMM İçtüzük'ü ile belirlenmiştir. Komisyon toplantılarına sadece komisyon başkanı tarafından davet edilen kişi ve kurumlar katılabilir. Komisyon başkanları bazı kişi ve kurumları toplantılara davet etmek zorundadırlar. Diğer bazı kişi ve kurumların toplantıya davet edilmesi komisyon başkanlarının takdirindedir.[2] Komisyon üyesi olmayan diğer millettekileri de komisyon toplantılarına katılabilir, söz alarak konuşabilirler fakat oy kullanamaz ve değişiklik

önergesi veremezler. Komisyondalar milletvekilleri ve hükümet temsilcileri dışında konunun uzmanları, basın kuruluşları, sivil toplum örgütü temsilcileri de katılım gösterebilir. STÖ temsilcilerinin komisyon toplantılarına katılımı konusunda yasal bir düzenleme bulunmamaktadır, katılım şekli uygulamaya yani teamüle dayalıdır. [3]

Çalışmanın Metodu

Bu raporda, komisyon çalışmalarının öznel olarak değerlendirilebilmesi amacıyla uluslararası kurumlarca kabul edilmiş daha iyi kamu yönetimi için tespit edilen ilkelerden şeffaflık, katılım ve veriye-talebe dayanan yasa yapımı ilkeleri temel alındı. Bu ilkeler esas ölçüt kabul edilerek, bunları açıklayacak ve sürecin izlenmesini kolaylaştıracak sorular hazırlandı.

Komisyon çalışmalarının izlenmesi öncesinde ölçütler ve sorular oluşturulurken, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, OECD'nin ortaya koyduğu şeffaflık ve katılımcı olma gibi evrensel kriterlerden beslenilmiştir. Ayrıca, ölçütler oluşturulurken, ölçütlerin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de vatandaşlar ve sivil toplum örgütlerine komisyonları izlemede yol gösterici olması amaçlanmıştır. İzleme çalışması öncesinde ölçütler belirlenmiş, söz konusu ölçütleri daha açıklayıcı hale getirebilmek amacıyla nesnel bir yaklaşım ile her bir ölçüt başlığı altında komisyon çalışmalarının niteliğini ortaya çıkarmayı amaçlayan sorular hazırlanmıştır. Ölçütler belirlendikten sonra izleme yapılacak komisyonlar seçilirken, komisyonun geniş toplum kesimlerini ilgilendiren yasaların yapıldığı ihtisas komisyonları arasından tercihler yapılmıştır.

Komisyon çalışmaları izlenirken seçilen komisyonların Ekim 2017-Mart 2018 arasındaki çalışmalarına odaklanılmıştır. Yukarıdaki tarih aralığında çalışmalarını izlenen komisyonlar sırasıyla; Adalet Komisyonu, Anayasa Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu olarak belirlenmiştir. İzleme sürecinde zaman kısıtlılığından dolayı komisyondalar fiziki bir izleme yapılamamıştır. Bunun yerine TBMM Komisyonları internet sayfasından elde edilen bilgi ve veriler, komisyon tutanakları ve komisyon raporlarından faydalanılmıştır.

Anayasa Komisyonu Hakkında Genel Bilgi

Adalet Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü uyarınca faaliyet gösteren ihtisas komisyonudur. Adalet Komisyonu; TBMM Başkanlığınca kendisine havale edilen adalet işleri ile medeni hukuk, ceza hukuku, borçlar kanunu gibi temel kanunlar, sivil ve askeri yargılama hukuku, mahkemelerin kuruluş ve işleyişleri, kaçakçılıkla mücadele, af, terörizmle mücadele, hâkimler, savcılar, avukatlar vb. ile ilgili konulardaki kanun tasarı ve tekliflerini görüşmektedir.

26. Yasama Döneminde, Komisyonun üye sayısı yirmi altı olarak belirlenmiştir. Komisyon üyelerinin on beşi Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna, altısı Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna, üçü Halkların Demokratik Partisi Grubuna ve ikisi Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna mensuptur. Komisyonun, kendi üyeleri arasında bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçilmiştir.

Adalet Komisyonu çalışmalarını izlenirken Ekim 2017-Mart 2018 arasındaki çalışmalara odaklanılmıştır. Bu süreçte Adalet Komisyonu'nda görüşülen "İcra ve İflas Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" görüşmeleri devam etmiştir.

