

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

SAYI: 31 • MART 2023



KALİTELİ BİR YASAMANIN VE ETKİLİ BİR YASANIN ARACI OLARAK YASAMA SONRASI İNCELEME

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 31 • Mart 2023

KALİTELİ BİR YASAMANIN VE ETKİLİ BİR YASANIN ARACI OLARAK YASAMA SONRASI İNCELEME

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2023

Bu çalışma National Endowment for Democracy tarafından desteklenmektedir.

Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment for Democracy ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

ozgurlukar f/ ozgurlukarastirmalari



Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

Ömer Faruk Gençkaya lisans derecesini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden (1980), lisansüstü (1982) ve doktora derecelerini (1990) İstanbul Boğaziçi Üniversitesi'nden aldı. Boğaziçi Üniversitesi (1990-2008) ve Bilkent Üniversitesi'nde (Ekim 1990-Ekim 2008) çalıştıktan sonra 2009'dan bu yana Marmara Üniversitesi'nde görev yapmaktadır. Oslo Üniversitesi'nde Avrupa Konseyi misafir araştırmacısı (1987), Duke Üniversitesi'nde (2001) ve Roanoke College'da (2005) Fulbright misafir öğretim üyesi olarak çalışmalar yapmıştır. Uluslararası Siyasi İlimler Derneği (IPSA) Yasama Uzmanları Araştırma Komitesi ve Siyasal İlimler Türk Derneği üyesidir. Avrupa Konseyi GRECO biriminde ülke değerlendirmecisi (2008-2016) ve AGİT Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Birimi Siyasal Partiler Ana Uzman Heyeti üyesi olarak (2012-) görev yapmaktadır. Bertelsmann Foundation tarafından hazırlanan Sürdürülebilir Yönetişim Endeksi (SGI) Türkiye yıllık raporlarının (2008-2020) ortak yazarıdır. Global Integrity, Transparency International ve International IDEA gibi kuruluşların çalışmalarına katkı sağlamıştır. Doktora tezi yanında TBMM, siyasetin finansmanı, yolsuzlukla mücadele ve siyasi etik konularında Türkçe ve İngilizce bilimsel çalışmaları yayınlanmıştır.

İÇİNDEKİLER

1. Yasaların Etkililiği.....	5
2. Düzenleyici Politika ve Kalite.....	9
3. Düzenleyici Etki Değerlendirmesinin Önemi.....	10
4. Yasama Kalitesi.....	15
5. Düzenleyici Yönetişim Döngüsü: Öncül ve Ardıl Değerlendirmeler.....	19
6. Öncül Değerlendirme: Düzenleyici Etki Değerlendirmesi /Düzenleyici Etki Analizi.....	24
7. Ardıl Değerlendirme: Yasama Sonrası İnceleme.....	27
8. Yasama Sonrası İnceleme Türleri.....	29
9. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yasama Etkinliğine İlişkin Tespitler.....	39
10.TBMM'de Yasama Sürecinde Öncül ve Ardıl Değerlendirilme.....	44
11. Öncül Değerlendirme Süreci ve DEA Aracı.....	44
12.Ardıl Değerlendirme Süreci ve YSİ.....	51
13.Sonuç ve Öneriler.....	53
Kaynakça.....	55

...Kalkınmanın gerçekten sürdürülebilmesi amacıyla, tüm disiplinlerin ve mesleklerin sürece tam olarak katıldığı kapsamlı bir yaklaşım gerekir. Özellikle, toplumdaki düzenli değişimin resmi aracı olarak hukuk, işlevi her zaman kolayca ayırt edilmese de bu süreçte çok önemli bir rol oynar.

I.F.I.Shihata¹

1. YASALARIN ETKİLİLİĞİ

Hukuki düzenlemelerin (yasalar, yönetmelikler vd.) gerçek etkileri ancak yürürlüğe girdikten sonra anlaşılır.² Değişen toplumsal, iktisadi ve siyasal koşullara ve gereksinimlere uygun olarak mevcut düzenlemelerin etkilerinin zaman içinde değişmesi de büyük bir olasılıktır. Bu bağlamda, yürütme erkinin ve hükümetlerin değişen koşulları ve toplumsal gereksinimleri yakından izleyerek var olan düzenlemeleri güncellemeleri ya da yeni düzenlemeler yapmaları zorunludur. Düzenlemelerin toplumun beklentilerine ve hükümetin performansını artırıcı yönde geliştirilmesi, yasaların ve ilgili öteki düzenlemelerin yapılmadan önce (öncül, *ex ante*) ya da uygulamadan sonra (ardıl, *ex post*) değerlendirilmesiyle olanaklıdır.

İyi bir yasa, en yalın bir anlatımla, yasanın istenen düzenleyici sonuçlarının üretilmesine katkı sağlayan bir yasadır.³ Herhangi bir düzenlemenin nihai

¹ “Preface Good Governance and the Role of Law in Economic Development”, içinde *Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance*, ed. Ann Seidman, Robert B.Seidman ve Thomas W.Walde (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 1999), xvii.

² Bu çalışmada hukuki düzenleme kavramı esas olarak yasa ile eş anlamlı kullanılmakla birlikte, geniş anlamda devletin yetkili organlarınca yürürlüğe konulan pozitif hukuk kurallarını kapsamaktadır. Rapor taslağını okuyup, değerli görüşlerini paylaşarak yönlendiren Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu (Sabancı Üniversitesi) ve Özgürlük Araştırması Derneği yetkililerine teşekkür ederim.

³ Helen Xanthaki, “Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules”, *Legisprudence* 4, No. 2 (2010): 111-128.

amacı, düzenleyenlerin önceden belirledikleri hedeflere ulaşma derecesi ile tanımlanan etkililiktir. *Etkililik* (efficacy), varlığı ölçülebilir kıstaslar aracılığıyla kolayca kurulan olgusal bir niteliktir.⁴ Örneğin, bir düzenlemenin amacı bir ülkedeki kız çocuklarının zorunlu eğitime erişimini artırmaksa, bu konudaki yasal düzenlemenin etkinliği, kız çocuklarının düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önceki ve sonraki dönemlerde eğitime erişim verileriyle öncelikle değerlendirilebilir. Kız çocuklarının eğitime erişimindeki artış düzenlemenin etkililiğini kanıtlarken, eğitime devam etmeyen okul çağındaki kız çocuklarının oranının aynı düzeyde kalması ya da azalması düzenlemenin etkisiz olduğunu gösterebilir. Türkiye’de daha önce 5 yıl olan zorunlu eğitim 1997’de 8 yıla ve 2012-2013 eğitim-öğretim döneminde 12 yıla çıkarılmış; 4+4+4 (4 sene ilkököl, 4 sene ortaokul ve 4 sene lise) olarak kademelendirilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı 2021-2022 Eğitim Öğretim Yılı’nda kız çocuklarının orta öğretimdeki okullaşma oranının %95’e ulaştığını açıklarken,⁵ resmi verilere dayanılarak yapılan bilimsel bir çalışmada, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da 2010-2018 döneminde erkek ve özellikle kız çocuklarının ikinci kademe öğretime devamının yarı yarıya azaldığını göstermektedir.⁶ Resmi verilere bakıldığında, 2021-2022 Eğitim Öğretim Yılı’nda kız öğrencilerin erkeklere göre okullaşma oranı bazı illerde Türkiye ortalamasının oldukça altında %85,5 olarak gerçekleşmiştir.⁷

Yasa metninin yasanın etkililiği ve yasama sonrası inceleme ile ilişkisi

Yasaların amaç maddeleri, yasama metninin hangi amaç ya da hedefleri izleyeceğini ifade eder ve yasanın genel yönünü ve duruşunu anlatır. Bu nedenle, bir yasanın amaç maddesi öncelikle istenilen düzenleyici sonuçları ve yasanın uygulamadaki başarısını tanımlamak üzere kullanılır.

Amaç maddesi, açık, kesin ve anlaşılır terimlerle ifade edilmelidir. Yasa metninin başka maddelerinde yer alan açık ve anlamlı terimler kullanılarak hazırlanacak ve bu hedeflere ulaşılmasının yollarından ziyade elde edilmesi

⁴ Maria Mousmouti, “Operationalising quality of legislation through the effectiveness test”, *Legisprudence* 6, No.2 (2012): 191-205

⁵ “Kız Çocuklarının Okullaşma Oranları Rekor Seviyeye Ulaştı”, 22 Ekim 2022, <https://www.meb.gov.tr/kiz-cocuklarinin-okullasma-oranlari-rekor-seviyeye-ustasti-haber/27958/tr>. Erişim: 20 Ocak 2023.

⁶ Berna Çöker, “Girl’s Education in Turkey: An Analysis of Education Policies From A Feminist Perspective”, *European Journal of Education Studies* 7, No. 9 (2020): 242-260.

⁷ T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri Örgün Eğitim 2021/22*, 19, Tablo 1.6, http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2022_09/15142558_meb_istatistikleri_organ_egitim_2021_2022.pdf. Erişim: 20 Ocak 2023.

öngörülen sonuçlara odaklanmalıdır. Aşağıda, bu konuda iyi bir uygulama sunulmaktadır:

Bu yasanın amaçları şunlardır:

- araç kullanırken kanlarında alkol bulunan sürücü sayısını beş yıllık bir süre içinde %25 oranında azaltmak ve
- aynı dönemde bu sürücülerin neden olduğu araba kazalarının sayısını %50 azaltmak.

Kötü bir uygulama örneği ise şöyle verilebilir:

Bu yasanın amaçları şunlardır:

- sarhoş sürücülerin kendilerine ve masum sürücülere, yolculara ve yayalara yönelik tehdidini azaltmak;
- bu tür sürücülerin yollarda neden olduğu katliamı azaltmak ve
- hayat kurtarmak.

Kötü uygulama örneğinin modern mevzuatta yeri bulunmaz. Amaç hükümlerinin, yasama metninin düzenleyici amaçlarını ve bu amaçlara ulaşılmasını sağlayacak somut ve ölçülebilir kıstasları açık bir biçimde ortaya koyması beklenir. Yasanın etkili/etkin olup olmadığının sorgulandığı yasa sonrası inceleme ile yasanın amaçları arasında doğrudan ilişki kurulur. Tüm bunlar, kamusal yaşamında her alanında olduğu gibi yaygın bir şeffaflıkla yapılacaktır.

Parlamento, yasama sonrası uygulamanın kalitesini değerlendirmek üzere değerlendirme kıstaslarını kullanabilir ve ardından yasanın yürürlükte kalıp kalmayacağına ya da beklenen düzenleme sonuçlarına uygun olup olmadığına karar verebilir. Sonuç olarak, bir yasanın hedeflerini anlatan hükümler, yeni bir politika düşüncesi ve kural oluşturulmasıyla başlar, önerinin yasalaşmasına ve yasa sonrası incelemeye değin tüm düzenleyici döngünün kalite kontrol araçları olarak kullanılması sağlanır.

Kuşkusuz bu yeni süreçte hedeflere ulaşmak üzere hükümler somut terimlerle hazırlanmalı ve kullanılan kıstaslar siyasi anlam farklılıklarından arındırılmalı ve aslında inceleme/denetim amacına yönelik olgusal önlemler içermelidir.

Helen Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation* (Oxford: Hart Publishers, 2014), 185-188’den özetlenmiştir.

Bir yasal düzenlemenin hedeflerine ulaşması yalnızca yasayı düzenleyenlerin sağlayacağı bir sonuç değildir. Yasanın etkili olabilmesi, uygun ve gerçekçi politika önlemleri, maliyet etkin uygulama mekanizmaları ve nihai olarak kullanıcının uygulamaya istekli olması yanında yasanın amacına göre

Yasanın etkili olabilmesi, uygun ve gerçekçi politika önlemleri, maliyet etkin uygulama mekanizmaları ve nihai olarak kullanıcının uygulamaya istekli olması yanında yasanın amacına göre yorumlanmasını sağlayacak yargısal bir yaklaşımı gerektirmektedir.

Yasamanın etkililiği kavramı yasama öncesinde ve sonrasında incelenecek somut bir uygulama aracının bulunmasını gerektirmektedir.

yorumlanmasını sağlayacak yargısal bir yaklaşımı gerektirmektedir.⁸ Bu nedenle, yasal düzenlemenin etkili olması bütüncül bir yaklaşımı gerektirir.

Yasama kalitesinin bir ölçüsü olarak *etkililik* kavramı yaygın olarak kullanılmaktadır.⁹ Yasamanın etkililiği kavramı yasama öncesinde ve sonrasında incelenecek somut bir uygulama aracının bulunmasını gerektirmektedir. Etkililik hukuk söyleminde de farklı anlamlara sahiptir. Örneğin, yasal normların sonuçları (haklar, görevler, yükümlülükler vb.); belirli yasal normların ya da yasal sistemlerin etkililiğinin ampirik bir araştırmaya dayalı olarak belirlenmesi; vatandaşların hukuk normuna uyması ya da uymaması veya yasaların hukuk çevrelerinde (mahkemelerde) yaygın olarak kullanımı ile uygulanması yasaların etkililiğini açıklayabilir.¹⁰

26/5/1928 tarihli 1262 İspençiyari ve Tıbbi Müstahzarlar Kanunu ile reçetesiz ilaç satışı yasaktır. Ancak yakın zamanlara kadar başta antibiyotikler olmak üzere birçok ilaç reçetesiz olarak satılmaktaydı. 2010 yılından başlayarak İlaç Takip Sistemi (İTS) ile eczanelerle işbirliği yapılarak reçetesiz ilaç satışının azaltılmasında önemli ilerleme sağlanmıştır. 2011'de bin kişi başına 42,28 birim olan antibiyotik tüketimi, 2020'de 24,39 birime gerilerken, 2011-2020 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye ekonomisine 10,5 milyar lira katkı sağlanmıştır. "Türkiye'de hekimlerin antibiyotik reçetelemesi yüzde 31 azaldı", 18.11.2021, <https://www.aa.com.tr/tr/saglik/turkiyede-hekimlerin-antibiyotik-recetelemesi-yuzde-31-azaldi/2424542>. Erişim: 20 Ocak 2023.

- ⁸ Joseph P. Chamberlain, "Legislative Drafting and Law Enforcement", *American Labor Legislation Review* 21 (1931): 235-243.
- ⁹ European Commission, Communication from the Commission - European Governance: Better lawmaking, /* COM/2002/0275 final */, 05/06/2002, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52002DC0275>. Erişim: 20 Ocak 2023. Eş anlamlı olarak kullanılan etkililik ile etkinlik (*effectiveness*) birbirinden farklı iki kavramdır. *Etkililik* olgusaldır ve düzenlemenin düzenleyici hedeflere gerçekten ulaşım ulaşıldığı sorusunu yanıtlar. *Etkinlik* ise niteliksel bir kavramdır ve yasamanın istenen düzenleyici sonuçları üretip üretmediği, bir başka ifadeyle düzenlemenin etkililiği sağlayıp sağlamadığı sorusuna yanıt verir. Bu anlamda etkinlik, etkililiğin yalnızca bir unsurudur. Helen Xanthaki, "An "ordinary meaning" for words: is there such a thing? Innovations in drafting", içinde, *Innovation of Legislative Process-Proceedings of the 11th Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Seoul*, ed. IkHyeon Rhee and Wim Voermans, (Seoul: KLRI-IAL, 2018). <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>, 125-135. Erişim: 20 Ocak 2023.
- ¹⁰ Luka Burazin, "The Concept of Law and Efficacy." İçinde *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*. ed. Mortimer Sellers and Stephan Kirste,(Dordrecht: Springer, 2017), https://doi.org/10.1007/978-94-007-6730-0_231-1. Erişim: 20 Ocak 2023.

2. DÜZENLEYİCİ POLİTİKA VE KALİTE

Son yirmi yılda, birçok ülkede, yüksek kaliteli düzenleme aracılığıyla ekonomik büyüme ve refah konularında daha iyi sonuçlar elde etmek üzere düzenleyici politika ve yönetim konusu önem kazanmıştır. Bununla birlikte, hükümetler yasama kalitesini geliştirmeye ve denetlemeye yeterince zaman ayırmamaktadırlar. Düzenleyici kalite, düzenlemelerin ve idari işlemlerin performansını, maliyet etkinliğini ve hukuki kalitesini artırmakla ilgili bir kavramdır.¹¹ İlk olarak, düzenlemelerin geliştirilmesi ve uygulanma biçimleri istişare, şeffaflık, hesap verebilirlik ve gerekçe (kanıt) ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilir. İkinci olarak, düzenlemelerin etkili, verimli, tutarlı ve yalın olması gözetilir. Buna göre, uygulamada yasa ve yönetmeliklerin aşağıdaki temel özellikleri taşıması beklenir:¹² (i) açıkça tanımlanmış politika hedeflerine hizmet etmeli ve bu hedeflere ulaşmada etkili olmalıdır; (ii) sağlam bir yasal ve gerçekçi temele sahip olmalı; (iii) etkilerinin toplumdaki dağılımı ile ekonomik, çevresel ve toplumsal etkileri göz önüne alınarak maliyetleri haklı çıkaran yararlar sağlamalı; (iv) maliyetleri ve piyasa sapmalarını en aza indirmeli; (v) piyasa teşvikleri ve hedefe dayalı yaklaşımlar yoluyla yeniliği teşvik etmeli; (vi) kullanıcılara yönelik açık, basit ve pratik olmalı; (vii) öteki düzenlemeler ve politikalarla tutarlı olmalı ve (viii) yerel ve uluslararası düzeyde rekabet, ticaret ve yatırımı kolaylaştırıcı ilkelerle olanaklı olduğunca uyumlu olmalıdır.

Düzenleyici politika ve yönetim, yasa ve yönetmeliklerin kalitesini sağlamanın yanında, özel sektörün ve vatandaşların günlük yaşamlarında önem verdikleri değerleri göz önüne alarak kamusal güvenin oluşturulmasına da yardımcı olur. Bu bağlamda, yasa ve yönetmeliklerin hazırlanması ve uygulanmasındaki usullerin özenle tasarlanmasının, düzenlemelerin ve bunlara bağlı olarak yapılacak işlemlere ilişkin *algılanan adaleti* artırabileceği vurgulanmaktadır.¹³ Örneğin, 2012 ile 2017 yılları arasında, Hollanda hükümeti işletmeler, vatandaşlar ve meslek sahiplerine yönelik düzenleyici

- ¹¹ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015* (Paris: OECD Publishing, 2015), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.
- ¹² Bu konuda bakınız, OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 09/03/1995, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> ve OECD Council, Draft Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 14-Apr-2005, [https://one.oecd.org/document/C\(2005\)52/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2005)52/en/pdf). Erişim: 20 Ocak 2023.
- ¹³ E. Allan Lind and Christiane Arndt, *Regulations, fairness and trust, Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust* (Paris: OECD Publishing, 2016), 67-85.

Düzenleyici kalite, düzenlemelerin ve idari işlemlerin performansını, maliyet etkinliğini ve hukuki kalitesini artırmakla ilgili bir kavramdır.

Düzenleyici politika ve yönetim, yasa ve yönetmeliklerin kalitesini sağlamanın yanında, özel sektörün ve vatandaşların günlük yaşamlarında önem verdikleri değerleri göz önüne alarak kamusal güvenin oluşturulmasına da yardımcı olur.

ci yükümlülüklerde 2,48 milyar Euro'luk bir azalma olduğunu bildirmiştir.¹⁴ Bu süreçte uygulanan önlemler arasında küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik yalınlaştırılmış muhasebe ve raporlama kuralları, özel olarak hazırlanmış bir gizlilik bildiri oluşturulan yeni bir çevrimiçi araç ile çalışanların şirketlerin acil durum müdahale planlarını nasıl izleyeceklerini anlatan bir uygulamanın geliştirilmesi de yer almıştır.

Düzenleyici politika, yatırıma yönelik elverişli bir ortamın ve dolayısıyla ekonomik büyümenin ve yeniliğin yaşamsal bir aracıdır. Örneğin, derecelendirme kuruluşları, düzenlemeye tabi kamu hizmetlerine yönelik değerlendirmeler yaparken ve ülkelerin kredi profillerini tanımlarken düzenleyici çerçevelerin kalitesini kilit değişkenlerden biri olarak göz önüne alırlar.

3. DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİNİN ÖNEMİ

Düzenleyici etki değerlendirmesi/analizi (DED/DEA, *regulatory impact assessment*, RIA), politika yapıcılarına kamu politikası hedeflerine ulaşmak üzere düzenleme yapıp yapmama ve nasıl düzenleme yapmaları gerektiği konusunda, düzenleyici olmayanları da kapsayacak bir biçimde bir dizi alternatif seçeneğin etkilerinin ve sonuçlarının incelenmesini; böylece, nihai karar vermeden önce kamu yararına en uygun, en verimli ve en etkin politikayı belirlemede yardımcı olur.¹⁵ Hükümetler öncül etki değerlendirmesi yoluyla yapılacak düzenlemeye yönelik somut kanıtlar (gerekçeler) geliştirebilirler. Uluslararası düzeyde hızlı mal, hizmet, insan ve finansman akışı, ulusal düzenlemelerin etkinliğinin ve kapasitelerinin artırılmasını ve bunların etkili bir biçimde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.¹⁶ Özellikle, bilgi teknolojisi alanındaki gelişmeler, yapay zeka, algoritmaların ve açık verilerin (open data) artan kullanımı ile sosyal medya; ayrıca, “büyük veri” (big data) olanakları zamanında bilgi toplamasına, veri ve risk analizlerinin yapılmasına, konuyla ilgili topluluklarla iletişim ve etkileşim kurulmasına

¹⁴ OECD, *Ex Ante Regulatory Impact Assessment in the Netherlands* (Paris: OECD, 2020), <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

¹⁵ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, (Paris: OECD Publishing, 2022), Chapter 3, <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>. Erişim: 20 Ocak 2023. Ayrıca bakınız, Hasan Canpolat, *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2010).