İzleme yapılan zaman diliminde, Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla İcra ve İflas Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" 31.02.2018 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Aynı gün de Adalet Komisyonu'na görüşülmek üzere gönderilmiştir.

Tasarı, Komisyon Başkanı Ankara Milletvekili Ahmet İyimaya başkanlığında gerçekleştirilen, 6 Şubat 2018 tarihli toplantıda görüşülmüştür. Toplantıda tasarının daha ayrıntılı incelenmek üzere dokuz üyeden oluşan Alt Komisyona havale edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü uyarınca faaliyet gösteren ihtisas komisyonudur. 26'ncı Yasama Döneminde Komisyonun üye sayısı yirmi altı olarak belirlenmiştir. Komisyon üyelerinin on beşi Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna, altısı Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna, üçü Halkların Demokratik Partisi Grubuna ve ikisi Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna mensuptur. Ko-

mision kendi üyeleri arasında bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir katip seçer.

Anayasa Komisyonu; TBMM Başkanlığınca kendisine havale edilen Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'nün değiştirilmesi hakkındaki kanun tekliflerini, siyasi partiler ve seçim mevzuatı, TBMM üyelerinin statüsü ve hakları, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bakanlar Kurulunun ve bakanlıkların kuruluş ve çalışma usulleri ile diğer anayasal kuruluşlar ve benzeri konulardaki kanun tasarı ve tekliflerini görüşmektedir. Bunların yanında Anayasa Komisyonu Başkanı, Başkanvekili, Sözcü ve Katibi; Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden oluşan ve milletvekili dokunulmazlıklarının kaldırılması ile ilgili Başbakanlık tezkerelerini görüşen Karma Komisyonun da Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Katibi'dir.

Anayasa Komisyonu çalışmalarını izlenirken Ekim 2017-Mart 2018 arasındaki çalışmalara odaklanılmıştır. Bu süreçte Anayasa Komisyonu'nda "Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi" ve "298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" görüşülmüştür. Komisyon çalışmalarını izlenirken her iki kanun teklifi üzerine görüşmeler ile ilgili ayrıntılı değerlendirme yapılmış, ölçütler üzerinden değerlendirme yapılırken ise komisyon çalışmalarını bütüncül olarak değerlendirilmiştir. Kanun teklifleri görüşülürken tespit edilen farklı noktalara ise değerlendirme tablolarında özellikle yer verilmiştir.

"Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi" için Anayasa Komisyonu Çalışmaları Hakkında Genel Değerlendirme

Kanun teklifi, Ak Parti Grup Başkanvekili Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş tarafından hazırlanarak, 21 Ekim 2017 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Başkanlıkça aynı tarihte tali olarak Adalet Komisyonuna, esas olarak da Anayasa Komisyonuna havale edilen 2/1929 esas numaralı "Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi", 24 Ekim 2017'de esas komisyonda görüşülmeye başlanmıştır. Aynı gün teklifin daha detaylı incelenebilmesi amacıyla dokuz üyeden oluşan Alt Komisyona havale edilmiştir. Alt Komisyon, toplantının akabinde, başkanlık divanını oluşturmuş, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Seçim Kurulu ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinin

de katılımıyla Kanun Teklifini görüşülmüştür. Tali Komisyon sıfatıyla havale edilen Adalet Komisyonunun Teklifi gündemine almayacağı, Komisyon Başkanı Ankara Milletvekili Ahmet İyimaya tarafından 22 Ekim 2017 tarihli yazı ile Anayasa Komisyonu'na bildirilmiştir. Dolayısıyla, Tali komisyon raporu hazırlanmamıştır.

Alt Komisyon, teklifin esas komisyona geldiği gün toplanmış ve çalışmalarına başlamıştır. 5'i Ak Parti, 2'si CHP, 1'i MHP ve 1'i HDP'den olan toplam 9 milletvekilinden oluşan alt komisyon, aynı gün Kanun Teklifi üzerindeki çalışmalarını bitirmiş, raporunu ve kabul ettiği metni 27 Ekim 2017 tarihinde Başkanlığa sunmuştur. Komisyonda, 24 Ekim 2017 tarihinde görüşülmeye başlanan "Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi" üzerindeki müzakereler teklifin tümünün kabul edilmesiyle 27 Ekim 2017 tarihinde sona ermiştir. Komisyon bu süre içinde alt komisyon çalışması dâhil olmak üzere yaklaşık olarak on iki (12) saat yasama faaliyetinde bulunmuştur.

2/1929 esas numaralı Kanun Teklifi, Adalet Bakanı ve Gaziantep Milletvekili Abdülhamit Gül, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Seçim Kurulu (YSK) ve Devlet Personel Başkanlığı ile Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı yetkilileri katılımıyla görüşülmüştür.

Anayasa Komisyonu, 27 Ekim 2017 tarihli toplantısında Alt Komisyonun Raporunu benimsemiş ve çalışmaların Alt Komisyon tarafından kabul edilen metin üzerinden yapılmasını kabul etmiştir. Anayasa Komisyonu, toplam 15 maddeden oluşan Alt Komisyon metni üzerinde, yedi (7) saatten fazla görüşme gerçekleştirmiştir. Alt Komisyonunun kabul ettiği maddeler üzerinde söz alan milletvekilleri görüş ve değerlendirmelerini ifade etmişlerdir. Alt Komisyon raporunda ortak metne ek olarak muhalefet şerhleri de bulunmaktadır.

"298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" için Anayasa Komisyonu Çalışmaları Hakkında Genel Değerlendirme

Ak Parti Grup Başkanı ve İzmir Milletvekili Binali Yıldırım, MHP Grup Başkanı Osmaniye Milletvekili Devlet Bahçeli ile 6 milletvekili tarafından hazırlanan (2/2137) esas numaralı 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi" hakkındaki görüşmeler, 27 Şubat 2018'de Anayasa Komisyonu ile Anayasa ve Adalet Komisyonları

Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonda başlamıştır. Toplantının gündemi 22 Şubat 2018'de milletvekillerine gönderildiği tutanaklardan anlaşılmaktadır.

Komisyon çalışmalarına Adalet Bakanlığında Müsteşar Yardımcısı Talip Bakır, Genel Müdür Dr. Ekrem Çetintürk, Genel Müdür Yardımcısı Hakan Şeker, Kanunlar Kararlar Daire Başkanı Tahir Akca, Tetkik Hâkimi Abdüsselam Habip Yıldırım, Tetkik Hâkimi Abdullah Kamil Saryıldız, Tetkik Hâkimi İhsan Karataş; Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığından Seçim Hizmetleri Genel Müdür Vekili Murat Özeren, Seçmen Kütüğü Genel Müdür Vekili Ayhan Okurer, Strateji Geliştirme Daire Başkanı Harun Özkan; Anayasa Komisyonu Yasama Uzmanı Haluk Kurnaz, Yasama Uzmanı Emrah Biçer katılmıştır.

Komisyon Başkanı, partilerin kanun teklifinin geneli hakkındaki görüşmeleri devam ederken görüşmelerin alt komisyonda devam edilmesini uygun görerek kanun teklifini alt komisyona sevk etmiştir. Alt komisyonun 27 Şubat 2018'de toplanacağı yine Komisyon Başkanı tarafından müzakere edilmeden duyurulmuştur. Alt komisyona çalışmasını tamamlaması için belli bir süre verilmemiş, en kısa sürede tamamlaması ifade edilmiştir. Alt komisyon çalışmalarına aynı gün başlamış ve ek olarak 1 Mart 2018'de de çalışma yürütmüştür. Alt komisyon raporu ve muhalefet şerhleri 5 Mart 2018'de toplanan esas komisyon toplantısına kadar hazırlanmıştır.

Kanun teklifi alt komisyonda değiştirilmeden, esas komisyona sevk edilmiştir. Esas komisyon görüşmelerinde sivil toplum örgütlerinden katılım olmadığı komisyon tutanaklarından anlaşılmaktadır.