¹⁶ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, (Paris: OECD Publishing, 2018) <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

yardımcı olarak yasa düzenleyicilerinin daha tutarlı ve sürdürülebilir politikalar oluşturmalarını sağlayan yenilikçi araçlardır.

OECD'nin 2012 tarihli “Düzenleyici Politika ve Yönetişim Tavsiye Kararı”¹⁷ çerçevesinde hazırlanan Düzenleyici Etki Analizi konusundaki iyi uygulama ilkelerine yönelik çalışması¹⁸ ile Avrupa Komisyonu'nun üye ülkelere yönelik hazırladığı “Daha İyi Düzenleme Kılavuzu” ve “Daha İyi Düzenleme Aracı”,¹⁹ politika yapıcılara bir etki değerlendirmesinin nasıl yürütüleceğine ilişkin kapsamlı bilgi ve yol gösterme sağlamaktadır.

Düzenleyici Etki Değerlendirmesi ile İlgili OECD En İyi Uygulama İlkeleri Özeti

İyi işleyen bir DED sistemi, politika yapıcıların önerilen düzenlemelerin potansiyel sonuçlarını belirlemesine ve düzenlemelerin amaçlanan hedeflerine ulaşip ulaşamayacağına belirlemesine yardımcı olur.

DED aşağıdaki yaşamsal unsurları yansıtmalıdır:

- Politika uygulama sürecinin/döngüsünün bir parçası olmalıdır;
- Düzenleme yapım sürecinin başında başlatılmalıdır;
- Sorunu ve ilgili düzenleyici hedefleri açık ve sistematik bir biçimde belirlemelidir;
- Alternatif çözümler, maliyetler ve yararlar tanımlanır ve değerlendirilir;
- İlgili paydaşlarla işbirliği içinde şeffaf bir biçimde geliştirilir ve
- Sonuçları açık ve nesnel bir biçimde duyurulur.

En iyi uygulama ilkeleri aşağıdaki hususlarla ilgilidir:

- DED'nin siyasi irade ve paydaş desteği ile ilgili süreçlerde şeffaflık ve kamu denetiminin sağlanması;
- DED'nin, ülkenin hukuki ve idari sistemi ile kültürel özellikleriyle uyumlu bir biçimde düzenleyici yönetim döngüsüyle bütünleştirilmesi;

¹⁷ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Paris: OECD Publishing, 2012), <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

¹⁸ OECD, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment* (Paris: OECD Publishing, 2020) <https://doi.org/10.1787/7a9638c-b-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

¹⁹ European Commission, *Better Regulation Toolbox*, 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf ve European Commission, *Better Regulation Guidelines*, 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf. Erişim: 20 Ocak 2023.

Bilgi teknolojisi alanındaki gelişmeler, yapay zeka, algoritmaların ve açık verilerin (open data) artan kullanımı ile sosyal medya; ayrıca, “büyük veri” (big data) olanakları zamanında bilgi toplamasına, veri ve risk analizlerinin yapılmasına, konuyla ilgili topluluklarla iletişim ve etkileşim kurulmasına yardımcı olarak yasa düzenleyicilerinin daha tutarlı ve sürdürülebilir politikalar oluşturmalarını sağlayan yenilikçi araçlardır.

Dijitalleşmenin sağladığı kolaylıklar, vergi vermekten kaçınma davranışları, ülkelerin vergi kurallarındaki boşluklar ve farklılıkların yanı sıra iktisadi faaliyetler bilinçli olarak düşük oranda vergi uygulanan ya da hiç uygulanmayan ülkelere yönlendirilmektedir.

- DED'yi yönetimin kapasitesini ve hesap verebilirliğini güçlendirerek uygulanması;
- Uygun ve iyi hedeflenmiş yalın ve esnek bir DED yönteminin kullanılması ve sonuçlarının halka uygun biçimde iletilmesi ve erişilebilirliğinin sağlanması ve
- DED'nin sürekli izlenmesi, değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi.

OECD, *OECD Best Practice Principles for*, 2020, 6-7.

Düzenlemelerin etkinliğinin sağlanmasında ulusal yargı çevrelerinin (mahkemelerin) gözetimi ve denetimi giderek etkisizleşmektedir. Örneğin, dijitalleşmenin sağladığı kolaylıklar, vergi vermekten kaçınma davranışları, ülkelerin vergi kurallarındaki boşluklar ve farklılıkların yanı sıra iktisadi faaliyetler bilinçli olarak düşük oranda vergi uygulanan ya da hiç uygulanmayan ülkelere yönlendirilmektedir. Bu bağlamda, farklı ulusal düzenleyiciler arasındaki yakın işbirliği, düzenleme sürecinin temel bir unsuru haline gelmiştir. Özellikle, düzenleyiciler arasında bilgi ve veri alışverişi, yasa ve yönetmeliklerin konularının daha iyi tanımlanmasına yardımcı olmaktadır. Yasaların uygulanmasını kolaylaştırmak ve düzenleyici boşlukları önlemek üzere işbirliği yapılmaktadır. Düzenlemelerin "uluslararasılaşması" uluslararası düzenleyici işbirliğinin (*international regulatory cooperation*, IRC) önemi ülkeler arasında giderek daha fazla kabul görmektedir.²⁰

DED'nin geleneksel yöntemleri ile düzenlemenin uygulamadan sonra değerlendirilmesi bürokratik bir uygulama yerine düzenleyici kaliteyi iyileştirmek üzere daha sistematik bir biçimde kullanılırsa verimli bir döngünün oluşturulması olanaklıdır. Düzenleyici sürecin şeffaflığının sağlanması, veri toplama ve paydaş katılımı, düzenlemeden etkilenenlerin öngörülerini ışığında yapılacak düzenlemeler yürütmenin politika oluşturma tekeline karşı bir koruma sağlayabilir.

DED, düzenleyici süreçte önemli bir adım haline gelmiştir. Mevcut uygulamada düzenlemelerin değerlendirilmesi düzenlemenin önemli ekonomik etkilerine odaklanırken, toplumsal etkiler gibi diğer önemli sonuçlar büyük ölçüde göz ardı edilmektedir. DED kavramı, incelenmekte olan bir politika ya yönelik düzenleyici ya da düzenleyici olmayan seçeneklerden kaynaklanabilecek yararların ve maliyetlerin sistematik olarak tanımlanması ve nicelendirilmesi (sayısal olarak belirtilmesi) süreci olarak tanımlanır. DED,

²⁰ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*.

fayda-maliyet analizine, maliyet-etkinlik analizine, iş etki analizine ve benzeri araçlara dayalı olarak yapılabilir.²¹

Kümülatif etki değerlendirmesi nedir?

Kümülatif etkiler, bir eylemin, projenin ya da faaliyetin birbirini izleyen, artan ve/veya birleşik etkilerinden kaynaklanan ve öteki mevcut, planlanan ve/veya akıl yürütme çerçevesinde gelecekte olması öngörülen etkilerdir (örneğin, birden fazla su çekilmesi nedeniyle bir havzadaki su akışının azalması). Kümülatif etki değerlendirme teknikleri, hükümet politikalarında yapılan bir dizi değişikliğin (vergi ya da toplumsal refah reformları veya diğer kamu harcamalarındaki değişiklikler gibi) bir ya da daha fazla özelliğe (örneğin, gelir düzeyi, yaş, aile tipi, etnik köken, engellilik vb.) nüfus üzerindeki genel etkisini ölçer. Bireysel politika kararlarına tek başına bakmak yerine, kümülatif etki değerlendirmesi, hükümetin ve halkın, hükümet politikalarının bir bütün olarak nüfus ve belirli gruplar üzerindeki genel etkisinin değerlendirmesine yardımcı olur.

Howard Reed and Jonathan Portes, *Cumulative Impact Assessment: A Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human*

Rights Commission, Manchester, 2014, <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-94-cumulative-impact-assessment.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Öte yandan, daha iyi politikalar tasarlamak ve sunmak üzere bir araç olarak davranışsal iç görüler (*behavioral insights*, BI) düzenlemelerin tasarımını ve sunumunu iyileştirmek üzere giderek daha fazla kullanılmaktadır. İş zekasının temel özelliği, politikalardan yararlananların gerçek davranışlarını anlamaya çalışan ve uygulamadan önce olası çözümleri sınanmasını sağlayan deneysel bir yaklaşım olmasıdır. Bu yeni yaklaşım, devletlere var olan verilere göre yenilikçi politikayı öğrenmek, uyum sağlamak ve uygulamak amacıyla gerekli kaynakları sağlayarak gerçek bir etki değerlendirmesi yapma olanağı sunmaktadır.²² Ayrıca, *iş zekası*, bir uyum kültürü oluşturmaya yardımcı olmak, politikaları daha etkili bir biçimde uygulamaya yardımcı olmak ve maliyetli ve bazen etkisiz uygulama mekanizmalarına olan gereksinimi azaltmak (örneğin, sağlıklı ve sürdürülebilir gıda tüketimi, enerji kullanım modelleri vb.) amacıyla da kullanılabilir.

²¹ Ibid., s. 248

²² Ibid.

İş zekasının temel özelliği, politikalardan yararlananların gerçek davranışlarını anlamaya çalışan ve uygulamadan önce olası çözümleri sınanmasını sağlayan deneysel bir yaklaşım olmasıdır. Bu yeni yaklaşım, devletlere var olan verilere göre yenilikçi politikayı öğrenmek, uyum sağlamak ve uygulamak amacıyla gerekli kaynakları sağlayarak gerçek bir etki değerlendirmesi yapma olanağı sunmaktadır.

Birçok paydaş yönünden, yasa ve yönetmeliklerin sunum ve uygulanma biçimi en az yasal kuralların kalitesi kadar önemlidir. İyi bir uygulama ve denetim sistemi, kamu maliyesinin ve görevlilerin yükünü artırmadan, risklerin önlenmesi ya da azaltılması ile kamu refahının yaygınlaştırılmasını eş zamanlı olarak hedefler.

Davranışsal iç görüler, karar verme, psikoloji, bilişsel bilim, nörobilim, örgütsel ve grup davranışı dahil olmak üzere davranışsal ve toplum bilimlerinden elde edilen derslerdir. Bu içgörüler, kamu politikalarının daha iyi işlenmesini sağlamak amacıyla dünyanın dört bir yanındaki kamu kurumları tarafından artan bir hızla uygulanmaktadır.

OECD, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World* (Paris: OECD Publishing, 2017), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Düzenleyici yönetim döngüsünün uygulama aşamasının, düzenleyici politikanın kalitesini ve etkinliğini sağlamada ve düzenlemelerin hedeflerini karşılamadaki önemi birçok OECD ülkesi tarafından kabul edilmektedir. Düzenleyici uygulama yaklaşımı, kamu kaynaklarını ile çevrenin yanı sıra, vatandaşların sağlık ve güvenliğini korurken, özel sektör ve vatandaşlara yükümlülük getiren düzenlemelerin ek yük getiren yönlerini azaltmaya yardımcı olur.

Birçok paydaş yönünden, yasa ve yönetmeliklerin sunum ve uygulanma biçimi en az yasal kuralların kalitesi kadar önemlidir. İyi bir uygulama ve denetim sistemi, kamu maliyesinin ve görevlilerin yükünü artırmadan, risklerin önlenmesi ya da azaltılması ile kamu refahının yaygınlaştırılmasını eş zamanlı olarak hedefler. Uygulamaları etkin kılmak risk değerlendirmesi ve risk yönetimine bağlıdır. Uygulama, ihlalleri tespit ve yaptırım yanında, düzenlemelere uyumun teşvik edilmesi “duyarlı düzenleme” ilkelerini gerektirmektedir. Düzenleyici ve uygulayıcı kurumlar, düzenlemenin muhatabı kuruluşlarla ilişki kurarak, uygun olduğunda işbirliğine dayalı bir yaklaşım geliştirmelidir. Hükümetlerin, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin iyileştirmeler yaparken, düzenleyici uygulamaya yönelik resmi bir vizyona, stratejiye ya da yasal çerçeveye sahip olması gerekir.

DEA/ DED, belirli düzenleyici yaklaşımların muhtemel yararları ve maliyetleri hakkında nesnel bilgi sağlamaya ve alternatif seçenekleri eleştirel bir biçimde değerlendirmeye yardımcı olan, karar vermeye yönelik temel bir araçtır. Halkın yönetime güvenini sağlamak ve karar alma süreci hakkında daha iyi bilgilendirme yapmak amacıyla bu süreçte güçlü bir siyasi desteğin olması önemlidir.

Parlamentolar, mali döngünün çeşitli aşamalarında çok önemli bir rol oynamaktadır. Mali döngünün planlama, değişiklik ve onay aşamalarında önceden (*ex-ante*) devreye girmesi, genel olarak *bütçe ve maliye politikasının*

içeriğine ve yönüne odaklanarak, parlamenterlerin bütçenin hazırlanması sürecinde bilgilendirmesine olanak tanır. Bütçe ve maliye politikasının uygulanması sırasında ve sonrasında (*ex-post*) gerçekleşen denetim, genellikle *yolsuzluk, kötü yönetim ve israfa karşı korunmak üzere uygulamanın kalitesine* odaklanır.

Uygulanan yasaların sayısı var olandan daha azdır, ancak yasalaştıktan sonra düzenleyici önerilere genellikle çok az dikkat edilir. Bu nedenle, *ardıl* değerlendirme, düzenlemelerin amaca uygun kalmasının, muhatapların gereksiz yükümlülüklere girmemesinin ve vatandaşların korunmasının sağlanmasında çok önemli bir araçtır. Buna karşılık, mevzuat uygulamalarının değerlendirmesini yapan ülkelerin sayısı yeterince artmamıştır.

4. YASAMA KALİTESİ

İyi yönetişimin temelini oluşturan şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, hakkaniyet, etkililik ve tutarlılık ilkeleri yönetimin tüm düzeylerinde (küresel, Avrupa, ulusal, bölgesel ve yerel) demokrasi ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasında ve daha demokratik bir yönetişimin kurulmasında yaşamsal öneme sahiptirler.²³ Hükümet politikalarının etkinliği yasamanın kalitesine bağlıdır. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde kalkınma sorunlarına çözüm aramak, yoksulluğu azaltmak ve yaşam standartları ile kalitesini artırarak toplumsal yapının güçlenmesini sağlamak yasama etkinliğinin temel amaçlarıdır.

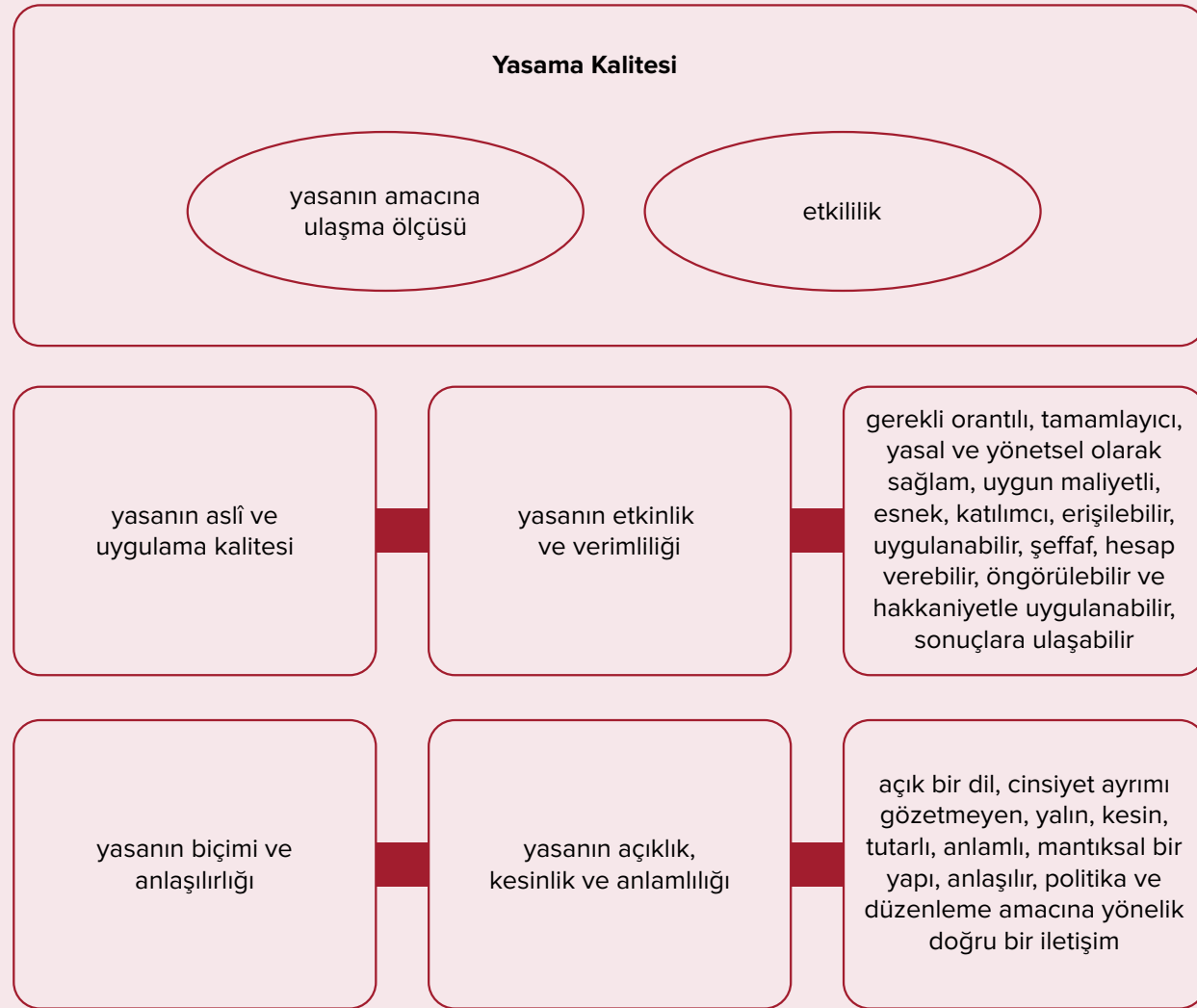
Yasamanın etkinliğini değerlendirmede önemli bir standart olan *yasama kalitesi* çok yönlü bir kavramdır. Yasamanın işlevi ve amacı, belli tarihsel, siyasal ve toplumsal bağlamlardaki gereksinimlere ve önceliklere göre farklı aktörlerin farklı yasal geleneklere, yönetim biçimlerine, yasa hazırlama usullerine ve uygulamalarına göre biçimlenir.²⁴ Yasama etkinliği, ülkenin içinde bulunduğu koşullar ve ilgili hukuk alanının gereklilikleri yanında, yasama sürecindeki aktörler ve kurumlar arasındaki etkileşimler, mevzuatın temel içeriği, yasa metninin biçimi ve dili, yasanın uygulanma ve işleyiş tarzı ile günlük yaşamdaki etkisi ve sonuçları tarafından belirlenir. Yasama etkinliğinin bileşenleri, hukuki gelenek, yasa hazırlama teknikleri ile yasama ve idari sistemin özellikleri, yapısı, düzeyi ve süreçlerinden bağımsız

²³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, European Governance A White Paper, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10. Erişim: 20 Ocak 2023.

²⁴ Mousmouti, “Operationalising quality of legislation”, 192-193.

İyi yönetişimin temelini oluşturan şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, hakkaniyet, etkililik ve tutarlılık ilkeleri yönetimin tüm düzeylerinde (küresel, Avrupa, ulusal, bölgesel ve yerel) demokrasi ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasında ve daha demokratik bir yönetişimin kurulmasında yaşamsal öneme sahiptirler.

Şekil 1: Yasama Kalitesinin Özellikleri (Aitken, 2013, s. 10)



olarak, etkili yasa yapımına ulaşmak amacıyla öngörülen kaliteli mevzuatın özellikleri ve kaliteyi sağlama ve uygulama süreçlerinin unsurlarıdır. Genellikle, yasama kalitesinin boyutları yasanın *esası*, *biçimi* ve *uygulanmasından* oluşur (Şekil 1).²⁵ Bu süreçler, yasa önerisinin hazırlanması, görüşülmesi, iyileştirilmesi, yasalaştırılması ve gözden geçirilmesini kapsar.

Kötü Yazılmış Bir Yasanın Sonuçları Nelerdir?