Komisyon İzleme

Ölçütleri

1. Şeffaflık

Türkiye'nin üyesi olduğu Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nce oluşturulan ölçütlere göre; şeffaflık kritik öneme sahip bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır. Şeffaflık, kısaca karar alma süreçleri, kurumlara ve bilgiye, alınan kararlardan etkilenecekleri yani yasama süreci temel alındığında vatandaşların erişebilmesi, bilginin vatandaşlar ve toplumun tüm kesimleri tarafından ulaşılır, anlaşılır ve izlenebilir ol-

masıdır.[4] Yasa yapım sürecinde, bu raporun konusu da olan yasaların komisyonlarda görüşülme süreci ve komisyonların çalışmasının izlenebilmesi şeffaflık ilkesinin gereğidir. Vatandaşların kendilerini ilgilendiren yasaların komisyonlarda hangi süreçlerden geçtiğini bilmesi şu sebeplerden önemlidir:

Komisyonlar, raporun başında da belirtildiği gibi yasa yapım sürecinin mutfağıdır. Bu süreç hakkında bilgi sahibi olmak, bu bilgiye kolayca erişebilmek, vatandaşın yasayı yapmakla görevli milletvekillerine olan güvenini artırır. Vatandaşlar yapımından haberdar olduğu, ondan nasıl etkileneceğini bildiği yasalara uyması ve sahiplenmesi kolaylaşır. Vatandaşların yasaları sahiplenmesi ise toplumsal huzur ve adalet duygusunun daha çok yerleşmesine ve daha demokratik bir yapının oluşmasına katkı sağlar.

2. Katılımcılık

Yasa yapım sürecinde komisyon çalışmalarına Mecliste grubu olan partilerin milletvekilleri ve çalışmalara dahil olmak isteyen milletvekillerinin yanı sıra hükümet temsilcileri ve Komisyon Başkanının davet ettiği kamu kurumlarında çalışan uzmanlar, STÖ üyeleri, üniversiteler, meslek örgütleri ve özel sektör temsilcileri katılabilir. Katılımcı özelliklere sahip yasa yapım süreci, yasanın etkilediği tüm kesimlerin görüşlerinin alınması, sivil toplum örgütlerinin sürece dahil edilmesi ve farklı görüşlerin yasa yapım sürecinde dile getirilebilmesine olanak tanınması olarak tarif edilebilir.[5] Yasa yapım sürecinin daha demokratik olması için yapılan yasal düzenlemeden etkilenen tüm kesimlere görüş sunma, katkı verme ve kendini ifade etme olanağı sunulmasını sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Yasa yapım sürecinde komisyonlarda gerçekleştirilen çalışmalarda farklı görüşlerin temsil edilmesi ise farklı siyasi parti temsilcilerinin komisyonda varlık gösterebilmesi, görüşlerini dile getirmesi ve konunun enine boyuna müzakere edilmesi ile mümkündür. Bu sürece konunun uzmanlarının, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerden ve özel sektörden tem-

silcilerin dahil edilmesi ile yasanın kapsayıcılığı artar ve süreç daha demokratik ve katılımcı bir yasama sürecine evrilir. Bu aşamada sivil toplum kuruluşlarının süreçte etkin olabilmesi, görüşlerini yazılı veya sözlü olarak dile getirebilmeleri, farklı toplumsal yapıları temsil eden sivil toplum örgütlerinin varlığı katılımcı olma ilkesini besler.[6]

3. Veriye dayanma, ihtiyaca cevap verme

Yasalar, vatandaşların taleplerine cevap verebilmek, sorunlarını çözebilmek, yasal düzenleme ihtiyacı bulunan bir alanı bu kapsama almak, kısacası toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılmalıdır. Bir konuda yasal düzenleme ihtiyacı olduğunun anlaşılabilmesi için o konuda kapsamlı ve sayısal veriler ile desteklenmiş bir çalışma olması hazırlanacak yasanın sağlam ve demokratik temellere dayalı olmasını artırır.

Yasaların hazırlanması öncesinde yürütülen sürecin şeffaflığı ve katılımcılığı yanında veriye dayalı ve ihtiyaca cevap veren nitelikte olması da önemlidir. Böylelikle, söz konusu yasal düzenlemenin bütçeye etkisi, hizmet kalitesine etkisi ve toplumsal etkisi de ortaya konmuş olur.¹ Daha iyi kamu politikası yapmaya götüren yolda ilk adımlardan bazıları yapılacak yasal düzenlemenin öncesinde kapsamlı bir araştırma yapılması, olası tüm sonuçların ortaya konması ve yasanın olası etkisinin hesaplanmış olmasıdır.² Yasaların bu ölçüde uygun hazırlanması arttığında ise yasa yapımına harcanan süre etkin ve verimli kullanılmakta, yasalar vatandaşın ihtiyacına yönelik olmakta ve yasanın dayanağı somut veriler olduğundan yasanın yaratacağı etkiler anlaşılmaktadır.[7] Tüm bu çalışmaları kapsayan ve daha iyi kamu politikaları belirlenmesine hizmet eden bu yöntemlerden biri de "Düzenleyici Etki Analizi" yapılmasıdır. [8] Bu yöntem yasa yapım sürecine uygulandığında veriye dayanan, ihtiyaca cevap veren yasaların oluşması kolaylaşır.