Kötü bir yasa, aşağıdaki nedenlerden biri ya da hepsine bağlı olarak öncelikle düzenleyici hedeflerine ulaşmada başarısız olacaktır veya bunu etkili bir biçimde gerçekleştiremeyebilir: gereksiz, uygulanamaz ve uygulanması zor;

²⁵ Helen Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 5th edition (West Sussex: Bloomsbury Professional, 2013) 145.

diğer yasalarla bağdaşmayan; açık, belirli ve kesin olmayan; yayınlanmamış ya da başka bir yolla erişilemeyen; adalet, şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlayamamak; ya da yüksek yönetsel maliyetler ve hukuki danışmanlık gerektirdiğinden daha yüksek ekonomik maliyetlere neden olmak. Sonuç olarak, yasanın oluşturulması, çıkarılması, uygulanması ve daha sonra değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması süreci zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Politika hedefine zamanında ya da hiç ulaşılmazsa, bireylerin hukuka ve yasama sürecine olan inancını yitirmesine de yol açabilir.

Victoria E. Aitken, "An exposition of legislative quality and its relevance for effective development", 2013, dipnot 36, <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Bir yasanın amaçlanan çıktılara ulaşmada kesinlik taşıması ve etkinliği ile ortalama bir vatandaş tarafından anlaşılacak açıklık ve yalınlıkta olması yasama kalitesinin iki unsurunu oluşturur.²⁶ İlk unsur, yasanın özündeki kalite ya da yasama politikasını yansıttığındaki isabetle ilgilidir. Başka bir deyişle, yasanın tanımlanan bir sorunu çözmek ve belirli, öngörülebilir ve hakkaniyete uygun bir uygulama yoluyla istenen değişikliği etkilemesi amacıyla yasal hükümlerin uygunluğu, yeterliliği ve kesinliği göz önüne alınır. İkinci unsur, yasanın biçimi ve anlaşılabilirliği ile ilgilidir. Yasa metni hazırlanırken, yasayı uygulayacaklar ve bundan etkilenecekler tarafından anlaşılmasını sağlayacak bir dil kullanılması son derece önemlidir. Daha iyi bir düzenleme sağlamak üzere açıklık, anlaşılabilirlik, basitlik, tutarlılık, yasallık, kesinlik, kararlılık, açık ve anlaşılır bir dil ve tutarlı bir yapı öngörülmektedir.

Kaliteli bir yasaya ulaşmanın yöntemi (Şekil 2) öncelikle sorunun ulusal bağlam, çıkarlar ve önceliklerle, ülkenin hukuk sistemi ve hükümetin yönetsel süreçleri ve düzenlemeleri ile uyumlu ve ülkenin gereksinimlerine ve kaynaklarına uygun bir biçimde tanımlanması ile başlar.²⁷ Bu sürecin amaçları; yasa oluşturma ve uygulama işlevlerini yerine getirmek üzere; kaynak ve kapasite eksikliklerini gidermek; bu işlevleri yeterli bir biçimde yerine getirmek üzere gereken farklı yeterliliklerin her birine yönelik teknik yardım sağlamak; mevzuatın uygun kalitede olmasını sağlamak ve vatandaşlara konuyla ilgili farkındalık ve kapasitelerini geliştirme olanakları sunmaktır. Sorunun tespiti genellikle başta siyasi partiler olmak üzere çeşitli aktörlerin yer aldığı

²⁶ Varen Vanterpool, "A Critical Look at Achieving Quality in Legislation", *European Journal of Law Reform* 9 (2007): 167-204. Alıntı yapılan kaynak, Aitken, "An exposition of legislative", 4-5,

²⁷ Ibid., 37.

Bir yasanın amaçlanan çıktılara ulaşmada kesinlik taşıması ve etkinliği ile ortalama bir vatandaş tarafından anlaşılacak açıklık ve yalınlıkta olması yasama kalitesinin iki unsurunu oluşturur.

Şekil 2: Hükümetin Yasa Yapma ve Uygulama İşlevlerini Gösteren Yasama Faaliyetlerinin Akış Şeması



siyasi bir süreçtir. İkinci aşamada mevzuata konu olacak politikanın geliştirilmesi yer alır. Bu aşamada, sorun analiz edilir ve açıklanır (mevcut yasa ve kurumlar değerlendirilir ve başarısızlıklar açıklanır); paydaş ve kamuoyu isti-

şaresine bağlı kanıta dayalı bir araştırma süreci yerine getirilir; yerel, ulusal, bölgesel ve küresel bağlam ve ilgili uluslararası ve bölgesel araçlar ile uluslararası standartlar ve öteki yetki alanlarının karşılaştırılabilir politikaları ve düzenlemeleri göz önüne alınabilir ve son olarak, soruna yönelik tercih edilen çözüm açıklanır. Üçüncü aşamada, mevzuatın tasarlanması ve yazılması gerçekleştirilir; politikanın uygulanmasına yönelik yasal düzenlemeler kural haline getirilir; taslağın incelenmesi, yorumlanması ve üzerinde değişikliklerin yapılması katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir süreçler halinde gerçekleştirilir. Politika geliştirme süreçleri, ön değerlendirme ve mevzuat taslağının hazırlanması ilgili bakanlıklar ya da hükümet yetkilileri tarafından üstlenilir. *Dördüncü aşama* olan mevzuatın uygulanması sırasında mevzuatın uygun bir biçimde kullanıldığına ilişkin düzenli denetimlerin yapılması ve uygulamanın sürekli olarak gözden geçirilmesi gerekir. Bu aşama ilgili bakanlıklar ile yargı faaliyetlerini kapsar. *Beşinci ve son aşamada*, ardıl değerlendirme süreçlerinde mevzuatın işleyişi ve etkisine göre mevzuatın amaç değişikliği gerçekleştirip gerçekleştirmediği; amacına ulaşmak üzere mevzuatta herhangi bir düzenleme yapıp yapılmayacağı; mevzuatın gereksiz hale gelip gelmediği ve yürürlükten kaldırılıp kaldırılmayacağı değerlendirilir. Ardıl değerlendirme, parlamento, bakanlıklar, ayrı bir devlet kurumu ya da bağımsız bir kurum tarafından yürütülebilir. Yasama sürecinin farklı aşamaları arasındaki ilişki bir süreklilik gösterir. Aslında yasama süreci döngüsel bir biçimde mevzuatın uygulamasının değerlendirilmesine bağlı olarak ya var olan yasanın değiştirilmesini ya da yeni bir yasa yapımını gerektirebilir.

5. DÜZENLEYİCİ YÖNETİŞİM DÖNGÜSÜ: ÖNCÜL VE ARDIL DEĞERLENDİRMELER

Düzenleyici yönetim döngüsü ya da *politika döngüsü*, kamu politikasının hem öncül analizi hem de ardıl değerlendirmesine yönelik araçları içerir. Bu araçlar, belirli sektörlerdeki mevcut mevzuatın yanı sıra bireysel politika önlemlerinin akışının analizine de uygulanır. Bu yaklaşımı izleyen bir yönetim, ön aşamalardan oluşan bir öncül *DED* yanında, aynı zamanda izleme ve değerlendirme göstergeleri ile mevcut düzenlemede yapılacak bir değişiklik ya da yeni bir düzenleme gereksiniminin belirleneceği bir ardıl değerlendirme de yapar.²⁸

Kaliteli bir yasa ulaşmanın yöntemi öncelikle sorunun ulusal bağlam, çıkarlar ve önceliklerle, ülkenin hukuk sistemi ve hükümetin yönetsel süreçleri ve düzenlemeleri ile uyumlu ve ülkenin gereksinimlerine ve kaynaklarına uygun bir biçimde tanımlanması ile başlar.

²⁸ OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest* (Paris: OECD Publishing, 2011), <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Düzenleyici gözetim işlevinin başlıca sorumlulukları, kamu politikasının ilgili taraflarına danışma ve paydaşların sürece katılması; yasal kalite; yönetsel yalınlaştırma; DED; ardıl (yasama sonrası) inceleme ile kuralların azaltılması (deregulation) ve e-devlet uygulamalarının artırılması olarak tanımlanmaktadır.

OECD'nin "Düzenleyici Politika ve Yönetişime ilişkin 2012 Tarihli Tavsiye Kararı", hükümetlere "düzenlemelerin güncelliğini gerekçeli, uygun maliyetli ve tutarlı ve amaçlanan politika hedeflerini sağlamak amacıyla, fayda maliyet analizi yapılarak, açıkça tanımlanmış politika hedeflerine göre önemli mevzuatın sistematik bir program kapsamında incelenmesini" tavsiye etmektedir.²⁹

Buna göre, düzenleyici gözetim işlevinin başlıca sorumlulukları, kamu politikasının ilgili taraflarına danışma ve paydaşların sürece katılması; yasal kalite; yönetsel yalınlaştırma; DED; ardıl (yasama sonrası) inceleme ile kuralların azaltılması (deregulation) ve e-devlet uygulamalarının artırılması olarak tanımlanmaktadır.³⁰ Merkezi hükümette, Başbakanlık ya da kabine başkanlığında, başta maliye, ekonomi ve hazine, adalet bakanlıkları olmak üzere tüm bakanlıklar tarafından yapılacak bu işlemlerin temel işlevleri aşağıdaki gibi özetlenmektedir:³¹

1. *Kalite kontrol* (yeni düzenlemelerin akışının incelenmesi): Mevzuatın öncül ve ardıl etki değerlendirmelerinin ve paydaşlara danışılmasını kapsayacak bir biçimde düzenleyici yönetim araçlarının denetlenmesi; yetersiz bulunanların incelenmesi ile daha iyi düzenleme yönergelerine uyumun izlenmesi;

2. *Düzenlemenin daha etkili hale getirilebileceği politika alanlarının belirlenmesi* (mevcut düzenleme stokunun incelenmesi): Hükümet genelinde tüm politika alanlarının incelememesinin programlanması ve yürütülmesinin koordinasyonu; gözden geçirme ve yürürlükten kaldırma hükümlerinin getirilmesini ve uygulanmasını denetlemek; yönetsel sorumlulukların temel ölçümlerinin koordinasyonu; mevzuat akışı bağlantı kurallarının uygulanmasının koordinasyonu ve değerlendirilmesi ile maliyet azaltma hedeflerinin izlenmesi ve uygulanması (*düzenleyici bütçeleme*);

3. *Düzenleyici politikanın sistematik olarak iyileştirilmesi* (sistemin incelenmesi): Düzenleyici politikanın/yönetişimin uygulanma başarısının izlenmesine yardımcı olmak ve (varsa) öteki gözetim organlarıyla koordinasyon sağlamak üzere ilerlemenin parlamentoya/hükümete sunulmasını da kapsayan izleme ve raporlama yapılması;

²⁹ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory*.

³⁰ Andrea Renda, Rosa Castro, Guillermo Hernández, "Defining and contextualising regulatory oversight and coordination", *OECD Regulatory Policy Working Paper*, No. 17, (Paris: OECD Publishing, 2022), 13, Tablo 1.1., <https://doi.org/10.1787/a4225b62-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

³¹ Ibid., 14, Tablo 1.2.'den uyarlanmıştır.

4. *Koordinasyon* (yönetimdeki yaklaşımın tutarlılığının sağlanması): Düzenleyici kaliteye yönelik tüm-hükümet yapısında, koordineli bir yaklaşımın teşvik edilmesi; düzenleyici yönetim döngüsünün belirli yönlerinin koordine edilmesi (örneğin, "hizmet sunumu", uygulama/yaptırım); düzenleyici politikanın farklı yönlerinin politika döngüsünün her aşamasında sorunsuz bir biçimde benimsenmesinin teşvik edilmesi ve düzenleyici yönetim araçlarının uygulanmasında bakanlıklar / daireler arasında iç koordinasyonun kolaylaştırılması ve sağlanması.

5. *Rehberlik, tavsiye ve destek* (yönetim kapasitesinin geliştirilmesi): Yönergeler ve kılavuzlar yayımlanması.

Düzenleyici gözetim, geçmişte yürütme, yasama ve yargı ile ilişkili kurumlar tarafından yetki alanları genelinde gerçekleştirilmesine karşın, bu işlev son zamanlarda daha dar anlamda yürütme organının denetimi ile sınırlandırılmaktadır.³² Düzenleyici gözetimin genel amacı, düzenleyici kalitenin iyileştirilmesidir. Düzenlemenin yarattığı maliyetleri ve yan etkileri azaltmak, düzenlemenin yararlarını artırmak; şeffaflığı ve hesap verebilirliği teşvik etmek üzere düzenleyici sistemin gözetimi gerekir. Bu bağlamda, bazı ülkelerde, "düzenleyici kaliteyi denetleme" görevini yerine getiren bir düzenleyici gözetim organı (DGO, *regulatory oversight body*, ROB) kurmuştur.

Özellikle, hükümetlerin bir politika önlemini hızlı bir biçimde uygulamaya koymak üzere baskı altında oldukları durumlarda, uygulamadaki politika tartışmalarına veri sağlamada ardıl etki analizinin usulüne uygun bir biçimde yapılması, öncül etki analizlerinden daha etkili sonuçlar sağlayabilir.³³ Ardıl (*ex post*) değerlendirmeler, öncül (*ex ante*) etki değerlendirmeleriyle eş düzeyde ele alınmalıdır. (Şekil 3) Bu aşamada, düzenlemenin belirtilen hedeflere gerçekten ulaştığının doğrulanması, herhangi bir öngörülemeden ya da önceden amaçlanmayan sonuçlarının olup olmadığının belirlenmesi ve konuyla ilgili öteki çözüm seçeneklerinin daha etkili bir sonuç sağlayıp sağlayamayacağı değerlendirilir. Ayrıca, değişiklik önerilerini de kapsayan ve özgün düzenleme hedefini ve bunun varlığını koruyup koru-

³² Jonathan B. Wiener, "The Diffusion of Regulatory Oversight", içinde *Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, ed. Michael A. Livermore & Richard L. Revesz (New York: Oxford University Press, 2013), 123-141.

³³ OECD, *Key Findings and Conference Proceedings, 9th Conference on Measuring Regulatory Performance: Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes*, Lisbon, 20-21 June 2017, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Düzenleyici gözetim, geçmişte yürütme, yasama ve yargı ile ilişkili kurumlar tarafından yetki alanları genelinde gerçekleştirilmesine karşın, bu işlev son zamanlarda daha dar anlamda yürütme organının denetimi ile sınırlandırılmaktadır.

madığı ya da meşruiyeti yeniden gözden geçirilerek yapılacak incelemeler, mevzuatın iyileştirmesine katkı sağlar.³⁴

OECD 2012 Düzenleyici Politika ve Yönetişim Konsey Tavsiyesi Çerçevesinde Düzenleyici Gözetim

OECD Tavsiye Kararı (İlke 3), ülkelere “Düzenleyici politika işlemlerinin ve hedeflerinin etkin olarak gözetimini sağlamak, düzenleyici politikayı desteklemek ve uygulamak ve böylece, düzenleyici kaliteyi geliştirmek amacıyla mekanizmalar ve kurumlar oluşturmalarını” tavsiye etmektedir.

Hükümetlerin bir gözetim mekanizması ve kurumu oluştururken göz önüne alması gereken en önemli özelliklerden bazıları şunlardır:

İlke 3.1, düzenleyici gözetimden sorumlu bir daimi organın “düzenlemenin tüm devlet politikasına hizmet etmesini sağlamak üzere merkezi hükümete yakın bir konumda kurulması” ve “belirli kurumsal çözümün her bir yönetim sistemine uyarlanması gerektiğini” ve

İlke 3.2, hükümetlerin gözetim yetkisini, tüzük ya da kararname gibi araçlarla bu organın yetkisine vermesi ve görevini yerine getirirken siyasi etkiden bağımsız hale getirmesi gerektiğini belirtir.

İlke 3.3, aşağıdakiler dahil olmak üzere, düzenleyici gözetim organı tarafından gerçekleştirilecek işlevleri tanımlar:

- “Etki değerlendirmelerinin kalitesinin gözden geçirilmesi ve geri dönüş yoluyla etki değerlendirmelerinin yetersiz kaldığı belirtilen kurulların kalite kontrolünü sağlamak;
- Düzenlemenin gerekli olabileceği politika alanlarında düzenleyici önlemlerin göz önüne alınmasının teşvik edilmesini de kapsayacak biçimde düzenlemenin daha etkili olma olasılıklarını incelemek;
- Düzenleyici politika uygulamasının sistematik olarak iyileştirilmesine katkıda bulunmak;
- Politikanın gözden geçirilmesi ve yöntemlerin önceden iyileştirilmesi amacıyla nihai değerlendirmeyi koordine etmek ve
- Düzenleyici performansı iyileştirmeye yönelik etki değerlendirmesi ve stratejiler hakkında eğitim ve rehberlik sağlamak.”

İlke 3.4, etki değerlendirmelerinin gözden geçirilmesi de dahil olmak üzere gözetim organının performansının, düzenli olarak değerlendirilmesini belirtmektedir.

³⁴ OECD, *Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (Paris, OECD Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1787/1a8f-33bc-en>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Düzenleyici gözetim ve koordinasyon mekanizmalarının kurulması amaçları yönünden önem taşıyan İlke 1.6, düzenleyici politikanın yürürlüğe konulmasında her bir bakanın sahip olacağı rolün açık bir biçimde tanımlanmasına vurgulayarak; hükümetlere “düzenleyici kaliteye ilişkin tüm hükümet politikasının işleyişini sürdürmek ve iyileştirmek ve düzenleyici yönetim sürecinin liderliğini ve gözetimini sağlamak üzere siyasi sorumluluğa sahip belirli bir bakanın atanmasını”, özellikle:

- “Bakanlıklar genelinde düzenleyici reform faaliyetlerinin koordinasyonunun izlenmesi ve raporlanmasını;
- Amaçlanan sonuçlara göre düzenleyici yönetim sisteminin performansının raporlanmasını ve
- Düzenleyici politika yapısında ve düzenleyici yönetim uygulamalarında sistem düzeyinde iyileştirmelere yönelik olanakların belirlenmesini” vurgular.

Renda et al., “Defining and contextualising regulatory oversight”, 7-8, Kutu 1’den uyarlanmıştır.

Yasama etkinliği, hükümetlerin sorun oluşturan toplumsal ve ekonomik olgulara bir yanıt olarak kamusal süreçleri düzenleme girişimlerinde kullanabileceği araçlardan biridir.³⁵ Hükümetler demokrasilerde, seçimler yoluyla halktan aldıkları vekalet ile iktidara gelir ve vekaletin kurucu unsurlarını (verilen vekalet karşılığında asilin çıkarlarının en çoklaştırılması) *halkla birlikte* kararlaştırır. Otokrasilerde ise, bu yetkiyi oluşturan unsurlar *diktatörler* tarafından belirlenir ve halka dayatılır.³⁶ Yasama yoluyla yapılacak reformlar, esnek geleneksel düzenleme biçimlerinden (performansa dayalı ve teşvik yaklaşımları gibi), ortak düzenleme ve öz düzenleme planlarına, teşvik ve piyasaya dayalı araçlara (örneğin, vergi indirimleri ve ticari izinler gibi), bilgi yaklaşımlarına ve son olarak, geleneksel yasama aracına kadar çok çeşitli düzenleyici araçlarla gerçekleştirilebilir.

Başkanlık sistemlerinde farklı uygulamalar olmakla birlikte,³⁷ parlamenter sistemlerde yasaların hazırlanmasında hükümetlerin altı işlevi bulunmak-

³⁵ Helen Xanthaki, “On Transferability of Legislative Solutions”, içinde *Drafting Legislation, A Modern Approach*, ed. C. Stefanou and H. Xanthaki (London and New York: Routledge, 2016), 1-18.

³⁶ Helen Xanthaki, “An enlightened approach to legislative scrutiny: focusing on effectiveness”, *European Journal of Risk Regulation* 9, No. 3: Symposium on Effective Law and Regulation (September 2018): 431 - 444.

³⁷ Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde başkanlar tipik olarak belirli yasama

Tanımlanmış bir toplumsal ya da iktisadi sorunu çözmek amacıyla hükümetin geliştirdiği eylem önerisine ilişkin göstergelerin, çıktıların ve bunların etkisinin analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve sınanması öncül değerlendirme kapsamındadır. Böylece, kanıta dayalı politika yapımının hazırlanmasıyla, düzenlemenin olası başarısızlıklarından kaçınılması sağlanır.

tadır. Bunlar, *yasamaya konu olacak sorunun belirlenmesi, politika süreçlerinin yürütülmesi* (sorunun ve bağlamının araştırılması ve tercih edilen çözümün belirlenmesi), *politikanın olası etkilerinin öncül değerlendirilmesi*, politikayı etkilemek üzere uygun *yasal hükümlerin tasarlanması ve yazılması* ile mevzuat taslağı üretilmesi, *mevzuatın uygulanması* ve planlandığı gibi gerçekleşmesini sağlamak üzere *uygulamanın izlenmesi* ve mevzuatın etkinliğinin daha sonra yapılacak çalışmalarla *uygulamanın değerlendirilmesinden* (ardıl değerlendirme) oluşur.³⁸ Bu değerlendirmede düzenlemenin muhatapları tarafından ne denli içselleştirildiği ve benimsendiği çeşitli araçlarla teşhis edilirken (*assessment*), uygulamanın önceden belirlenen amaçlara ne denli ulaştığı da değerlendirilir (*evaluation*).

Bu çalışmanın amacı doğrultusunda, yukarıda sayılan işlevlerden yalnızca öncül ve ardıl inceleme ve değerlendirmelere odaklanılacaktır (Şekil 3). Öncül (*ex ante*) ve ardıl (*ex post*) incelemeler demokratik yönetişimi, yasa yapıcıların istenmeyen sonuçlara ilişkin erken uyarı almalarını, yasanın etkililik ve etkinliğini ve yasamanın kalitesi ve etkinliği (düzenleyici yönetim) sağlar.

6. ÖNCÜL DEĞERLENDİRME: DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ /DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

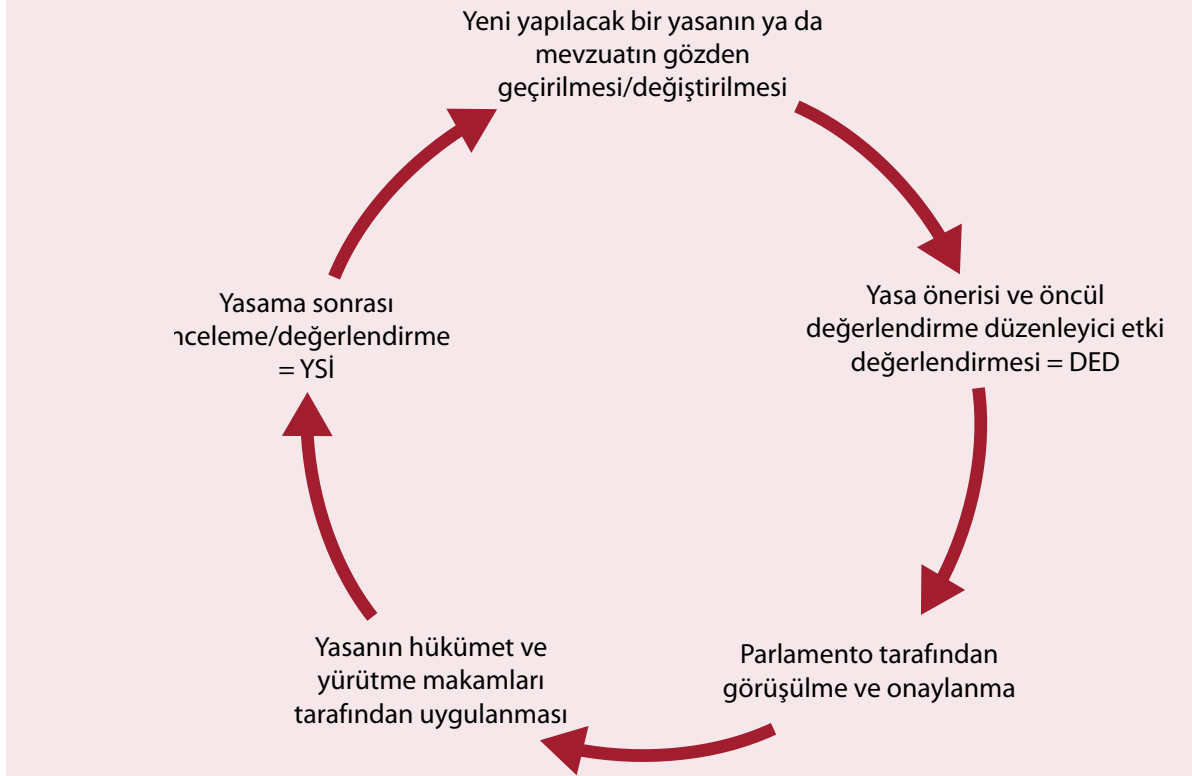
Tanımlanmış bir toplumsal ya da iktisadi sorunu çözmek amacıyla hükümetin geliştirdiği eylem önerisine ilişkin göstergelerin, çıktıların ve bunların etkisinin analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve sınanması öncül değerlendirmenin kapsamındadır. Böylece, kanıta dayalı politika yapımının hazırlanmasıyla, düzenlemenin olası başarısızlıklarından kaçınılması sağlanır. Kısaca, hükümeti harekete geçiren gereksinime neden olan *sorun ve sorunu çözme hedefi analiz edilir*.

Bu inceleme, politika ya da ilgili mevzuatın kabul edilmesinden önce ve kabul edilmesi sırasında yapılır. Mevzuatın bütçe ve politika alanındaki hedeflere ulaşılması sırasında beklenen etkisinin ya da belirli grupların insan hakları gibi kesişen belirli konular üzerindeki etkisiyle ilgili ileriye dönük tahmin-

girişimi ve gündem belirleme yetkilerine sahiptir. Örneğin, yasa önerisi sunma, yasama gündemini denetleme ve yasa gücünde kararname çıkarma bu yetkiler arasındadır. Ancak bu yetkilerin cumhurbaşkanlığında aşırı derecede yoğunlaşması, başkanın hukuken ya da fiilen yasamaya hesap vermediği durumlarda, hem demokrasiyi hem de iyi yönetişimi engelleyen bir *hiper-başkanlık* rejimi ortaya çıkabilmektedir. Elliot Bulmer, *Presidential Legislative Powers International IDEA Constitution-Building Primer 15* (Stockholm: International IDEA, 2017).

³⁸ Aitken, "An exposition of legislative", 11-33.

Şekil 3: Öncül ve Ardıl İnceleme Değerlendirme Döngüsü



ler içerir. Başka bir deyişle, geliştirilecek *politikanın kimin yararına olacağı* ve düzenlemenin *maliyetini kimin üstleneceği* değerlendirilir. Bu bağlamda, *DED*, politika hedeflerine nasıl ulaşılacağını belirlemek ve bir politika sorununu çözmek üzere farklı seçenekler arasından en iyi çözümü belirlemek amacıyla kullanılan bir araçtır. Bu süreçte, düzenlemenin toplumsal, ekonomik ve çevresel etkileri arasındaki ödünleşme de göz önüne alınır.

Aslında, bir kanun teklifi/tasarısının ön değerlendirmesi parlamentodaki görüşmelerinin bir parçası olarak görülür. Kamu politikasını etkileyecek olan yasa hükümlerinin tasarlanması ve yazılması sırasında, yasa taslağının politikaya etkilerinin gözden geçirilmesi, denetlenmesi ve doğrulanmasına yardımcı olur.³⁹

Bu değerlendirme süreçleri, politika belirleme süreçleriyle eş zamanlı ya da bunların bir parçası olarak yürütülerek, politika önerisinin hazırlanmasına yönelik bilgi ve sonuçlar da sağlanır.

³⁹ OECD, "Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", *SIGMA Papers*, No. 18, (Paris: OECD Publishing, 1997), <https://doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en> ve Mousmouti, "Operationalising quality of legislation", 2012, 199.

Yasayı yürürlükten kaldırma hükmü (Sunset clause)

Yasalar, daha sonra aynı konuda kabul edilen bir yasa tarafından yürürlükten kaldırılmadıkça ve varsa yürürlükte kalacağı tarihe değin varlıklarını sürdürürler. Bir yasada yürürlükten kaldırma hükmünün bulunması, yasanın, yasa, yönetmelik ya da tüzük kapsamında genişletilmediği sürece, belirli bir tarihten sonra yürürlükten kalkacağını öngören bir önlemdir. Mevzuatın düzenlenmiş sorunlara kesin ya da kalıcı çözümler sunmakta zorlandığı durumlarda yürürlükten kaldırma hükümleri uygulanır. Yasanın düzenli aralıklarla gözden geçirilmesini öngören maddelerle birleştirilen yürürlükten kaldırma hükümleri, *ad hoc* incelemeye yönelik olarak, mevzuatın yaşam döngüsü boyunca izlenmesi ve gözden geçirilmesi amacıyla etkinliğini ve kalitesini artırır.

Sean Molloy, Maria Mousmouti and Franklin De Vrieze, *Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality*, The PLS series, 3, 2022, 7-8, <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/2022-01-18%20PLS%20sunset%20clauses%20-%20final.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Gerçekleştirilen değerlendirmenin niteliği, ulusal anayasal ve yasal standartlar, hükümetin değerlendirme politikası ve değerlendirme standartları, sorunun özellikleri, düzenleyici planın önerilen niteliği, fiili zaman ve mevcut mali ve değerlendirmeyi gerçekleştiren insan kaynakları gibi unsurlara göre belirlenir. Değerlendirme, bakanlıklar, politikayı öneren öteki kurumlar ya da konuyla ilgili bağımsız uzmanlar tarafından yerine getirilir. Fayda/maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi, uyum maliyet analizi, işletme etki analizi, mali ya da bütçe analizi, risk değerlendirmesi ve risk analizi başlıca değerlendirme yöntemleridir. Açıklık ve hesap verebilirlik çerçevesinde, bu değerlendirmenin kamuya açık olması geri bildirim alınması yanında halkın soruna ilişkin farkındalığını da artırır.

Kamu politikalarının oluşturulmasında bütüncül bir yaklaşımın izlenmesi gerekliliği

Enerji fiyatları gıda fiyatlarından önemli ölçüde yüksek olduğundan, biyo-yakıtların teşvik edilmesi tarım ve gıda sektöründe adil olmayan sonuçlara neden olmuştur. Biyo-yakıtlar dünyadaki şeker kamışı ve pancarı ile yağlı tohumlar ve iri taneli tahıl üretiminden artan oranda pay almaktadır. Yaklaşık on yıl önce tahıl fiyatlarındaki artışın yaklaşık 40 milyon insanın açlık tehlikesiyle karşı karşıya kalmasına neden olacağı ileri sürülmüştü. Hükümetlerin biyo-yakıt üretimine verdikleri destekler kesilirse Ukrayna savaşı nedeniyle ortaya çıkan tahıl krizi ve açlık tehlikesini önlemek olanaklıdır.

Michael Le Page, "Cutting bio-fuels can help avoid global food shock from Ukraine war", *New Scientist*, 14 March 2022, <https://www.newscientist.com/article/2312151-cutting-biofuels-can-help-avoid-global-food-shock-from-ukraine-war/>. Erişim: 20 Ocak 2023.

7. ARDIL DEĞERLENDİRME: YASAMA SONRASI İNCELEME

Yasama sonrası inceleme, yasama sürecinin ussallaştırılması ve yasaların kalitesinin iyileştirilmesine odaklanan bir analiz ve değerlendirmenin kurumsallaştırıp sistematikleştirilmesi ile birlikte; parlamentonun bir yasayı kabul ettikten sonra uygulanmasını izlemesi, yasa koyucuların hedeflerinin uygun ve etkili bir biçimde yerine getirip getirmediğini ve uygulamada yasanın bazı istenmeyen sonuçlarının ortaya çıkıp çıkmadığının belirlenmesidir.

Bir parlamento, hükümetin kamu politikalarına yönelik eylemlerini ya da eylemsizliklerini gözden geçirirken ve gerekli olduğunda yasaları değiştirirken, yasaların kamu politikalarının hedeflerine ne ölçüde uygun olduğunu ve hükümetin bu politikaları ne ölçüde etkili bir biçimde uyguladığını ve yasal yükümlülüklerine uyduğunu değerlendirebilir.⁴⁰ Bu bağlamda, parlamento denetimi ve gözetiminin bir parçası olarak YSİ iki farklı işlevi yerine getirir. İlk olarak, mevzuatın uygulanması ve özellikle gerekli ikincil mevzuatın parlamento tarafından değerlendirildiği bir izleme işlevi ve ikinci olarak, mevzuatın çıktı ve etkilerine yansıyan politikaların normatif amaçlarının yerine getirilmesini sağlamak amacıyla değerlendirilmesidir. Ayrıca, YSİ, mevzuatta değişiklik yapılması ya da yeni bir yasanın hazırlanmasında kullanılacak bir pozisyon belgesi oluşturulması gibi birçok katkı sağlar.

Bununla birlikte, YSİ, *bazı sınırlılıklar* taşıyabilir. İlk olarak, yasanın uygulanmasının gözden geçirilmesi, yasa yapılırken ileri sürülen iddiaların yinelenmemesi, hataların tanımlanarak, yapıcı ve geleceğe yönelik bir değerlendirme yürütülmelidir. İkinci olarak, YSİ, gerek parlamento gerekse hükümetin ortak çıkarlarına yönelik olarak kıt kaynakların etkin ve etkili bir biçimde kullanılmasını öngören bir siyasi irade ile anlam kazanır. Son olarak, YSİ, var olan kaynaklara ve zamana yönelik olarak toplumsal etki ve harcama dengesinin baskılarıyla karşılaşabilir. Bu durum, özellikle parlamentonun tüm yasaların sistematik bir değerlendirmesini yaparken ge-

⁴⁰ Franklin De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny in Europe How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger* (London: WFD, 2020), 11, https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/WFD_DeVrieze_2020_PLSinEurope.pdf. Erişim: 20 Ocak 2023.

Yasama sonrası inceleme, yasama sürecinin ussallaştırılması ve yasaların kalitesinin iyileştirilmesine odaklanan bir analiz ve değerlendirme kurumsallaştırıp sistematikleştirilmesi ile birlikte; parlamentonun bir yasayı kabul ettikten sonra uygulanmasını izlemesi, yasa koyucuların hedeflerinin uygun ve etkili bir biçimde yerine getirip getirmediğini ve uygulamada yasanın bazı istenmeyen sonuçlarının ortaya çıkıp çıkmadığının belirlenmesidir.

Ardıl değerlendirme, beklenen sonuçların elde edilen sonuçlarla ve elde edilen sonuçların mevzuat öncesi koşullarla karşılaştırılmasını içerir. Mevzuatın politika hedefini başarıyla karşılayıp karşılamadığına karar vermek üzere sistematik ve analitik bir çalışma yürütmek, veri toplamak ve sosyal bilimlere araştırma yöntemlerini kullanmak gereklidir.

reksinim duyacağı hükümet dışındaki kaynaklardan sağlanacak veriler konusunda önem taşımaktadır.

YSİ, mevzuatın işe yarayıp yaramadığını, istenilen sonucu vermiyorsa nedenini öğrenmek; mevzuatın kalitesini ya da etkililiğini ve onu oluşturan kamu politikasını değerlendirmek üzere geliştirilen bir araştırma yöntemidir.⁴¹

YSİ, mevzuatın amaçlanan politika hedeflerine ulaşip ulaşmadığını ve istenmeyen sonuçlar doğurup doğurmadığı yanında başka konulara da odaklanır. Bunlar, mevzuatın tüm hükümlerinin yararlı, etkili ve uygulanabilir olup olmadığı; mevzuatın etkisi hakkında belirsizliğe neden olan yorumlama güçlüklerinin bulunup bulunmadığı; mevzuatta herhangi bir değişiklik yapıp yapılmadığı ve yapıldıysa neden yapıldığının tespit edilmesidir.

Bu konuda başka sorular da gündeme gelmektedir: *Mevzuatın işleyişini ve etkinliğini iyileştirmek gerekli mi ve gerekliyse nasıl? Uygulama ve yürütme mekanizmaları mevzuatın amaçlarına uygun mudur? Mevzuatın amacına ulaşması ya da toplumsal ve iktisadi koşulların mevzuatın yanıt veremeyeceği ölçüde değişmesi nedeniyle mevzuata artık gereksinim duyulmuyor mu (ve dolayısıyla yürürlükten kaldırılması mı gerekiyor)?* Ayrıca, zamanında yapılan inceleme, istenmeyen sonuçları sorun haline gelmeden önce ele alarak olumsuz etkileri azaltma etkisine sahip olabilir. Bundan başka, değerlendirme süreci, olasılıkla politikanın belirlenmesi, öncül değerlendirme ve yasama eyleminin etkileri hakkında genel iç görüşler sağlayacak ve bilgi ve anlayışı artıracaktır. Bu bilgi birikimi, politika ve öncül değerlendirme süreçlerine geri besleme sağlayarak bir sonraki düzenleyici politikalar ve mevzuatın kalitesini iyileştirmek üzere kullanılabilir.

Ardıl değerlendirme, beklenen sonuçların elde edilen sonuçlarla ve elde edilen sonuçların mevzuat öncesi koşullarla karşılaştırılmasını içerir. Mevzuatın politika hedefini başarıyla karşılayıp karşılamadığına karar vermek üzere sistematik ve analitik bir çalışma yürütmek, veri toplamak (değerlendirme raporları, istatistiksel veriler, şikayetlere dayalı veriler ve algı verileri) ve sosyal bilimlere araştırma yöntemlerini kullanmak gereklidir.⁴² Mevzuatın en yüksek düzeyde şeffaflık ve hesap verebilirlik ile incelemesini sağlamak üzere süreç özenli bir biçimde yürütülmelidir. Mevzuatın uygulamada nasıl

⁴¹ Luzius Mader, "Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation", *Statute Law Review* 22, No. 2 (2001): 119-131.

⁴² Mousmouti, "Operationalising quality of legislation", 2012, 200.

kullanıldığına ve mahkemelerin mevzuat hükümlerini nasıl yorumladığına ilişkin analizlere de bakılmalıdır. Son olarak, süreç, mevzuatı kullanan ya da mevzuattan etkilenen veya mevzuatın işleyişi ve etkisi hakkında kendi bilgi ve deneyimlerine dayalı olarak iç görüş sağlayabilecek tüm grupların girdilerine dayanmalıdır.

Bir parlamento, hükümetin bir sorunla ilgili eylemini ya da eylemsizliğini gözden geçirecek ve mevzuatı değiştirerek, bir hükümetin politikaların uygulanmasını ne ölçüde etkili bir biçimde yönettiğini ve hukuka bağlılığını gözetir. Başka bir deyişle, YSI, *yasamanın yürütmeyi etkili bir biçimde denetlemesinin ve etkili bir yasama sürecinin sonucudur.*

8. YASAMA SONRASI İNCELEME TÜRLERİ

Yasal bir dayanağın bulunup bulunmaması dışında, YSI yaklaşımının dört ana değişkene bağlı olduğunu ileri sürülmektedir.⁴³ İlk değişken, parlamentonun YSI ile ilgili iç örgütlenmesine ilişkindir. İkinci değişken, incelenecek ilgili mevzuat ve/veya politikaların belirlenmesi ve seçilmesine yönelik yöntemlerin/usullerin bulunup bulunmamasına yöneliktir. Üçüncü değişken, tamamen yasal/hukuki (yasanın onaylanıp onaylanmaması) bir boyut olarak yorumlanan ya da aynı zamanda etki değerlendirmesi (etkenlik ve verimlilik) örneklerini içeren YSI'nin kapsamını tanımlar. Son değişken ise, YSI'nin yasama sürecine katkısı ile parlamento ve hükümet arasındaki ilişki üzerindeki potansiyel etkilerine odaklanır. Aşağıda başlıca YSI türlerinin özellikleri ve somut örnekler anlatılmaktadır.⁴⁴

Pasif denetçiler: Bunların işlemleri geçici olsa da, kendi nihai değerlendirmelerini geliştirme kapasiteleri daha yüksektir. Araştırma ve değerlendirmeye yönelik izleme yolu açık bırakılmıştır. Federal Almanya'daki uygulama pasif bir denetçi yaklaşımına örnektir ve parlamento diğer kurumların değerlendirmelerine güven duymaktadır.⁴⁵ Parlamento, YSI'yi standart gözetim yoluyla yürütür. Bunlar, raporlama görevleri, sorgulama, duruşmalar ile milletvekilleri ve bakanlarla temasa geçmek aşamalarından oluşur. Komisyon toplantılarında, etki değerlendirmesi tartışmaları yapılır. Etki değerlendirmesi konusundaki uzmanlık, Araştırma Servisi, Teknoloji Değer-

⁴³ Elena Griglio & Nicola Lupo, "Parliaments in Europe facing the challenge of Post-Legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss experiences", *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, No. 1 (2020): 100-127.

⁴⁴ De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny in Europe*, 19.

⁴⁵ Ibid., 24-25.

lendirme Ofisi ve Sürdürülebilir Kalkınma İçin Parlamento Danışma Konseyi'nden sağlanır. Federal Meclis, YSİ'yi hükümet incelemesi ya da Federal İstatistik Ofisi ve Ulusal Düzenleyici Reform Konseyi, Sayıştay ve Ekonomik Verimlilik Komiseri tarafından yapılan değerlendirme yoluyla yürütür.

Gayri resmi denetçiler: Değerlendirme, parlamento dışında üretilir. YSİ, esas olarak, yasal sınırlarda yapılır. Birkaç resmi usul ve yapı bulunur ve parlamentonun kendisi YSİ raporları hazırlamaz. İtalya, gayri resmi denetçi yaklaşımına örnektir.⁴⁶ İtalyan Parlamentosu iyi bir idari kapasiteye sahiptir ve ayrıntılı parlamento değerlendirme raporları hazırlar, ancak siyasi düzeyde sınırlı resmi usuller bulunur. İtalyan parlamentosunun YSİ'ye yaklaşımı, parlamentonun idari rolüne dayanmaktadır. Parlamentonun her iki kanadında farklı kapsamda YSİ uygulanır. Temsilciler Meclisi, hükümet ve diğer kurumların verilerine dayanan Parlamenter Gözetim Hizmetleri (YSİ'nin yasal boyutu) birimi ile bu işlevi yerine getirirken, Cumhuriyet Senatosu, Düzenlemelerin Kalitesi Hizmetleri (*yasal/hukuki boyut*) ve Etki Değerlendirme Ofisi (*etki boyutu*) ile birlikte çalışır. Parlamento bürokrasisinin güçlü bir analitik kapasite bulunur; hazırlanan raporlar çevrimiçi yayınlanmakla birlikte, siyasi izleme güçlü değildir.