² Formation of a Parliamentary Caucus on Evidence-Informed Oversight and Decision-making: Concept Note, <https://www.afidep.org/resource-centre/downloads/programme-briefs/formation-of-a-parliamentary-caucus-on-evidence-informed-oversight-and-decision-making-concept-note/> Ulaşılma tarihi: 8 Haziran 2018,

³ Rob van Gestel & Jorgen de Poorter, "Putting evidence-based law making to the test: judicial review of legislative rationality", <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2016.1259899>, Ulaşılma tarihi: 8 Haziran 2018

Çalışmaları Nasıl Değerlendirdik?

Şeffaflık:

Yasama sürecinin en önemli ayağı olan Komisyonların izlenmesinde temel ölçüt olarak belirlediğimiz şeffaflık, komisyon ve çalışmalar hakkında temel bilgilere erişim ile ilgili tüm konuları kapsar. Komisyon sürecine dair tüm bilgilerin açık, erişilebilir, anlaşılır ve izleme yapmaya elverişli olması şeffaflık ölçütü gereğidir.[9]

- Komisyon ve çalışmalar hakkında standart bilgi var mı? (Komisyon başkanı, üyeleri, çalışan uzmanlar, komisyonda olan yasa tasarıları, görüşülmekte olan yasa tasarıları hakkında bilgi)
- Komisyon gündemi ve çalışma takvimi yayınlanıyor mu?
- Toplantı, toplantıya katılan üyeler, yapılan değişiklikler, alınan kararlar ve oylama hakkında bilgi var mı?
- Komisyon tutanakları yayınlanıyor mu?
- Gündem, tutanaklar, çalışma takvimi ve komisyon raporları kamuoyuna makul bir zamanda, izleme çalışmalarına olanak verecek şekilde açıklanıyor mu?
- Komisyon hakkındaki genel bilgiye, gündeme, çalışma takvimine ve raporlara dijital ya da geleneksel yollarla kolay ulaşılabilir mi?

- Yasalar hazırlanırken kolay anlaşılır bir dil benimsenmiş mi?
- Çok teknik bir dilde yazılan ve uzun olan tasarılar ve komisyon tutanakları hakkında kolay anlaşılır özet bilgiler var mı? Komisyon raporları tasarıyı ve komisyon görüşmelerini yeterince açık biçimde özetliyor mu?
- Komisyon çalışmalarında yapılan değişiklikler kolay bir biçimde takip edilebiliyor mu? Değişikliğin hangi parti ve hangi komisyon üyeleri tarafından yapıldığı anlaşılabilir mi? Değişiklik önerileri ulaşılabilir durumda mıdır ve toplantı öncesinde dağıtılmış mıdır?
- Verilen önerilerin kaç tanesi muhalefet partilerinden kaç iktidar partisinden? Önergelerin niteliği nedir, esasa mı usule mi yönelik?
- Alt komisyon çalışmalarında şeffaflık ilkesine uyuldu mu? Alt komisyon toplantılarına ait bilgilere ulaşılabilir mi?
- Tali komisyon çalışmalarında şeffaflık ilkesine uyuldu mu? Tali komisyon toplantılarına ait bilgilere ulaşılabilir mi?
- Görüş veren uzmanlar ve sivil toplum örgütleri hakkında bilgiye ulaşılıyor mu?