Resmi denetçiler: Raporlar düzensiz olsa da, komiteler ön bilgi toplama ve değerlendirmenin yürütülmesinde etkin rol alırlar. Birleşik Krallık resmi bir denetçi türünün örneğidir.⁴⁷ YSİ'ye ilişkin yapı ve usuller güçlüdür. Birleşik Krallık sisteminde, tüm yasalar, hükümet tarafından yasama sonrası incelemeye tabi tutulurken; Parlamento, bazı yasaları gerektiğinde özgül bir biçimde daha derinlemesine inceler. Hükümetin, her yasanın yasama sonrası incelemesine yönelik olarak Parlamento'ya temel bilgileri sağlama yükümlülüğü bulunur. Avam Kamarası'ndaki sektörel seçilmiş komitelerin temel görevlerinden biri YSİ hazırlamaktır. 2008'den bu yana hükümet dairelerinin, Parlamento tarafından kabul edilen ve mevzuata giren yasalar hakkında yürürlüğe girdikten sonra üç ila beş yıl içinde uygulama ile ilgili açıklamalar hazırlaması ve yayınlaması istenmiştir. Avam Kamarası seçilmiş komiteleri ve Lordlar Kamarası özel YSİ komiteleri her zaman kanunla ilgili olarak, ilk önce hükümet açıklamasını inceler. Komitelerin bilgi toplamak ve YSİ'yi yürütmek üzere yerleşik usulleri ve kaynakları bulunur. Hem hukuki hem de etki değerlendirmesini içeren kurumsallaşmış YSİ çalışmaları

⁴⁶ Ibid., 26-27.

⁴⁷ Ibid., 32-33.

bir rapor ile tamamlanır. Hükümetin, raporun yayınlanmasından başlayarak iki ay içinde bulgulara ve tavsiyelere yazılı bir yanıt vermesi gerekmektedir.

Bağımsız denetçiler: Burada YSİ'ye yönelik özel yapılar ve usuller bulunur. Parlamento kendi kıstaslarına göre çalışarak değerlendirmelerini yapar ve gelişmeleri izler. Fransa, bağımsız bir denetçi yaklaşımını uygular; güçlü yapıları, usulleri, kendi değerlendirme (YSİ) raporları ve izlemesi bulunur.⁴⁸ Fransa'da anayasal bir yetkiyle komisyon düzeyinde yürütülen YSİ'ye yönelik yasal düzenlemenin uygulanması ve etki değerlendirmesini kapsayan bir inceleme yapılır. Bilgi kaynakları Hükümet raporları, Sayıştay raporları ve parlamentonun araştırma birimleridir. Kamu politikalarının değerlendirilmesi ile bütçe sonrası denetim arasında yakın ilişkiler kurulur. İnceleme raporları, hükümetle gayri resmi diyalog yoluyla (Millet Meclisi ve Senato) Başkanlar Konferansına sunulur; Senatörler Heyeti, yasal düzenleme konusunda sektörel komiteler ve Başbakanlık Ofisi ile birlikte çalışır ve her yıl Parlamento'ya rapor sunar.

Parlamentoların Yasama Sonrası İncelemesine İlişkin İlkeler

YETKİ

1. Parlamento, çıkardığı yasaların amaçlandığı gibi uygulanıp uygulanmadığını ve beklenen etkileri gösterip göstermediğini denetleme sorumluluğuna sahiptir. Bu nedenle, Yasama Sonrası İnceleme, hükümetin hesap verebilirliğini artırmak üzere önemli bir araçtır.
2. Genellikle Yasama Sonrası İnceleme yapılmasına bir yetki veren üç bağlayıcı araç bulunur: bakanlıkların politika taahhütleri, mevzuattaki inceleme hükümleri ya da yürürlükten kaldırılma hükümleri.
3. Tasarının kabulü sırasında Yasama Sonrası İncelemeye yönelik bağlayıcı bir taahhütte bulunulmasa bile, Parlamento, belirlediği herhangi bir konuda Yasama Sonrası İnceleme yapabilir.

KAPSAM

1. Yasama Sonrası İnceleme, hem yasanın çıkarılmasını hem de toplum üzerindeki etkisini ve dolayısıyla yasanın kendisini ile insanlara sağladığı refahı inceler.
2. Parlamento, zamanı ve kaynakları en etkin bir biçimde kullanmak amacıyla, Yasama Sonrası İnceleme sürecinde seçilen mevzuatı belirlemeye yönelik şeffaf bir sürece gereksinim duyar.

⁴⁸ Ibid., 2020, 30-31.

3. Mevzuatın uygulanmasını ve etkisini anlamak amacıyla, birincil düzenlemeyi (yasayı) gözden geçirirken, aynı zamanda ikincil düzenlemeleri ya da kararnamelemleri de gözden geçirmek yararlıdır.
4. Yasama Sonrası İnceleme, toplumsal cinsiyet ya da azınlıklar gibi farklı yasaları ilgilendiren konularda mevzuatın etkisinin değerlendirilmesine bir olanak sağlar.

KATILIMCILAR

1. Parlamentolar, Yasama Sonrası İnceleme sorumluluğunun kendi daimi komitesinde mi yoksa başka bir komisyonda mı olması gerektiğine karar verir. Yasama Sonrası İnceleme, tüm parti gruplarının katılabileceği kapsayıcı bir süreç olmalıdır.
2. Parlamentonun Yasama Sonrası İnceleme incelemelerini etkin bir biçimde yürütebilmesi amacıyla insan kaynaklarını güçlendirmesi gerekir ve çalışmalarını uygun BİT (Bilgi-İletişim Teknolojisi) sistemleri ve uygulamaları ile yapar. Parlamento, kendi yapısında uzmanlaşmış bir Yasama Sonrası İnceleme hizmeti oluşturabilir ya da parlamentoya rapor verecek bağımsız bir inceleme heyetine bağlı olarak dışarıdan hizmet alabilir.
3. Yasama Sonrası İncelemeye halkın katılımını ve ek bilgi kaynaklarına erişimini sağlar, bulguların güvenilirliğini artırır ve halkın demokratik kurumlara güvenini güçlendirir.

SÜREÇLER

1. Yasama Sonrası İncelemenin Parlamentonun usul kurallarına (İçtüzük) dahil edilmesi, Yasama Sonrası faaliyetlerde açıklık, amaç ve kaynak oluşturulmasına katkıda bulunur.
2. Yasama Sonrası İnceleme süreçleri, yasanın esaslarının tartışıldığı yasama dönemdeki politika önermelerinin basit bir biçimde gündeme getirilmesinden kaçınır.
3. Etkili Yasama Sonrası İnceleme, hükümetten sağlanacak bilgilere ve sivil toplum kuruluşları da dahil olmak üzere çok çeşitli paydaşların görüşlerine tam ve zamanında erişimi gerektirir.
4. Parlamento, Yasama Sonrası İnceleme bulgularının göz önüne alınmasını sağlayacak süreçlere sahip olmalıdır; böylece, gerektiğinde, mevzuat ve politika değişiklikleri zamanında yapılabilir.

ZAMANLAMA

1. Yasama Sonrası İnceleme genellikle söz konusu yasanın yürürlüğe girmesinden en az üç yıl sonra yapılmalıdır.

Franklin De Vrieze, *Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments* (London: Westminster Foundation of Democracy, 2018), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Principles%20of%20Post-Legislative%20Scrutiny.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Bir YSİ sürecinde, öncelikle yapılacak değerlendirmeye temel oluşturacak yasanın uygulanması hakkında bazı olgusal bilgiler derlenir. Örneğin, yasanın farklı hükümlerinin ne zaman ve nasıl yürürlüğe girdiğine ilişkin bilgiler; varsa yürürlüğe girmemiş hükümleri ve neden yürürlüğe girmediğine ilişkin bilgiler; yasayla bağlantılı olarak çıkarılan ilgili ikincil mevzuat, kurallar ya da kılavuzlar ve ayrıca, hükümet ya da üniversiteler tarafından yürütülen öteki araştırma ve yasa değerlendirmeleri başlıca bilgi kaynaklarıdır.

YSİ, yasanın konusu ve hükümlerine bağlı olarak farklı kıstaslara göre örgütlenebilir. Bununla birlikte, YSİ, bir dizi temel standart ve kıstaslara bağlanabilir. Göz önüne alınacak sorular şunlardır:⁴⁹

- ◆ Yasa, politika hedeflerini karşıladı mı?
- ◆ Yasanın (iyi ya da kötü) istenmeyen ne gibi sonuçları oldu ?
- ◆ Mevzuatın yönetsel süreçlere etkisi ne oldu?
- ◆ Uygulamada şekli bir sorun yaşandı mı?
- ◆ Yasanın, eksiklik ya da karışıklığını ortaya çıkaran hukuki itirazlar ya da yorumlar yapıldı mı?
- ◆ Yasa, açık, yalın ve iyi hazırlanmış mı?
- ◆ Yasa, öteki yasa ve politikaları tamamlıyor mu ya da onlarla çelişiyor mu?
- ◆ Yasa, toplum içindeki farklı grupları farklı biçimde ya da haksız bir biçimde etkiledi mi?
- ◆ Yasa hükümlerinin daha geniş bir biçimde açıklanması, tanıtılması ya da tanıtımının yapılması gerekiyor mu?
- ◆ Yasa hakkında kamuoyunda yeterli bilgi ve farkındalık bulunuyor mu?
- ◆ Uygulamaya ayrılan finansman yeterli oldu mu?
- ◆ Yasa, parasal anlamda *anlamlı* sayılacak bir değer sağladı mı?
- ◆ Yasanın uygulanmasından hangi iyi uygulamalar ve başka dersler çıkarılabilir?

Bir YSİ sürecinde, öncelikle yapılacak değerlendirmeye temel oluşturacak yasanın uygulanması hakkında bazı olgusal bilgiler derlenir. Yasanın farklı hükümlerinin ne zaman ve nasıl yürürlüğe girdiğine ilişkin bilgiler; varsa yürürlüğe girmemiş hükümleri ve neden yürürlüğe girmediğine ilişkin bilgiler; yasayla bağlantılı olarak çıkarılan ilgili ikincil mevzuat, kurallar ya da kılavuzlar ve ayrıca, hükümet ya da üniversiteler tarafından yürütülen öteki araştırma ve yasa değerlendirmeleri başlıca bilgi kaynaklarıdır.

⁴⁹ De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny Guide*, 13.

- ◆ Siyasi ve yasal bağlam (koşullar), yasaya artık gereksinim duyulmayacak bir biçimde değişti mi?

Yasama Sonrası İncelemenin Bir Milletvekilinin Teklifine Kaynak Olması - Cinsiyet Eşitliği Düzenlemesi Üzerine Bir Örnek Olay İncelemesi

“Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin İstanbul Sözleşmesi”, 2011 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edildi. Birleşik Krallık, Sözleşme’nin taslağının hazırlanmasında etkin rol aldı ve 2012’de belgeyi imzaladı, ancak onaylamak üzere harekete geçmekte gecikti.

İngiliz hukuku, şiddete karşı koruma ve suçlara yönelik kovuşturmalarda güçlü bir yasal çerçeveye sahip olmakla birlikte; Birleşik Krallık Avam Kamarası Üyesi Dr. Eilidh Whiteford mevzuatta bir dizi boşluk tespit etti. Bunlar, zorla evlendirme, namus cinayetleri ve modern köleliğe ilişkin bazı konularda yetkinin yetersizliği ile Birleşik Krallık toprakları dışındaki İngilizler tarafından işlenen suçlarda yargı yetkisinin bulunmamasıydı. Dr. Whiteford, ayrıca, var olan yasal korumaların mevzuatın farklı bölümlerinde yer aldığı; Sözleşme’nin şiddeti ele alma ve ayrımcılığı sona erdirmeye etrafında daha geniş bir koruma stratejisi geliştirerek, uygulamanın gerektiği gibi ilerlemesi ve tutarlılığının izlenmesini kolaylaştıracağını vurguladı. Ayrıca, Sözleşme, intikam pornografisi gibi ortaya çıkan şiddet biçimleriyle başa çıkmak üzere bir çerçeve sağlamanın yanı sıra, daha yüksek düzeyde hesap verebilirlik ve koruma sağlayacaktır. Son olarak, Sözleşme’de yer alan raporlama gereklilikleri, yalnızca Hükümet’in şiddeti ele alma çabalarını izlemekle kalmayan, aynı zamanda toplumsal cinsiyet eşitliğini ilerletme taahhütleri hakkında düzenli raporlamalar talep etmektedir.

Dr. Whiteford’un, Birleşik Krallıkta İstanbul Sözleşmesi’nin hükümlerine uyulmasını sağlamak üzere Parlamento’ya sunduğu teklif ülke dışı yargı yetkisi konusundaki tartışmalar sonunda kabul edildi ve Nisan 2017’de yasalaştı. Dr. Whiteford, bu süreçte önemli olan bir dizi unsuru aşağıdaki gibi vurgulamıştır: 1. Sivil toplumla güçlü bir ortaklık kurulması; hem mevcut mevzuatın (mevcut yasal çerçevedeki boşlukların belirlenmesi) hem de önerilen çözüm yolunun (İstanbul Sözleşmesi) incelenmesini geliştirmek üzere bir ivme yarattı. Sivil toplum, hem Sözleşme’ye olan gereksinimi daha zorlayıcı hale getiren kanıtların sağlanmasında hem de Dr. Whiteford’un tasarısını desteklemeleri amacıyla milletvekilleri ve Hükümet üzerinde halk desteği ve siyasi baskı oluşturulmasında kilit bir rol oynadı. 2. Yasama sonrası inceleme mekanizmaları sürece dahil edildi. Dr. Whiteford’un özgün teklifi, Sözleşme’de yer alanlara ek olarak, Hükümete yönelik ciddi raporlama ge-

Tablo 1: Parlamentoda Yasama Sonrası İncelemenin Düzenlenmesinde Yöntem Bilimsel Adımlar

Aşama	Adımlar	Personelin yapacağı işler	Milletvekillerinin yapacağı işler
Ön planlama	Parlamentonun YSİ etkinliklerini planlamaya başlamadan önce, açıklığa kavuşturulması gereken konular şunlardır: YSİ ile ilgili olası bağlayıcı gereksinimlerin, YSİ ile ilgili inceleme konularının ve YSİ’nin yürütülmesine yönelik gerekli kaynakların onaylanması ve ayrılması. Bu konulardaki tartışmalar ve kararlar, YSİ etkinliklerinin örgütlenmesinden ziyade parlamentonun işleyişi bakımından önemlidir ve yasama sürecinin tamamıyla ilgilidir. Bu konulara ilişkin tartışmalar genellikle parlamentonun siyasi ve idari düzeyinde ve daha uzun bir süre boyunca, belirli bir YSİ etkinliğinden önce gerçekleşir.	Mevzuat değişikliklerini hazırlamak İnceleme konuları ile ilgili teklif hazırlanmak YSİ etkinliği ile ilgili bütçe taslağı hazırlanmak	Değişiklikleri kabul etmek ya da bakanlık taahhütlerini müzakere etmek İnsan kaynakları gereksinimine karar vermek Bütçe gereksinimlerine karar vermek
Planlama	Bir YSİ etkinliğinin başlayabilmesi amacıyla önce aşağıdaki konuların ele alınması gerekir: değerlendirilecek yasanın/yasaların seçilmesi; incelemenin amaçlarını ya da hedeflerinin tanımlanması; uygulayıcı kurumların ve ilgili paydaşların belirlenmesi; gerekli bilgi ve verilerin toplanması ve YSİ etkinliklerinin zaman çizelgesinin ve takviminin belirlenmesi.	YSİ’yi yürütmek üzere proje taslağı hazırlamak İnceleme yapmak Veri toplama planı hazırlanmak Proje taslağı hazırlamak	Proje taslaklarını kabul etmek Zaman çizelgesini onaylamak
Uygulama	Bir YSİ etkinliği başladığında, aşağıdaki konular gündeme alınır: paydaşlara ve uygulayıcı kurumlara danışılması; yetki verilen mevzuatın etkilerinin gözden geçirilmesi; medya ile iletişim kurulması ve bir bilgilendirme kampanyasının oluşturulması; YSİ bulgularının analiz edilmesi ve rapor taslağının hazırlanması.	Örgütlenme sağlamak İnceleme Tahsis sağlamak Analiz yapmak Rapor taslağı hazırlamak	Danışma ya da soruşturma oturumları düzenlemek Raporları müzakere etmek ve onaylamak
İzleme	Bir YSİ etkinliği sona erdiğinde, izleyen birkaç konunun çözülmesi gerekir. Bunlar, raporun dağıtılması ve kamuya açık hale getirilmesi, incelemenin politikayı izlemesi ve YSİ sonuçlarının ve sürecinin değerlendirilmesi.	İletişim stratejisi geliştirmek Araştırma sonrası izleme mekanizmalarını sağlamak İzleme notları hazırlamak	Hükümetin rapora yanıt vermesini istemek

Franklin De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny Guide For Parliaments* (London: Westminster Foundation for Democracy, 2017), Kutu 2 ve sayfa 14-43 arasındaki bilgilerden derlenmiştir.

reklilikleri içeriyordu. Dr.Whiteford'un yasa teklifinde yer alan koşullar parlamento görüşmeleri sırasında kısaltılmış olsa da, bunların ilk kez sürece dahil edilmesi, dikkatleri Sözleşme'nin etkisini ve uygulanmasını izlemenin, izleyebilmenin ve değerlendirebilmenin önemine odakladı.

De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny Guide*, 41, Kutu: 11.

Amaca ulaşmanın yolu, hazırlanan tüm yasa tasarılarının bu gereklilikleri belirtmesi ve bunların amaç ve hedeflerinin meclis görüşmelerinde kaydedilmesidir. Süreç, sorumlu bakanlık, bu amaçla yetkilendirilmiş bağımsız bir hükümet yetkilisi ya da parlamento komisyonu tarafından yürütülebilir. Toplanan bilgiler, varılan sonuçlar ve tavsiyeler parlamentoya sunulan ve kamuya açık bir raporda yer alır.

Yasaların kabul edilmesinin yanı sıra, oluşturulan yasaların yüksek kalitede olmasını sağlamak parlamento sorumluluğundadır ve bu hedefe yasaların kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesiyle ulaşılabilir.

Yasama sonrası inceleme örneği – Eşitlik Yasası (Equality Act 2010)

Yasanın engelli vatandaşlar üzerindeki etkilerini belirlemek üzere Haziran 2015'te kurulan YSİ komitesi Mart 2016'ya değin bir rapor hazırlamakla görevlendirilmiştir. *Eşitlik Yasası 2010*, tüm eşitlik biçimlerini (cinsiyet, yaş, ırk, engellilik vb.) kapsadığından sınırlı süre içerisinde yasanın incelenmesi yalnızca engellilerle sınırlanmıştı. Bilgi sağlamak üzere kamuya açık bir talepte bulunuldu ve komitenin aldığı 144 yazılı yanıt ve Hükümet'ten gelen bir açıklama web sitesinde yayınlandı. Örneğin, Kanunun 165. maddesi taksitli şoförlerinin tekerlekli sandalyeli yolcuları ek ücret ödemedi taşımasını ve yardım etmesini zorunlu kılmasına karşılık, komiteye gelen yanıtlarda, taksitli tekerlekli sandalyeli insanları taşımayı hala düzenli olarak reddettiğine ilişkin kanıtlar içeriyordu. Paydaşlarla yapılan 13 toplantının tutanakları çevrimiçi olarak yayınlandı. Yasanın ilgili maddelerinde işverenler, hizmet sağlayıcılar, eğitim kurumları, ulaştırma sektörü ve spor kuruluşlarını da kapsayacak biçimde önemli bir dezavantaja sahip engellilere yasanın öngördüğü hükümlerin uygulanmamasını ayrımcılık olarak tanımlanmıştır. Raporda, meslek yaşamı, kamu hizmeti, ulaştırma ve eğitim dahil birçok sektörde yasanın uygulanması ile siyasal yaşama engellilerin katılımı değerlendirilmiş; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve ulusal yargının, Ombudsman ve yerel yönetimlerin yasanın yaşama geçirilmesindeki yeri ayrıntılı olarak vurgulanmıştır. Sonuç bölümünde, hükümet, ilgili bakanlıklar, parlamento komitelerine uyarılar yapılması yanında, yasanın ilgili maddelerinin daha etkin bir biçimde uygulanmasına yönelik 47 tavsiye geliştirilmiştir.

Select Committee on the Equality Act 2010 and Disability, *The Equality Act 2010: the impact on disabled people Report of Session 2015-16* - published 24 March 2016 - HL Paper 117, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lddeqa-ct/117/11702.htm>. Erişim: 20 Ocak 2023.

YSİ uygulaması, parlamento kabul ettiği yasaların temsil ettiği seçmenleri nasıl etkilediğinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olurken; yasama komisyonlarının gözetim işlevinin etkinliği de sorgulanmış olur. Parlamentoların yasama sürecine katılımı farklı kapsamda (geniş kapsamlı, yasanın yapılmasıyla tamamlanan ya da onaylama ile sınırlı) olabilir, ancak yasama sonrası incelemenin yasaların nasıl uygulandığını, amaçlanan politika hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ve ne ölçüde ulaşıldığını sorguladığından daha geniş anlamda katılımı gerektirir. Bu süreçte, parlamentolar, uygulama ile ilgili bilgilere doğrudan erişirler; yasama sonrası incelemenin gerektirdiği uzmanlık aracılığıyla yasayı/mevzuatı denetlerler. Bununla birlikte, parlamentolar bu süreçte bazı zorluklarla karşılaşabilirler. Hükümetin verileri *kısmî* ve *yanlı* olabilir ve uygulama süreci hakkında sınırlı bir bakış açısı sunabilir. Parlamentolar siyasetle doğrudan ilgili bir yapı olduğundan *tarafsız* ve *bilimsel* bir analiz yapılması olanaklı olmayabilir.

Yasama Sonrası İnceleme (YSİ): Özet Tablo

Yasama sonrası inceleme nedir?

Yasaların yasa koyucular tarafından özgün olarak amaçlanan biçimde seçmenlere yarar sağlaması amacıyla yasaların ve ilgili mevzuatın yürürlüğe girmesini ya da etkisini izlemek ve değerlendirmek üzere kullanılan bir yöntemdir.

YSİ'nin amaçları nelerdir?

Yasanın çıkarılmasına ilişkin olarak YSİ, gerekli ikincil mevzuatın kabul edilmesinin ve ilgili uygulayıcı kurumların kurulmasının, kaynak sağlanmasının ve kapasitelerinin değerlendirilmesidir.

Yasanın etkisine ilişkin YSİ, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesi ve yasanın uygulanması sırasında görülen olumsuz etkilerin, farklı toplumsal gruplar üzerindeki etkinin ve kamu kaynaklarının kullanımının etkinliğinin belirlenmesidir.

YSİ'yi kimler yapar?

Hükümet

Parlamento - daimi ya da özel seçilmiş Parlamento Komiteleri/Komisyonlar

YSİ uygulaması, parlamento kabul ettiği yasaların temsil ettiği seçmenleri nasıl etkilediğinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olurken; yasama komisyonlarının gözetim işlevinin etkinliği de sorgulanmış olur.

Bağımsız Teknik/Mesleki Kurumlar (Ulusal İnsan Hakları Kurumları)

Sivil Toplum Kuruluşları

YSİ STK'lar tarafından nasıl kullanılabilir?

Bu yöntem, yasaların topluluklar üzerindeki etkisine ilişkin savunuculuk ve kampanya oluşturmak amacıyla kullanılabilir.

YSİ yapılmadan önce göz önüne alınacak konular:

Yasa konusunun geçerliliği

Hedefler hala geçerli mi?

Yasama hala gerekli mi?

Mevzuat amaca uygun mu?

Yasadan beklenen sonuçlar açıkça tanımlanmış mı ve politika hedefleriyle ilişkilendirilmiş mi?

Etkililik

Yasa amaçlandığı gibi uygulanıyor mu?

Yasanın hedeflerine ulaşıldı mı?

İyi uygulanan ve uygulanmayan konular hangileridir ve bunların nedenleri nelerdir?

Yeterlilik

Politika/mevzuat hedeflerine ulaşmanın maliyeti nedir?

Yasayı uygulamak üzere hangi girdiler gereklidir ve her bir girdi uygun maliyetli midir?

Uygulama maliyetleri elde edilen faydaları haklı çıkarmakta mıdır?

Sürdürülebilirlik

Yasanın getirdiği çözüm sürdürülebilir mi?

Yasayı sürdürülebilir kılmak üzere gelecekte ne yapılması gerekiyor (finansal mekanizmalar, örgütsel düzenlemeler, düzenleyici çerçeveler, kurumsal kapasite)?

Etki

Mevzuatın orta ve uzun vadeli etkileri nelerdir?

İstenmeyen büyük yan etkiler bulunmakta mıdır?

Konu ile ilgili başka politikalar bulunmakta mıdır?

Yasanın farklı toplum kesimlerinin durumunu nasıl etkileyeceği öngörülüyordu? Bu konuda uygulamada ne oldu?

9. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN YASAMA ETKİNLİĞİNE İLİŞKİN TESPİTLER

9 Temmuz 2018'den bu yana yaklaşık 4,5 yıldır uygulanan *kendine özgü* "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" esas olarak yasama sürecinde parlamentoyu *yedeğine almış*; geniş yasama yetkileriyle donatılan yürütme erki, yasama, yargı ve öteki denge ve denetleme araçlarını etkisizleştirmiştir.⁵⁰ Anayasa'nın yasama yetkisi "Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) aittir ve bu yetki devredilemez" (Madde 7) ve TBMM "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yetkisine sahiptir (Madde 87) açık hükümlerine karşın, Anayasa (Madde 104/9, 17; 106, 108, 118 ve 123), Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin konularda, herhangi bir yetkilendirmeye dayanmaksızın olağan kararname ve olağanüstü hal ilanı çerçevesinde ancak TBMM tarafından yasalaştırılmadan Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya aykırılığını denetleyemediği olağanüstü hal kararname çıkarma yetkisi vermektedir.⁵¹

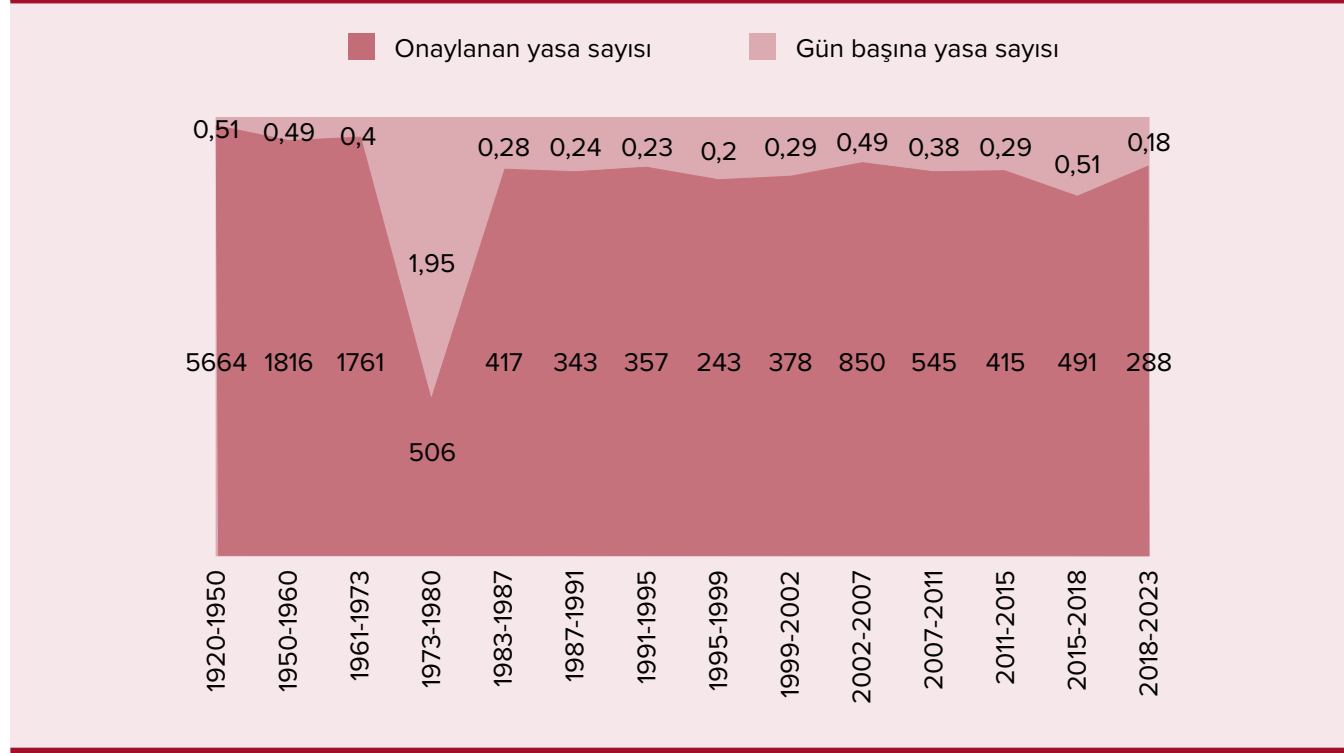
Türkiye'de yasama performansını onaylanan yasa sayısı (Şekil 4), yasa hacmi ve sözcük sayısı ölçütleri ile çözümlenmeye çalışan bir çalışmada vurgulandığı gibi yasama performansının yasa sayısı ile açıklanması yetersizdir.⁵² Bununla birlikte, düzenleme ya da yasa enflasyonu TBMM'nin yüz yıllık tarihinde olağan bir veridir. İlk kez 12 Eylül 1972'den uygulanmaya başlayan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile 2018 sonrasında yaygın olarak kullanılan "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uygulamaları yasa enflasyonunun orantısız olarak azalmasına neden olmuştur. Ayrıca, 2000'li yılların başında bu yana birden çok yasayı içeren "bazı kanunlarda değişiklik" yapan hacimli, farklı konulara yönelik ve çok maddeli yasama yaklaşımı olan "torba yasa" uygulamalarının yaygınlaşması yasa sayısının

⁵⁰ Ömer Faruk Gençkaya, Güçler Ayrılığı, Denge ve Denetleme ile Yasama ve Yürütme İlişkileri, *LIBERAL PERSPEKTİF Rapor*, SAYI: 16 Aralık 2020, Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği. <https://drive.google.com/file/d/1m9pvprAz5KB-9S1gbBW1V5uZnO13mvEj5/view>. Erişim: 20 Ocak 2023. 2017 Anayasa değişiklikleri ile ilgili olarak bakınız, Kemal Gözler, *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler* (Bursa: Ekin, 2017).

⁵¹ Fahri Bakırcı, Ömer Faruk Gençkaya, Ozan Ergül, Abbas Kılıç, Gündüz Alp Aslan ve İsmail Yüksel, *Parlamento Hukukuna Giriş* 2. baskı, (Ankara: Lykeion Yayınları, 2022), 192-196.

⁵² Nahit Yüksel, "Türkiye'de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları", *Yasama Dergisi* 39, (2019): 131-197. Şekil 4'te 1920-2018 verileri Yüksel'in çalışmasından alınmış, 27. Dönem (2018-2022) yazar tarafından hesaplanmıştır. Bu konuda ayrıca bakınız, İlter Turan, "Parlamentonun Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", içinde İlter Turan (Koordinatör), *TBMM'nin Etkinliği* (İstanbul: TESEV, 2000), 15-30.

Şekil 4: Yasama Dönemleri İtibariyle Yasa ve Gün Başına Yasa Sayısı, 1920- 2023



azalmasına neden olurken yasama kalitesini olumsuz etkilemektedir.⁵³

27. Yasama Dönemi'nde (9 Temmuz 2018-20 Ocak 2023 aralığında) TBMM'ye 4492 yasa teklifi sunulmuş; bunlardan 163'ü (%57) uluslararası anlaşmaların onaylanmasına ilişkin olmak üzere, toplam 288'i yasalaşmış ve bir tanesi Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir (*geciktirici veto yetkisi*).⁵⁴ Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan dört Merkezi Yönetim Bütçe ve 5 Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu ile toplam yasa sayısı 293'tür. Uluslararası anlaşmalar dışında yasalaşan tekliflerin 67'si (%54) torba (birden fazla yasada değişiklik yapan) yasadır. Aynı dönemde, 71'i daha önce yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde değişiklik yapan 117 kararname çıkartılmıştır.⁵⁵ Ayrıca, yalnızca 3312'si Res-

⁵³ Şeref İba, "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, 2011/1, 197-202.

⁵⁴ Yasama ile ilgili 9 Temmuz 2018-20 Ocak 2023 tbmm.gov.tr adresindeki yasama sekmesinden teklifler ve kanunlar aranarak hesaplanmıştır. Ayrıca bakınız, Nergis Demirkaya, "Kaboğlu 3,5 yılı raporladı: Kurumsal yapı çökerken tek kişi büyüyor", *gazeteDüvar*, 9 Ocak 2022, <https://www.gazeteduvar.com.tr/kaboglu-35-yili-raporladi-kurumsal-yapi-cokerken-tek-kisi-buyuyor-haber-1548441>. Erişim: 20 Ocak 2023.

⁵⁵ Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı Kararları ve yönetmelikler 20 Ocak 2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/> adresinden taranmıştır.

mi Gazete'de yayımlanan beş binin üzerinde Cumhurbaşkanı Kararının ve Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe giren 209 yönetmelik bulunduğu ileri sürülmektedir.⁵⁶ Aynı dönemde bakanlıklar ya da kamu kuruluşları tarafından yayımlanan yönetmelik/değişiklik yönetmeliği sayısı 6865'tir. TBMM üyeleri tarafından Anayasa Mahkemesi'nde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri hakkında açılan iptal davalarından 9'u iptal, 4'ü kısmen iptal, 12'si ret edilmiş ve bir tanesi daha önce aynı konuda alınan bir karar olduğundan karar verilmesine yer olmadığı yönünde sonuçlanmıştır.⁵⁷

Yeni hükümet sisteminin yasal ve kurumsal çerçevesinin yerleştirilmesi ve uyumun sağlanması amacıyla kısa sürede kapsamlı düzenlemelerin yapılması gerekliliğinden kaynaklanan düzenleme enflasyonu; yukarıda belirtildiği gibi hızlı yapılan düzenlemelerin kalitesini, dolayısıyla etkililiğini, etkinliğini ve verimliliğini olumsuz etkilemektedir.

Gündemindeki bir yasa önerisini müzakere edemeyen bir meclisin, etkin ve güçlü bir meclis olduğunu kabul etmek olanaksızdır.⁵⁸ Özellikle, 24. Yasama Dönemi'nden başlayarak, TBMM'deki ihtisas komisyonları önceki dönemlere kıyasla etkili bir biçimde çalışmamakta, düzenli toplanarak müzakere yapmamakta, yasa teklifleri yeterli ve nitelikli bir biçimde görüşülmeden, toplumsal gereksinimler ve öncelikler göz ardı edilerek genel kurula sunulmaktadır.⁵⁹ İçtüzükteki değişikliklere karşın, komisyonlar arasındaki yük dengesi dengeli dağıtılmadığı gibi komisyonların iş başarımı da azalmıştır.⁶⁰

Komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine kırk sekiz saat içinde başlanması ve en geç kırk beş gün içerisinde tamamlanması (İçtüzük Madde 36 ve 37) kuralı nedeniyle, iş yükü fazla olan komisyonların etkili bir müzakere yapması engellenmektedir. Ayrıca, komisyon başkanlarının

⁵⁶ Demirkaya, "Kaboğlu 3,5 yılı". Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklara ilişkin yönetmelik istatistikleri Resmi Gazete web sitesinden derlenmiştir.

⁵⁷ T.C. Anayasa Mahkemesi, Kararlar Bilgi Bankası, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> adresinden 25 Ocak 2023 tarihi itibarıyla yapılan sorgulama- dan elde edilmiştir.

⁵⁸ Kadir Aktaş, "Tbmm'nin Etkinliğine İlişkin Tartışmalarda Gözden Kaçan Odak: "Müzakere" Yöntemi", *Yasama Dergisi* 41, (2020): 87-106.

⁵⁹ Fahri Bakırcı, "Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform", *The Eurasia Proceedings of Educational & Social Science* 11, (2018): 198-227.

⁶⁰ Ömer Faruk Gençkaya, "Parliamentary Committees in the Grand National Assembly of Turkey (2002-2022)", içinde Sven T. Siefken and Hilmar Rommetveit (eds) *Parliamentary Committees in the Policy Process* (London: Routledge, 2022), 262-286.

salt çoğunlukla ve çoğunluk partisi üyelerinin oyları ile seçilmesi (İçtüzük Madde 24) ve *gündemine hakim olan komisyonun* gündeminin başkan tarafından hazırlanması (İçtüzük Madde 26) görüşmelerde önceliğin çoğunluk partisinin tercihine göre yapılmasına neden olabilmektedir. Parti disiplini nedeniyle yürütme erkinin etkisiyle oluşan çoğunluk hegemonyası komisyonların etkili müzakere yapmasını engelleyen bir başka etmendir.

2009 tarihli Parlamento Güç Endeksi'nde TBMM (skor: 0,78) İngiltere, Hollanda, Bulgaristan, Hırvatistan, Letonya ve Litvanya parlamentolarıyla aynı seviyede, ancak Çek, Alman, Yunan, İtalyan, Makedonya ve Moğolistan parlamentolarının altında yer almıştır.⁶¹ 2021 V-Dem Raporunda yürütmeyi soruşturma, yürütmeyi denetleme ve kamu görevlilerine soru sorma ve yanıt alma göstergelerinde OECD ülke ortalamalarının (sırasıyla 3,03; 0,86 ve 0,92) oldukça (sırasıyla 0,39, 0,25 ve 0,48) altında kalmıştır.⁶² Özellikle, 2011'den bu yana Türkiye'de yasamanın yürütme üzerindeki denetimi endeksi göstergelerinde (Şekil 5) ani düşüşler gözlemlenirken, 2018'de gerçekleşen sistem değişikliğinden bu yana yasamanın denetim etkisi olumlu yönde gelişmemiştir.⁶³

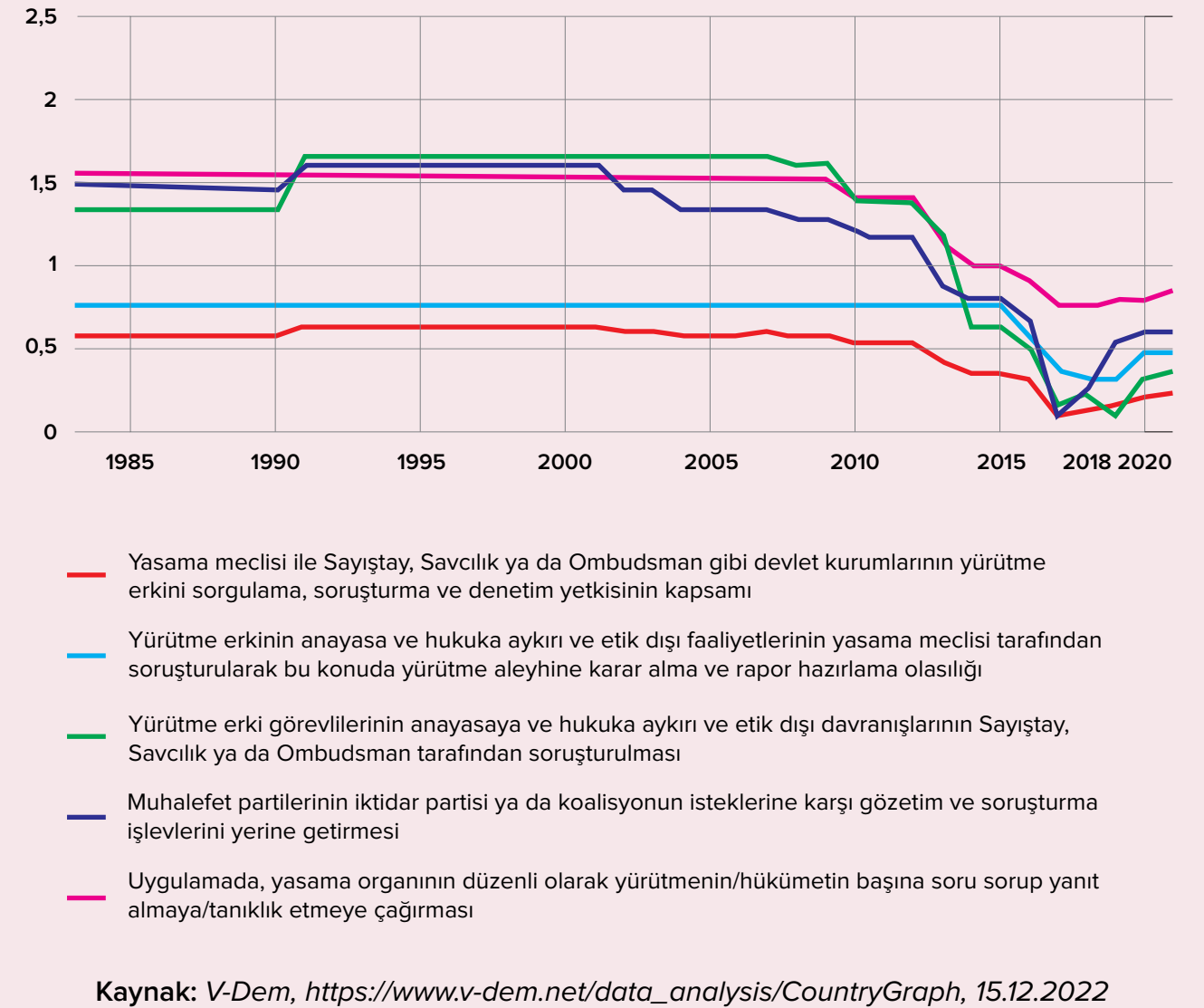
Anayasa'da (Madde 98) ve İçtüzük'te (Madde 96-105) TBMM'nin denetim yetkileri, meclis araştırması, genel görüşme, parlamento soruşturması ve yazılı sorudan oluşmaktadır. Sözlü soru ve gensoru yürürlükten kaldırılmıştır. İkinci olarak, devletin başı olan Cumhurbaşkanı'nın muhatap olmadığı yazılı soru, milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanı yardımcılara ya da bakanlara yazılı olarak sorulan ve en geç on beş gün içinde yanıtlanacak bir işlemdir (Anayasa, Madde 98 ve İçtüzük, Madde 99). Güncel konularla ilgili genel görüşme önergeleri (İçtüzük, Madde 101-103) ile devlet ve ticari sınırlar hariç olmak üzere kamusal sorunlara ilişkin meclis araştırması önergelerinin (İçtüzük, Madde 104-105), TBMM genel kurulunda görüşülmesi karar yeter sayısı olan en az 151 üyenin oyu ile kabul edilir (Anayasa Madde 96). Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluğu

⁶¹ Steven Fish and Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (New York: Cambridge University Press, 2009).