- Komisyon çalışmaları hakkında standart bilgiye erişilebiliyor.
- Komisyon gündemi ve çalışma takvimi haftalık olarak TBMM Gündem internet sayfasından takip edilebiliyor.
- Toplantılar ve toplantıya katılan üyeler hakkındaki bilgiler komisyon tutanaklarından ediniliyor. Alınan kararlar ve oylama hakkında bilgiler mevcut.
- Komisyon hakkındaki bilgiye, gündeme, çalışma takvimi ve raporlara ulaşılabilir. Dijital yollarla da ulaşılabilir.
- Yüksek Seçim Kurulunun teşkilatlanması ve çalışma esaslarını düzenleyen yasa teklif⁴ hazırlanırken kullanılan dil kolay anlaşılır değildir. Yasanın gerekçesindeki açıklamalar da yeterli değildir. Seçimler ile ilgili düzenlemeler içeren yasa⁵ teklifinin dili de anlaşılır ve açık değildir.
- Teknik bir dilde yazılan, uzun yasa tasarıları ile ilgili özet bilgiler bulunmamaktadır. Kanun teklifinin gerekçesinde bu bilgi verme ihtiyacı giderilmeye çalışılmakta fakat teknik konuları düzenleyen tasarılar da işlevsel olmamaktadır. Komisyon raporları, yasa teklifini ve komisyon görüşmelerini kapsamlı olarak ele almakta, fakat alt komisyon görüşmelerinin tutanakları yer almamaktadır.
- Komisyon çalışmaları sırasında yapılan değişiklikler ancak tutanaklarda belirtilirse takip edilmektedir. Değişikliklerin önceden komisyona sunulduğu tutanaklardan anlaşılmaktadır. Değişikliğin hangi parti ve komisyon üyesi tarafından yapıldığı ise komisyon raporlarında yer almaktadır.
- YSK ile düzenlemeleri içeren kanun teklifinin Komisyon görüşmelerinde; verilen önergeler hakkında bilgiye erişim sınırlıdır. Komisyon çalışmaları öncesinde yazılı önergeler sunulmuştur. Değişiklik önergelerinin ikisi tüm partilerin ortak çalışması ile kabul edilmiştir. Önergeler ağırlıklı olarak esasa yöneliktir, önergeler ile yeni maddeler ihdas ettirildiği gibi, maddelerde bir takım teknik değişiklikler de yapılmıştır. Verilen önergeler müzakere edilmiştir. Değişen madde vardır.
- Seçimler ve seçmen kütükleri ile ilgili düzenlemeleri içeren kanun teklifinin komisyon görüşmelerinde; verilen önergeler hakkında komisyon tutanakları ve raporundan bilgi edinilmektedir. Komisyon çalışmaları öncesinde yazılı önergeler sunulmuştur. Muhalefet kanadından sunulan önergeler hem esasa hem de usule yönelik değişiklik önermektedir. Önergeler üzerinde sınırlı müzakere yapılmış, bazı durumlarda önerge sahiplerinin görüş bildirmelerinde sıkıntılı bir süreç gözlenmiştir. Önergeler üzerinde müzakereden ziyade görüş bildirme ile sınırlı kalmıştır. Önerge sonucunda değişen madde yoktur.
- Her iki kanun teklifi için de alt komisyon kurulmuştur. Alt komisyon toplantılarına ilişkin bilgilere raporlarda yer verilmiştir.
- Komisyon çalışmalarını izleme sürecinde tali komisyon olarak toplanmamıştır. Rapor da hazırlanamamıştır.
- İki kanun teklifinin görüşülmesi sırasında da sivil toplum katılımı olmamıştır.

⁴ Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi

⁵ 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi

Katılımcılık:

Yasa yapım sürecinde yasanın etkilediği tüm kesimlerin görüşlerinin alınması, sivil toplum örgütlerinin sürece dahil edilmesi ve farklı görüşlerin yasa yapım sürecinde dile getirilebilmesine olanak tanınmasıdır. Yasal düzenlemeden etkilenen tüm kesimlere görüş sunma, katkı verme ve kendini ifade etme olanağı sunulması katılımcı olma ölçütünün gereğidir.

- Konuşma sürelerini belirleme yetkisi olan başkan bunu adil bir biçimde kullanıyor mu? Yoksa "kifayeti müzakere" denilerek oylamaya hemen geçiliyor mu?
- Kanun tasarısı sahibi olmayanlara, muhalefete yeteri kadar ve eşit görüş verme süresi veriliyor mu?
- Çok teknik bilgi gerektiren yasa tasarıları ve bir çok tasarımı bir araya getiren torba yasa tasarılarını görüşmek için yeteri kadar zaman veriliyor mu?
- Milletvekilleri yasama takvimi hakkında önceden bilgiye sahip oluyor mu? Milletvekillerine hazırlık yapmaları için yeterli zaman veriliyor mu?