⁶² V-Dem Varieties of Democracy, https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/. Erişim: 20 Ocak 2023.

⁶³ Mehmet Kabasakal, "Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function", *International Journal of Political Science & Urban Studies* 7, No. 1, (2019): 168-190. TBMM'nin denetim yetkisininin tarihsel seyrine ilişkin olarak bakınız, Fahri Bakırcı, *Kuruluşundan Günümüze TBMM'nin Denetim Yetkisininin Sönümlenmesi* (Ankara: Lykeion, 2021).

Şekil 5: Türkiye'de Yasamanın Yürütme Üzerindeki Denetim Endeksi



yönünde meclis soruşturması önergesi TBMM'nin salt çoğunluğu olan 301 oyla gündeme alınır, yapılacak gizli oylamada toplam milletvekili sayısının beşte üçü olan 360 oyla soruşturma başlatılmasına karar verilebilir (Anayasa, Madde 106/5-8 ve İçtüzük, Madde 107-113). Soruşturma komisyonunun raporu üzerine yapılan görüşmeler ardından, gizli oylamada toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğu olan 400 oyla ilgili kişi *Yüce Divan'a* (Anayasa Mahkemesi) sevk edilir. Bu eşiklerin olası bir gelecekte sağlanması zor olduğundan, var olan sistemde meclis soruşturmasının etkinliği, başka bir deyişle *hesap verebilirlik* olanaksız görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin güçler ayrılığı ile denge ve denetim alanlarında neden olduğu sorunlar yanında, TBMM'nin yasama ve denetim işlevlerine yönelik süregelen kurumsal iyileştirme gereksinimleri bulunmaktadır.

10. TBMM'DE YASAMA SÜRECİNDE ÖNCÜL VE ARDIL DEĞERLENDİRİLME

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin güçler ayrılığı ile denge ve denetim alanlarında neden olduğu sorunlar yanında, TBMM'nin yasama ve denetim işlevlerine yönelik süregelen kurumsal iyileştirme gereksinimleri bulunmaktadır. TBMM'nin bir yasa taslağının nasıl geliştirileceğine ilişkin mekanizmaları oluştururken, öncelikle, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların iyi düzenleme uygulamalarına yönelik tavsiyelerini göz önüne alması gerekir. Öncül (*ex ante*) DED çalışmalarının etkisiz olduğu ve ardıl (*ex post*) değerlendirmenin yapılmadığı, ayrıca, ilgili sivil toplum kuruluşlarının yasa yapma sürecine sürdürülebilir ve etkin katılımının sağlanamadığı belirtilmektedir.⁶⁴

Kamu yararı yerine kişisel yararları gözetirken, toplumsal gereksinim ve beklentileri göz ardı ederek hazırlanan; anlaşılabilir, ulaşılabilir ve öngörülebilir olmayan, bu nedenlerden dolayı sıklıkla değiştirilen mevzuatın uygulamada yetersiz ve etkisiz kalması kaçınılmazdır. Yukarıda belirtilen torba kanun uygulamaları dışında, yasama sürecini hızlandırmak amacıyla *teklif görünümü tasarı* yöntemi de yasamanın etkililiğini olumsuz etkilemektedir.⁶⁵ Kısaca, parlamenter sistemde yasa hazırlama, uygulama ve uygulamanın değerlendirilmesi süreçlerine ilişkin sorun alanları, 2017 Anayasa değişikliklerinin getirdiği yaklaşımla, çözülmek bir yana sorunları artırmıştır.

11. ÖNCÜL DEĞERLENDİRME SÜRECİ VE DEA ARACI

TBMM, yürütme erkinde yer alan bakanlıklara paralel olarak kurulmuş yasama işlevi ile görevli 13 ihtisas komisyonuna sahip olmakla birlikte, esas olarak genel kurul odaklı bir yasama meclisidir.

Hukuki bir düzenleme ya da yasanın hazırlanma süreci yukarıda (Şekil 2) açıklanmıştır. İlk üç işlev (sorunun tanımlanması, politika geliştirme ve belirleme) ile ön ya da öncül (*ex ante*) değerlendirme yasama sürecinin başlangıcında yaşamsal önem taşımaktadır.

⁶⁴ Ömer Faruk Gençkaya, "The Grand National Assembly of Turkey A Decline in Legislative Capacity", içinde Irina Khmelko, Rick Stapenhurst, Michael L. Mezey (Eds) *Legislative Decline in the 21st Century A Comparative Perspective* (London: Routledge, 2020), 82-93.

⁶⁵ Fahri Bakırcı, "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", içinde Yener Üner (ed.) *Kanun Yapma Tekniği* (Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2015), 21-63; Fahri Bakırcı, "Yasama Erki ve Yasa Yapma Sanatı", içinde S. Sinan Kocaoğlu (ed), *Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2012* (Ankara: Ankara Barosu Başkanlığı, 2012), 307-325.

Öncelikle, bir milletvekili düzenlemeye tabi sorunun tanımlanması. politika geliştirme ve belirleme aşamalarında gerek TBMM'nin kurumsal yapısında yer alan birim ve yasama uzmanlarından, gerekse konuyla ilgili bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından yardım ve destek alabilir. Önceki dönemlerde hazırlanmış ve kabul edilmiş ve yasalaşmış ya da görüşülemeyerek kadük olmuş yasa teklifleri en önemli başvuru kaynakları arasındadır. Kuşkusuz sorunun tanımlanması vatandaşlardan ve ilgili sivil toplum kuruluşlardan gelecek taleple önem kazanacaktır. Ayrıca, ulusal ve uluslararası birçok bilimsel ve güncel çalışma, rapor ve belge bu aşamalarda kullanılabilir. Bu bağlamda, TBMM Başkanlığı tarafından yasa tekliflerinin hazırlanması ile ilgili bir kılavuzu ya da yönergenin yüz yıllık deneyimlerden ve uluslararası iyi uygulamalardan da yararlanılarak oluşturulması gerekli görülmektedir. Bununla birlikte, İçtüzükte bir teklifin nasıl hazırlanacağına ilişkin genel hükümlerden yola çıkılarak tekliflerin hazırlanmasına ilişkin olarak bazı koşullar belirlenmiştir.⁶⁶

TBMM'nin ilgili birimleri öncelikle teklifin Anayasaya ve yazım kurallarına uygunluğunu inceler. TBMM'ne sunulan yasa tasarı ve tekliflerinin genel ve madde gerekçelerinin yetersiz olduğu söylenmektedir.⁶⁷ Milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulacak yasa tekliflerine ilişkin zorunlu bir DEA hazırlanması koşulu bulunmamakla birlikte; mali sonuç doğuracak yasa tekliflerinin gerekçelerinin kapsamı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda (Madde 14) 2018'de yapılan değişiklikle düzenlenmiştir. Buna göre, "kamu gelirlerinin azalmasına ya da kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tekliflerinin getireceği mali yük, orta vadeli program çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplanır ve tekliflere eklenir. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tekliflerinde ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir."

DEA ya da öncül değerlendirme esas olarak hükümet tarafından hazırlanacak düzenlemelere uygulanır. DEA'nın anayasal dayanağı Anayasa'nın 2017 Anayasa değişiklikleri ile kaldırılan "Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları" başlığını taşıyan "Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek

⁶⁶ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yeni Sisteme Göre YASAMA EL KİTABI* (Ankara: TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 2018), 42, 44-46. Ayrıca bakınız, Bakırcı ve diğerleri. *Parlamento Hukukuna* 2022, 381-384.

⁶⁷ Genel gerekçe ve madde gerekçeleri yasa önerisinin amacını, amaçlanan etkisini ve neden bir düzenlemeye konu edildiğini anlatır. Ibid., 382-3.

DEA'nın anayasal dayanağı Anayasa'nın 2017 Anayasa değişiklikleri ile kaldırılan "Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları" başlığını taşıyan "Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur" hükmüdür.

nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur” (Madde 163) hükmüdür.

Türk hukuk sisteminde DEA kavramı, ilk kez, 2004’te 5277 sayılı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” olarak bilinen düzenlemede (Madde 5/c) “Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır” hükmü ile yer almıştır.⁶⁸ Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilen kanun siyasi iradenin isteksizliği nedeniyle görüşülemedi. Bununla birlikte, Başbakanlıkta 2005’te “Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu” kurularak OECD ve OECD ile Avrupa Birliği’nin ortak girişimi olan SIGMA ile kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları yapılmıştır. 2009’da “Düzenleyici Reform Grubu” ve daha sonra 2010’da “Kaliteli Mevzuat ve Düzenleyici Etki Analizi Grubu” oluşturularak projeler yürütülmüştür.⁶⁹

19 Aralık 2005 tarih ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen ve 17 Şubat 2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” DEA’nın kapsamını tanımlamıştır. Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarına yönelik olarak hazırlanacak DEA, yürürlüğe konulması halinde yıllık olası toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan yasa ve kanun hükmünde kararname taslaklarına “kısmi” ve bu miktarın üzerinde olanlara yönelik olarak “tam” düzenleyici etki analizinin doğrudan teklif sahibi bakanlık ya da kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanması öngörülmüştür (Madde 24). Bu miktarın gerekli görülen hallerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebileceği belirtilmiştir. Milli güvenliği ilgilendiren konular, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler, bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslaklarına yönelik olarak DEA hazırlanmayacaktır.

Daha sonra 2007’de yayımlanan Başbakanlık Genelgesi ile DEA’nın kapsamı yeniden tanımlanmış ve bir “Düzenleyici Etki Analizi Rehberi” yayımlanmıştır. Rehber 8 ana başlık ve bunlarla ilgili genel açıklamalardan oluşmaktadır: 1. Problemin Tespiti; 2.Hedeflerin Tespiti; 3. Alternatif Çözüm Yollarının Tespiti; 4. Etkilerin Analizi; 5.Alternatif Çözüm Yollarının Karşılaş-

⁶⁸ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>. Erişim: 20 Ocak 2023.

⁶⁹ Ahmet Alptekin Cilavdaroğlu, Türkiye’de Parlamenter Sistem İçinde Kanıta Dayalı Politika Yapımı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, 195-203.

tırılması; 6. Danışma ve Katılım; 7. Uygulama, İzleme ve Değerlendirme ve 8. Düzenleyici Etki Analizi Raporu.

23 Şubat 2022 tarih ve 5210 sayılı “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre bir çerçeve belirleyip, “Milletvekilleri tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan kanun teklifleri bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır” (Madde 1/3) diyerek bir sınırlama getirirken; Yönetmelikte yer alan maddelerde ve örnek taslaklarda kanun (yasa) kavramı kullanılmaktadır.⁷⁰ Bununla birlikte, TBMM komisyonlarında görüşülecek yasa teklifleri ile ilgili olarak komisyon başkanlıklarınca talep edilmesi halinde düzenleyici etki analizi Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanacağı (Madde 26/2) vurgulanmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından yürütülecek olan bu “Yönetmelik” hükümlerinin, adeta parlamenter sistemde olduğu gibi yasa tasarısı ağırlıklı bir yaklaşımla hazırlanmış ve yukarıda belirtilen teklif görünümü yasa tasarısı yaklaşımına yönelik bir çerçeve izlenimi yaratmaktadır. Aslında bu durum, var olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin melez ya da karma bir sistem olduğunun açık bir ifadesidir.

GENELGE

2007/6

Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan “Daha İyi Düzenleme Çalışmaları”na paralel olarak, ülkemizdeki “düzenleyici çerçeve”yi iyileştirmek, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak DEA’ların kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere Kasım 2004 tarihinde Başbakanlıkta “Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu” oluşturulmuştur.

⁷⁰ 23 Şubat 2022 tarih ve 5210 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.5210.pdf>. Bu konuda daha önce hazırlanan 10 Ekim 1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’a göre Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 19 Aralık 2005 tarih ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060217-4.htm>. Erişim: 20 Ocak 2023. 703 sayılı KHK ile 3056 sayılı kanun 9 Temmuz 2018’de yürürlükten kaldırılmış ancak Yönetmelik KHK’nın Geçici 16. Maddesi uyarınca yürürlükte kalmıştır. Türkiye’de DEA ile ilgili ayrıntılı bir tarihsel gelişme konusunda bakınız, Ahmet A. Cilavdaroğlu, “Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği”, *Akdeniz İİBF Dergisi* 19, No. 2, (2019): 273-298.

Cumhurbaşkanı tarafından yürütülecek olan bu “Yönetmelik” hükümlerinin, adeta parlamenter sistemde olduğu gibi yasa tasarısı ağırlıklı bir yaklaşımla hazırlanmış ve yukarıda belirtilen teklif görünümü yasa tasarısı yaklaşımına yönelik bir çerçeve izlenimi yaratmaktadır. Aslında bu durum, var olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin melez ya da karma bir sistem olduğunun açık bir ifadesidir.

Anılan Çalışma Grubunun Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) ile ortaklaşa gerçekleştirdiği eğitim çalışmaları sonucunda, kamu yönetiminde ve toplumda bu alanda farkındalık ve idari kapasite oluşması konusunda önemli mesafeler alınmıştır.

Ayrıca, kamu laboratuvarları alanında gerçekleştirilen bir pilot proje ile DEA'nın ülkemizdeki ilk uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bu proje sürecinde, hem katılımcı bakanlıkların bu alandaki uygulama kapasiteleri geliştirilmiş hem de kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanacak olan "Düzenleyici Etki Analizi Rehberi"nin oluşturulmasında uzman görüşlerinden istifade edilmiştir.

17/2/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 24 üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, 17/2/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir.

Bu nedenle, mezkûr Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları, kendi bünyelerinde yapılacak DEA ile ilgili idari kapasite oluşturmak, kalitenin tesisi ve Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Grubu ile koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit edecekler, görevlerini yaparken ekte yer alan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket edeceklerdir.

Resmi Gazete, 3 Nisan 2007 Sayı : 26482, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070403-13.htm>. Erişim: 20 Ocak 2023.

Daha önce mali etkisi on milyon Türk lirasını aşan ve daha sonra 2016'da kabul edilen Yönetmelikte yapılan değişiklikle otuz milyon Türk lirasının üzerindeki kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelere DEA zorunlu tutulurken, bu eşiğin altındakilere ya da etki gücüne bakılmaksızın Başbakanlık tarafından tüm düzenleyici işlemlere yönelik DEA istenebileceği benimsenmiştir.⁷¹ 23 Şubat 2022 tarihli yeni Yönetmeliğe (Madde 26) göre hazırlanan 3 Haziran 2022 tarih ve 5681 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile kabul edilen "Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar" DEA'nın "kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarına" uygulanmasını öngörmüştür (Madde 2). Yürürlüğe konulması durumunda

⁷¹ Bakanlar Kurulu Karar Sayısı : 2016/8590 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160319-16.pdf>. Erişim: 20 Ocak 2023.

olası yıllık bütçe yükü yüz milyon Türk lirasını aşan düzenlemeler *tam* ve bu eşiğin altında kalanlar ise *kısmi* DEA'ya konu olacaktır (Madde 5).

Önceki Yönetmelikte millî güvenliği ilgilendiren konular, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler, bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslaklarına yönelik DEA hazırlanmaz denilirken; yeni Usul ve Esaslara göre, muhatap kurum ve kuruluşlar "milli güvenlik, savunma ve istihbarat hizmetlerine ilişkin gizlilik gerektiren bilgiler ile ilgili mevzuatına göre devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgiler ve ülkenin ekonomik çıkarları açısından gizli kalması gereken bilgiler hariç olmak üzere" tüm bilgileri analiz yürüten idareye vermekle yükümlüdür.

Usul ve esaslar, DEA'nın dayanağı olan genel ilke ve esasları; DEA aşamaları (Mevcut durum analizi ve sorunların tespiti, Paydaşların tespiti ve istişare sürecinin belirlenmesi, Temel amaç ve hedeflerin belirlenmesi, Seçeneklerin tespiti, Seçeneklerin analizi, karşılaştırılması ve bir seçeneğin önerilmesi, Uygulama planı geliştirilmesi, Uygulamaya ilişkin izleme ve değerlendirme planının oluşturulması ve Raporlama) ile kullanılacak yöntemleri (fayda-maliyet analizi; çok kıstaslı karar analizi; maliyet etkinlik analizi; en düşük maliyet analizi ve Güçlü ve Zayıf Yönler Fırsatlar ve Tehditler analizi) tanımlamaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı Kararı'nda, DEA Hazırlama ve Değerlendirme Süreci ve Rapor Formatı yer almaktadır.

Düzenleyici etki analizi

1. Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için bu madde gereğince belirlenecek usul ve esaslar kapsamında düzenleyici etki analizi hazırlanır. Düzenleyici etki analizi taslakları ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanarak Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından düzenleyici etki analizi taslağına nihai hâli verilip ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.
2. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında görüşülecek olan kanun teklifleriyle ilgili düzenleyici etki analizi hazırlanmasının komisyon başkanlıklarınca istenilmesi hâlinde, düzenleyici etki analizi Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanır.
3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından veya Strateji ve Bütçe Başkanlığından düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

Yönetmelikte millî güvenliği ilgilendiren konular, acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler, bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları ile milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslaklarına yönelik DEA hazırlanmaz denilirken; yeni Usul ve Esaslara göre, muhatap kurum ve kuruluşlar "milli güvenlik, savunma ve istihbarat hizmetlerine ilişkin gizlilik gerektiren bilgiler ile ilgili mevzuatına göre devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgiler ve ülkenin ekonomik çıkarları açısından gizli kalması gereken bilgiler hariç olmak üzere" tüm bilgileri analiz yürüten idareye vermekle yükümlüdür.

DEA, bir yandan yasa gerekçelerinin nitelendirilmesi, öte yandan şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi demokratik yönetim ilkelerine olumlu katkı sağlarken; düzenlemenin amaç ve hedeflerinin, strateji ve kalkınma planları gibi üst politika belgeleri ve sürdürülebilir kalkınma amaçlarıyla uyumun sağlanmasına yardımcı olabilecektir.

4. Düzenleyici etki analizinin hangi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacağı, düzenleyici etki analizinde yer alacak hususlar, düzenleyici etki analizinin hazırlanmasına dair ilkeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanarak Cumhurbaşkanınca belirlenir.

23 Şubat 2022 tarih ve 5210 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete 24 Şubat 2022 Sayı: 31760. <https://www.resmigazete.gov.tr/24.02.2022>. Madde 26.

Kanıtı dayalı düzenlemelerin meşruiyetini sağlayan en önemli iki araç genel gerekçe, madde gerekçeleri ve DEA aracıdır. Yasaların uygulanmasına ilişkin tek ve önemli yöntem ise ardıl ya da YSİ'dir. Yasaların genel ve madde gerekçelerinin yazılması İçtüzük hükümlerine göre zorunludur. DEA aracı 2005'ten bu yana yukarıda özetlenen düzenlemelere konu olmakla ve zorunlu tutulmakla birlikte etkili bir biçimde uygulanamamıştır. DEA uygulamalarına ilişkin bir pilot çalışmanın kamu laboratuvarları alanında gerçekleştirildiği yukarıda verilen 2007/6 sayılı Genelgede ifade edilmiş; ancak bu konuda ayrıntılı bir belgeye erişilememektedir.⁷²

Ayrıca, 2011-2015 arasında yayınlanan Başbakanlık Performans ve Faaliyet Raporları'nda DEA hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin oranlar yer almakla birlikte bu çalışmalara konu olan toplam düzenleme sayısı ve sonuçları hakkında bilgiye erişilememektedir.⁷³

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri neden sık değişiyor?

Örneğin, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ilk değişiklik söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Resmî Gazete'de yayınlanmasından sadece 5 gün sonra yapılmıştır. 15 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tam 21 maddesinde değişiklik yapılmıştır (<https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-ek-4.pdf>)

⁷² Söz konusu "Türkiye'deki Kamu Laboratuvarlarının Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi" pilot projesi raporunun bir bölümü 2 Temmuz 2007 tarihi itibarıyla <https://www.memurlar.net/haber/80614/kamu-laboratuvarlari-mercek-altinda.html> bağlantısında yer almaktadır. Erişim: 20 Ocak 2023.

⁷³ Bu konuda bakınız, Cilavdaroğlu, "Türkiye'de Parlamenter Sistemde", 2019, 296.

Bu değişiklik ve düzeltme ihtiyacı, Cumhurbaşkanı kararnamelerini hazırlayan bürokratların hukuk bilgilerinin yetersizliğinden mi kaynaklanmaktadır? Yoksa Cumhurbaşkanı kararnameleri, iyi bir hazırlık yapılmadan, konu iyi incelenmeden, konuyla ilgili kişi ve kurumlardan görüş alınmadan alelacele mi çıkarılmaktadır? Yoksa bürokratların hazırladıkları Cumhurbaşkanı kararnamelerine daha sonra değişik menfaat grupları mı müdahale etmektedir? Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço", *Türkiye Nereye Gidiyor? Akademi ve Hukuk Üzerine Gözlemler ve Eleştiriler (Makalelerim 2019)*, Bursa, Ekin, 2020, 519-58.

DEA, bir yandan yasa gerekçelerinin nitelendirilmesi, öte yandan şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi demokratik yönetim ilkelerine olumlu katkı sağlarken; düzenlemenin amaç ve hedeflerinin, strateji ve kalkınma planları gibi üst politika belgeleri ve sürdürülebilir kalkınma amaçlarıyla uyumun sağlanmasına yardımcı olabilecektir. Ayrıca, kamu politikasının uygulanmasından, izlenmesinden ve değerlendirilmesinin sorumlu makamları tanımlayarak, kamu kurumları içinde ve dış paydaşlarla iletişim, koordinasyon ve denetimin etkinliğini artıracak bir yol haritası sunacaktır.

Kuşkusuz, DEA'nın zaman ve mali yönden ekonomik olmaması yanında; nitelikli yeterli insan kaynağının bulunmaması, disiplinler arası bir çalışmayı gerektiren DEA sürecinde kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon eksikliği de önemli sorun alanları olarak görülmektedir. Bununla birlikte, kalitesiz yasaların uygulamada yaratacağı mali, toplumsal ve siyasal maliyetlerin önceden tespiti ve önlenmesi teşvik edici olacaktır.

12. ARDIL DEĞERLENDİRME SÜRECİ VE YSİ

TBMM resmi ve kurumsal bir YSİ aracına sahip değildir. Bununla birlikte, ihtisas komisyonlarında yasa teklifleri ve değişiklikleri ile ilgili görüşmeler sırasında önceki düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin sınırlı ve sistematik olmayan genel ya da özgül değerlendirmeler yapılabilmektedir. Yukarıda vurgulandığı gibi yasa önerilerinin genel gerekçe ve madde gerekçeleri kanıtı dayalı düzenlemelerin meşruiyetini sağlayan en önemli iki araç olarak YSİ bağlamında önem taşımaktadır. Bununla birlikte, yasa önerilerinin genel ve madde gerekçelerinin yüzeysel ve yetersiz oldukları somut bir gerçekliktir. Bu durum, kanıtı dayalı kamu politikalarının oluşturulması amacıyla 8., 9., 10. ve 11. Kalkınma Planlarında vurgulanan ilke ve hedefler doğrultusunda, özellikle, eğitim ve sağlık alanlarında bazı gelişmeler

TBMM resmi ve kurumsal bir YSİ aracına sahip değildir. Bununla birlikte, ihtisas komisyonlarında yasa teklifleri ve değişiklikleri ile ilgili görüşmeler sırasında önceki düzenlemelerin uygulanmasına ilişkin sınırlı ve sistematik olmayan genel ya da özgül değerlendirmeler yapılabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sınırlayıcı özellikleri göz önüne alındığında, DEA aracının yakın gelecekte uluslararası standartlara uygun bir biçimde uygulanması düşük bir olasılık olarak görülmektedir.

bulunmakla birlikte, yasa hazırlama sürecinde bu hedefler yerine anlık siyasal, toplumsal ve ekonomik gereksinimlere göre kısa erimli ve sürdürülebilir olmayan yaklaşımlar egemendir.

11. Kalkınma Planı ve Kanıta Dayalı Politika

795.1. Politika oluşturma süreçlerinde karar alma, planlama ve izleme süreçlerinin kanıta dayalı olarak gerçekleştirilebilmesini teminen ülkemizde yaşayan nüfusun sosyo-ekonomik yapısına ilişkin konularda bütünlük bilgisi sağlayacak bir sistemin kurulması ve düzenli olarak güncellenmesi sağlanacaktır.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *100. Yıl Türkiye Planı, Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf. Erişim: 20 Ocak 2023.

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim araçlarından yazılı soru ve meclis araştırması YSİ yönünden sınırlı, düzenli ve sistematik olmayan dolaylı araçlar olarak temel veri ve değerlendirme sağlar. Benzer bir biçimde, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Dijital Mecralar Komisyonu, Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu ve Dilekçe Komisyonu yasaların ve kamu politikalarının uygulanmasına yönelik inceleme, değerlendirme ve raporlama yapmaktadırlar. Bununla birlikte, bu çalışmalar yukarıda açıklanan YSİ yöntemine uygun değildir.

DEA düzenlemesinin çerçevesinin merkezi hükümet odaklı olmasının yanı sıra, çok paydaşlı, disiplinler arası, nesnel ve katılımcı bir yaklaşımı gerektirmesi, güçlü bir kurumsal kapasitenin varlığında gerçekleşebilmesi olasıdır. Bu bağlamda, TBMM'nin kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi zorunludur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sınırlayıcı özellikleri göz önüne alındığında, DEA aracının yakın gelecekte uluslararası standartlara uygun bir biçimde uygulanması düşük bir olasılık olarak görülmektedir. DEA aracının, Çevre Etki Değerlendirme aracı gibi etkisiz kalması söz konusu olabilir. Bununla birlikte, YSİ'nin düzenlenmediği ve uygulanmadığı Türkiye'de DEA, YSİ ile ilgili gelişmelerin tetikleyicisi olacaktır. *Yasaların, başlangıçta yasa koyucular tarafından amaçlanan biçimde vatandaşlara yarar sağlayıp sağlamadığının kanıta dayalı olarak ölçülüp değerlendirilmesi; kısaca, yasanın etkililik, etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesi yalnızca DEA ve YSİ ile olanaklıdır.*

13. SONUÇ VE ÖNERİLER

Hükümetler ve Parlamentolar, bir yasa çıkarıldıktan sonra yeni siyasi konulara ya da yasal önlemlere yönelirler. İyi planlanmış ve iyi uygulanmış bir yasama sonrası inceleme, yasaların yalnızca kabul edilmesinde değil, etkili bir biçimde uygulanmasını da sağlayabilir. İyi uygulanmayan ya da hedeflerine ulaşamadığı düşünülen yasaların müzakere edilmesi yasama etkinliklerinde verimsizliğe neden olurken, halkın güven ve desteğinin yitirilmesine neden olur.

- ◆ YSİ, parlamento üyelerinin temsil ettikleri vatandaşlarla etkileşim kurlarında yeni olanaklar sağlarken, yürütme erki üzerinde etkili bir gözetim işlevini güçlendirmeye yardımcı olur.
- ◆ Hükümet yönünden, genel olarak mevzuat ve politikaların uygulanmasının etkinliğini ölçmek ve yapılan faaliyetlerle ilgili görünürlük yaratılmasını sağlayabilir.
- ◆ Kamu politikalarını düzenleyen yasalardan etkilenen kişilere - bireyler, sivil toplum grupları ve özel sektör- görüşlerini parlamento sürecine aktarmalarına yardımcı olacak bir mekanizma sağlayarak, Meclisin vatandaşların yaşamlarındaki kritik rolünü artırır.
- ◆ Etkili bir YSİ, Meclisin temsil ettiği kamuya yarar sağlarken, aynı zamanda Meclisin rolünü ve konumunu da güçlendirir.
- ◆ Son olarak, yatay (seçimler ve partiler aracılığıyla vatandaşın), dikey (Parlamento, yargı ve öteki devlet denetim mekanizmalarının) ve çapraz hesap verebilirlik (sivil toplum kuruluşları ve medyanın) araçlarıyla hükümet faaliyetlerini etkin bir biçimde denetlenebilmesi, DEA/DED ve YSİ süreçlerini de etkili kılar.

Türkiye'de yasama ve mevzuat düzenleme süreçlerindeki yetersizlikler yasamanın kalitesini -etkili, etkin ve verimli- olumsuz etkilemekte; kamu hizmetinin etkililik ve etkinliği azalmaktadır. Hükümet sistemi değişikliğinin yarattığı olumsuzlar yanında; yasama kalitesinde süregelen sistemik sorunlar çözülememiştir. *Daha iyi düzenleme yaklaşımı* çerçevesinde geliştirilen DEA aracı uzun süren çalışmalara karşın etkin bir biçimde uygulanmamaktadır. Toplumsal sorunların yeni yasal düzenlemeler ya da mevzuatta sürekli değişiklikler yapılarak çözüleceği anlayışından uzaklaşarak, yasal düzenlemeler yapılmadan önce etki analizinin etkili bir biçimde ha-

Türkiye'de yasama ve mevzuat düzenleme süreçlerindeki yetersizlikler yasamanın kalitesini -etkili, etkin ve verimli- olumsuz etkilemekte; kamu hizmetinin etkililik ve etkinliği azalmaktadır.

zırlanması, daha az sayıda ancak daha etkin yasal düzenlemelerle istenilen amaçlara ulaşılması olanaklıdır.

- ◆ Başta, OECD ve Avrupa Birliği çerçeve düzenlemeleri, kılavuz ve araçları ile Birleşik Krallık ve öteki ülkelerin iyi uygulamalarının gereksinimlere yanıt verecek bir biçimde sürece dahil edilmesi yararlı olacaktır.
- ◆ Avrupa Birliği üyeliği ve özellikle ortaklık sürecinin ilerlemesinin bir tamamlayıcısı olarak, YSİ, mevzuatın uygulama kalitesinin değerlendirilmesine olanak tanıyacaktır.
- ◆ Bu bağlamda, TBMM'nin var olan gözetim araçlarının kapsamlı bir biçimde gözden geçirilerek eksikliklerin tamamlanması ve ayrıca, TBMM İktüzüğü'nün değiştirilmesi öncelik taşımaktadır.
- ◆ Bunlara ek olarak, kurumsal yapı, insan kaynakları ve yeterli mali kaynakların ayrılması önem taşımaktadır. DEA ve YSİ birbirini tamamlayan ve etkileyen yasama sürecinde ve yasaların uygulanmasında yaşamsal öneme sahiptir. TBMM'nin kurumsal olarak güçlenmesi ve etkili bir siyasal yönetişimin gerçekleşmesi ancak bu tür araçların işlerlik kazanmasıyla olanaklıdır.
- ◆ Yasama, yargı ve öteki devlet denetleme kuruluşlarının etkileşimli çalışması yasama ve yasanın uygulama kalitesini artıracaktır.

KAYNAKÇA

- “Kız Çocuklarının Okullaşma Oranları Rekor Seviyeye Ulaştı.” 22 Ekim 2022, <https://www.meb.gov.tr/kiz-cocuklarinin-okullasma-oranlari-rekor-seviyeye-ulasi/haber/27958/tr>.
- “Türkiye’deki Kamu Laboratuvarlarının Yasal Çerçevesinin Yeniden Düzenlenmesi.” 2 Temmuz 2007 <https://www.memurlar.net/haber/80614/kamu-laboratuvarlari-mercek-altinda.html>.
- 19 Aralık 2005 tarih ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060217-4.htm>.
- 23 Şubat 2022 tarih ve 5210 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, *Resmî Gazete* 24 Şubat 2022 Sayı: 31760. <https://www.resmigazete.gov.tr/24.02.2022>.
- Aitken, Victoria E. “An exposition of legislative quality and its relevance for effective development.” 2013. <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf>.
- Aktaş, Kadir. “Tbmm’nin Etkinliğine İlişkin Tartışmalarda Gözden Kaçan Odak: “Müzakere” Yöntemi.” *Yasama Dergisi* 41, (2020): 87-106.
- Bakanlar Kurulu Kararı, 14 Mart 2016 Sayı: 2016/8590 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160319-16.pdf>.
- Bakırcı, Fahri. *Kuruluşundan Günümüze TBMM’nin Denetim Yetkisinin Sönümlenmesi*. Ankara: Lykeion, 2021.
- Bakırcı, Fahri. “Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform.” *The Eurasia Proceedings of Educational & Social Science* 11, (2018): 198-227.
- Bakırcı, Fahri. “Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları.” İçinde *Kanun Yapma Tekniği*, derleyen Yener Üner, 21-63. Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2015.
- Bakırcı, Fahri. “Yasama Erki ve Yasa Yapma Sanatı.” İçinde *Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2012*, derleyen S. Sinan Kocaoğlu, 307-325. Ankara: Ankara Barosu Başkanlığı, 2012.
- Bakırcı, Fahri, Ömer Faruk Gençkaya, Ozan Ergül, Abbas Kılıç, Gündüz Alp Aslan ve İsmail Yüksel, *Parlamento Hukukuna Giriş*. 2. baskı. Ankara: Lykeion Yayınları, 2022.

- Burazin, Luka. "The Concept of Law and Efficacy." İçinde *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*. Edited by Mortimer Sellers and Stephan Kirste. Dordrecht: Springer, 2017, https://doi.org/10.1007/978-94-007-6730-0_231-1.
- Canpolat, Hasan. *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.
- Chamberlain, Joseph P. "Legislative Drafting and Law Enforcement." *American Labor Legislation Review* 21, (1931): 235-243.
- Cilavdaroğlu, Ahmet A. "Türkiye'de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği." *Akdeniz İİBF Dergisi* 19, Sayı 2 (2019): 273-298.
- Cilavdaroğlu, Ahmet Alptekin. "Türkiye'de Parlamenter Sistem İçinde Kanıtı Dayalı Politika Yapımı." Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- Çöker, Berna. "Girl's Education in Turkey: An Analysis of Education Policies From A Feminist Perspective." *European Journal of Education Studies* 7, Issue 9 (2020): 242-260. <http://dx.doi.org/10.46827/ejes.v7i9.3257>.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *European Governance A White Paper*, Brussels, 25.7.2001. COM(2001) 428. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10.
- De Vrieze, Franklin. *Post-Legislative Scrutiny in Europe How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger*. London: WFD, 2020. https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/WFD_DeVrieze_2020_PLSinEurope.pdf.
- De Vrieze, Franklin. *Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments*. London: Westminster Foundation of Democracy, 2018. <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Principles%20of%20Post-Legislative%20Scrutiny.pdf>.
- De Vrieze, Franklin. *Post-Legislative Scrutiny Guide For Parliaments*. London: Westminster Foundation for Democracy, 2017.
- Demirkaya, Nergis. "Kaboğlu 3,5 yılı raporladı: Kurumsal yapı çökerken tek kişi büyüyor." *gazeteDuvar*, 9 Ocak 2022, <https://www.gazeteduvar.com.tr/kaboglu-35-yili-raporladi-kurumsal-yapi-cokerken-tek-kisi-buyuyor-haber-1548441>.

- Elliot Bulmer, *Presidential Legislative Powers International IDEA Constitution-Building Primer 15*. Stockholm: International IDEA, 2017.
- European Commission. *Better Regulation Guidelines*. November 2021. https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf.
- European Commission. *Better Regulation Toolbox*. November 2021. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.
- European Commission. Communication from the Commission - European Governance: Better lawmaking, /* COM/2002/0275 final */ , 05/06/2002. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52002DC0275>.
- Fish, Steven and Matthew Kroenig. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Gençkaya, Ömer Faruk. "Parliamentary Committees in the Grand National Assembly of Turkey (2002-2022)." İçinde *Parliamentary Committees in the Policy Process*. Edited by Sven T. Siefken and Hilmar Rommetvedt. 262-286. London: Routledge, 2022.
- Gençkaya, Ömer Faruk. Güçler Ayrılığı, Denge ve Denetleme ile Yasama ve Yürütme İlişkileri, *LİBERAL PERSPEKTİF Rapor*, SAYI: 16 Aralık 2020, Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği. <https://drive.google.com/file/d/1m9pvprAz5KB9S1gbBW1V5uZnO13mvEj5/view>.
- Gençkaya, Ömer Faruk. "The Grand National Assembly of Turkey A Decline in Legislative Capacity." İçinde *Legislative Decline in the 21st Century A Comparative Perspective*. Edited by Irina Khmelko, Rick Stapenhurst, Michael L. Mezey. 82-93. London: Routledge, 2020.
- GENELGE 2007/6, Resmi Gazete, 3 Nisan 2007 Sayı : 26482, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070403-13.htm>.
- Gözler , Kemal. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço." *Türkiye Nereye Gidiyor? Akademi ve Hukuk Üzerine Gözlemler ve Eleştiriler (Makalelerim 2019)*. 519-58. Bursa, Ekin, 2020.
- Gözler, Kemal. *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*. Bursa: Ekin, 2017.
- Griglio, Elena & Nicola Lupo. "Parliaments in Europe facing the challen-

- ge of Post-Legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss experiences.” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, No.1 (2020): 100-127. <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.18017>.
- İba, Şeref. “Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları.” *Ankara Barosu Dergisi* 2011/1, 197-202.
- Kabasakal, Mehmet. “Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function.” *International Journal of Political Science & Urban Studies* 7, 1 (2019): 168-190.
- Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 15 Temmuz 2004. <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>.
- Le Page, Michael. “Cutting bio-fuels can help avoid global food shock from Ukraine war.” *NewScientist*, 14 March 2022, <https://www.newscientist.com/article/2312151-cutting-biofuels-can-help-avoid-global-food-shock-from-ukraine-war/>.
- Lind, E. Allan and Christiane Arndt. *Regulations, fairness and trust, Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing, 2016.
- Mader, Luzius. “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.” *Statute Law Review* 22, Number 2 (2001): 119–131.
- Molloy, Sean; Maria Mousmouti and Franklin De Vrieze. *Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality*. The PLS series, 3, 2022. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/2022-01-18%20PLS%20sunset%20clauses%20-%20final.pdf>.
- Mousmouti, Maria “Operationalising quality of legislation through the effectiveness test.” *Legisprudence* 6, 2 (2012): 191-205.
- OECD. *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. Paris: OECD Publishing, 2022. <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>.
- OECD. *Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris, OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.
- OECD. *Ex Ante Regulatory Impact Assessment in the Netherlands*. Paris: OECD, 2020. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Netherlands.pdf>.

- OECD. *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OECD. *Key Findings and Conference Proceedings, 9th Conference on Measuring Regulatory Performance: Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes*, Lisbon, 20-21 June 2017, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>.
- OECD. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. Paris: OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.
- OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD. *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2012. <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OECD Publishing, 2011. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.
- OECD Council. *Draft Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 14-Apr-2005, [https://one.oecd.org/document/C\(2005\)52/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2005)52/en/pdf).
- OECD. “Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe”, *SIGMA Papers*, No. 18, Paris: OECD Publishing, 1997. <https://doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en>.
- OECD. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 09/03/1995, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>.
- Reed, Howard and Jonathan Portes. *Cumulative Impact Assessment: A Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission*, Manchester, 2014, <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-94-cumulative-im->

- pact-assessment.pdf.
- Renda, Andrea, Rosa Castro, Guillermo Hernández. “Defining and contextualising regulatory oversight and coordination.” *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 17, Paris:OECD Publishing, 2022. <https://doi.org/10.1787/a4225b62-en>.
- Select Committee on the Equality Act 2010 and Disability, The Equality Act 2010: the impact on disabled people Report of Session 2015-16 - published 24 March 2016 - HL Paper 117, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldseqact/117/11702.htm>.
- T.C. Anayasa Mahkemesi, Kararlar Bilgi Bankası, <https://normkararlarbilgi-bankasi.anayasa.gov.tr/>.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri Örgün Eğitim 2021/22*. http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2022_09/15142558_meb_istatistikleri_orgun_egitim_2021_2022.pdf.
- TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, *Yeni Sisteme Göre YASAMA EL KİTABI*, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, 2018.
- Turan, İlter, “Parlamentonun Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi.” içinde *TBMM'nin Etkinliği*. Koordinatör İlter Turan. 15-30. İstanbul: TESEV, 2000.
- Vanterpool, Varen. “A Critical Look at Achieving Quality in Legislation.” *European Journal of Law Reform* 9 (2007): 167-204.
- Wiener, Jonathan B. “The Diffusion of Regulatory Oversight.” İçinde *Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*. Edited by Michael A. Livermore & Richard L. Revesz. 123-141. New York: Oxford University Press, 2013.
- Xanthaki, Helen. “An “ordinary meaning” for words: is there such a thing? Innovations in drafting.” İçinde *Innovation of Legislative Process-Proceedings of the 11th Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Seoul*, Editen by IkHyeon Rhee and Wim Voermans. 125-135. 2018, <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/01/INNOVATION-OF-LEGISLATIVE-PROCESS.pdf>.
- Xanthaki, Helen. “An enlightened approach to legislative scrutiny: focusing on effectiveness.” *European Journal of Risk Regulation* 9, No. 3, Symposium on Effective Law and Regulation (September 2018): 431

- 444. <https://doi.org/10.1017/err.2018.25>.
- Xanthaki, Helen. “On Transferability of Legislative Solutions.” İçinde *Drafting Legislation, A Modern Approach*. Edited by Constantin Stefanou and Helen Xanthaki. 1-18. London and New York: Routledge, 2016.
- Xanthaki, Helen. *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*. Oxford: Hart Publishers, 2014.
- Xanthaki, Helen. *Thornton's Legislative Drafting*. 5th edition. West Sussex: Bloomsbury Professional, 2013.
- Xanthaki, Helen. “Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules.” *Legisprudence* 4, Issue 2 (2010):111-128. <https://doi.org/10.1080/17521467.2010.11424705>.
- Yüksel, Nahit. “Türkiye’de Yasama (Kanun Yapımı) Performansı Tartışmaları.” *Yasama Dergisi* 39, (2019): 131-197.