- Alt komisyon görüşmelerinde siyasi parti temsilcileri görüşlerini yeteri kadar ifade edebildi mi? Komisyon raporu zamanında yayınlandı mı?
- Tali komisyon raporunu zamanında yayımladı mı? Tali komisyon raporu ana komisyon görüşmelerinde değerlendirildi mi?
- Değişiklik önerileri üzerinde hazırlık yapılması için milletvekillerine yeterli zaman tanındı mı? Verilen öneriler müzakere edildi mi? Önerge sonucunda değişen bir madde var mı?
- Yapılandırılmış bir görüş alma süreci var mıydı? Görüş veren sivil toplum örgütlerinde çeşitlilik ilkesi gözetilmiş mi? İlgili tüm taraflar çağırılmış mı? Görüşlerin verilmesi için yeterli süre verildi mi?
- Toplantıya çağırılan temsilcilere görüşlerini açıklayabilmeleri için (yeterli) söz verildi mi? STÖ'lerin görüşlerini yazılı olarak iletmeleri için iletişim kanalları açık mıdır ve bu kanallardan sunulan görüşler dikkate alınmakta mıdır? Bu konuda görüş sunan örgütlere geri dönüş sağlanmakta mıdır?

- İzleme süresince incelenen çalışmalarda "kifayeti müzakere" tercih edilmemiştir.
- YSK ile ilgili kanun teklifi görüşmeleri sırasında konuşma sürelerini belirleme yetkisi komisyon başkanı tarafından adil olarak kullanılmıştır. Seçimler ile ilgili düzenlemeler içeren kanun teklifi görüşülürken ise, konuşma süreleri, komisyon başkanı tarafından adil olarak kullanılmamıştır. Milletvekillerinin konuşma sürelerine dair itirazları komisyon tutanaklarında ve verdikleri usul ile ilgili önergelerden anlaşılmaktadır.
- Bu süreçte her iki teklif için de alt komisyon kurularak maddeler alt komisyonunda kısa sürede görüşülmüştür. Kanun teklifleri ile ilgili kurulan alt komisyonlar için milletvekillerine yeterli süre tanınmamıştır.
- Milletvekillerine tanınan süre sınırlıdır. İzleme sürecinde görüşülen kanun tekliflerinin ayrıntılı görüşülmesi amacıyla kurulan alt komisyona çalışmalarını tamamlaması için tanınan süre çok kısadır.
- Milletvekilleri yasama takvimi hakkında önceden bilgiye sahip olamamaktadır. Özellikle hükümetin hazırladığı yasa tasarıları, ancak TBMM Başkanlığı'na sunulduğunda haberdar olunmaktadır. Kanun teklifi görüşülmek üzere komisyonlara geldiğinde de süreler sınırlı tutulmakta ve milletvekillerine hazırlanmak için yeterli süre tanınmamaktadır.
- Komisyon çalışmalarını izleme sürecinde, tali komisyon toplanmamıştır. Rapor da hazırlanmamıştır.
- Kanun teklifleri görüşülürken, verilen önergeler üzerinde sınırlı bir müzakere süreci bulunmaktadır. "Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi" görüşülürken komisyon öncesinde yazılı önergeler sunulmuştur ve iki önerge tüm partilerin ortak çalışması ile kabul edilmiştir. Seçimler ile ilgili kanun teklifi görüşülürken ise önergeler üzerinde sınırlı müzakere yapılmış, bazı durumlarda önerge sahiplerinin görüş vermesinde bile sıkıntılı bir süreç gözlenmiştir.
- Kanun tekliflerinin görüşülmesi sırasında sivil toplum katılımı olmamıştır. Yapılandırılmış bir görüş alma süreci yoktur. Görüş bildiren sivil toplum örgütlerine dair bir bilgiye ne tutanaklarda ne de komisyon raporunda ulaşılamamıştır. Sivil toplum örgütlerinden görüş istenilmiş olsa bile yasa teklifi Başkanlığa sunulduktan kısa sürede komisyon çalışmaları tamamlanmıştır. Görüş sunanlara geri dönüş sağlandığına dair bir bilgiye ise ulaşılamamıştır.

Veriye dayanma ve ihtiyacı gözetme:

Komisyonlarda görüşülen yasaların vatandaşın ihtiyacına yönelik olması ve yasanın neden olacağı tüm sonuçların somut veriler ile desteklenmesi yasanın vatandaşlarca benimsenmesini kolaylaştıracak, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunları azaltacaktır.

- Düzenleyici etki analizi olmak üzere diğer iyi yasa yapım teknikleri kullanıldı mı?
- Yasal düzenleme yapılacak alanda uluslararası uygulamalar ve iyi uygulamalar incelendi mi?
- Yasa yapım sürecinde konu ile ilgili araştırma, anket, veri toplama gibi bilgiye ulaşma yolları kullanıldı mı?
- Yasanın düzenlediği alanda faaliyet gösterenlere olası etkileri, yasanın neden olacağı ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerine dair veriler araştırıldı mı?
- Bakanlıklardan, ilgili kurumlardan, TÜİK'ten konu ile ilgili veri, rapor, bilgiler temin edildi mi? Bu bilgiler komisyonda görüşüldü mü?
- Yasanın bütçeye etkisi, ekonomik sonuçları, özel sektör ve yatırımlara etkisi veriler ile ortaya kondu mu? Komisyona katılanlar ile paylaşıldı mı?
- Yasa ile düzenlenecek alandaki hizmet kalitesine etkisine dair bilgi ve veriler komisyonda paylaşıldı mı?

- Yasa yapım sürecinde iyi yasa yapım teknikleri kullanılmamıştır. Düzenleyici etki analizi yapılmamıştır.
- İki kanun teklifinde de seçimleri ve YSK'nın yapısını düzenleyen maddeler bulunmaktadır. Fakat komisyonun tutanaklarından bu konuda uluslararası uygulamalara ve bu konuda yapılan incelemelere dair bilgiye ulaşılamamaktadır.
- Komisyonda görüşülen iki kanun teklifinde de düzenleme yapılan konular ile ilgili araştırma ve veri toplama yapılmadığı anlaşılmaktadır.
- Tekliflerin düzenlediği alanlarda olası etkiler, çıkabilecek sorunlar tartışma olarak dile getirilmiştir.
- Kanun teklifleri ile ilgili kurumlardan ve Bakanlıklardan hangi rapor, bilgi ve verilerin temin edildiği açık değildir.
- Kanun tekliflerinin bütçeye etkisine dair gerekçelerde ayrıntılı bilgiye ulaşılamamıştır. Komisyona katılanlar ile de kısıtlı olarak paylaşılmıştır.
- Düzenlemenin yapılan alandaki hizmet kalitesine dair teklif sahiplerinin açıklamaları tutanaklarda yer almaktadır. Bu konuda komisyona somut bilgi ve veri sunulmamıştır.

Kaynakça



- [1] Fahri Bakırcı, İhtisas Komisyonlarını'nın Yapısı ve Komsiyonlarda Yasama Süreci, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/03-bakirci.pdf>, ss. 3-4. Ulaşılma Tarihi: 30.05.2018
- [2] Bakırcı, F., s.7. Komisyon Başkanı'nın davet etmek zorunda olduğu kişi ve kurumlar şunlardır: Komisyon üyeleri, Başbakanlık ve ilgili bakanlıklar ya da yetkilendirilmiş hükümet temsilcisi, siyasi parti grupları, ilgili komisyon başkanlıkları, kanun teklifinde imzası bulunan milletvekillerinden ilk imza sahibi.
- [3] Bakırcı, F., s.7.
- [4] Marc Gramberger, Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001
- [5] Yasama Derneği, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 2009.
- [6] TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 2011, Erişim Tarihi: 20.05.2018, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun_Yapim_Sureci_Sempozyumu/sempozyum.pdf
- [7] Ekici, Birol, Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükümünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, TEPAV Yayınları, 2006: Ankara
- [8] OECD (2001), Improving Policy Instruments through Impact Assessment, SIGMA Papers, No. 31, OECD Publishing.
- [9] Sophie van Bijsterveld, Transparency In the European Union: A Crucial Link In Shaping the New Social Contract Between the Citizen and the EU.
- [10] http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf
- [11] Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi Anayasa Komisyon Tutanakları:
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2015
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2016
- [12] Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi ile ilgili Anayasa Komisyonu Raporu
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss553.pdf>
- [13] 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklif Anayasa Komisyonu Raporu
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss534.pdf>
- [14] 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklif Anayasa Komisyonu Tutanakları
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2088
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2097
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2099
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2103
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisy on_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2105

