

REPORT



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Eylül 2020

STRENGTHENING
CIVILIAN OVERSIGHT OF
INTERNAL SECURITY FORCES
PROJECT PHASE III

TÜRKİYE'DE MECLİS GÖZETİMİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN POLİTİKA TAVSİYELERİ

Hazırlayanlar

Fahri Bakırcı

Özge Genç



/sivilgozetim
www.sivilgozetim.org.tr

Transparent
Participatory
Citizen Focused
Internal Security



Empowered lives.
Resilient nations.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi – 3. Aşama Projesi (CO-III) Avrupa Birliği tarafından Katılım Öncesi Mali Yardım kapsamında finanse edilmektedir. Proje'nin faydalanıcısı Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığıdır. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu (EUD), Proje'nin sözleşme makamıdır. Proje'nin uygulanması için teknik yardım Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından sağlanmaktadır. Bu rapor, Avrupa Birliği'nin mali desteği ile hazırlanmıştır. Yayının içeriğinden UNDP Türkiye sorumludur ve Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmamaktadır.





This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Eylem Tanımına Referans	
Bileşen	B. Meclis Gözetimi
Faaliyet	B.1 Meclis gözetimine ilişkin değerlendirilmenin güncellenmesi
Çıktı	Türkiye’de mevcut Meclis gözetiminin değerlendirilmesi ve Meclis gözetiminin iyileştirilmesi için politika tavsiyeleri raporu
Tanım	B.1.2. B.1.1’de yapılan danışma toplantılarının tartışmalarına paralel olarak, Meclis gözetiminin artırılması için ayrıntılı değerlendirme ve politika tavsiyeleri raporunun hazırlanması B.1.4. Tavsiyeler raporuna son şeklinin verilmesi ve TBMM’ye sunulması.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

İçerik

Yönetici Özüdü	Error! Bookmark not defined.
Metodoloji	6
I. Giriş	Error! Bookmark not defined.
II. İGK'lere Yönelik Meclis Gözetiminin İyileştirilmesi için Politika Tavsiyeleri	8
1. İGK'lere yönelik gözetimin kuvvetlendirilmesi için Meclis ve Yürütme arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi	8
2. TBMM'nin teşkilat, teknik, araştırma ve uzmanlık kapasitesinin geliştirilmesi için İçtüzüğün değiştirilmesi ya da yeniden kaleme alınması	9
3. STK'lar ile ilişkilerin geliştirilerek TBMM'nin katılımcı kapasitesinin iyileştirilmesi	11
4. Meclisin yetkililer, STK'lar ve dış uzmanlar ile ilişkilerinin yürütülmesi için yardımcı yapıların (irtibat büroları) kurulması	12
5. TBMM İçtüzüğünde meclis komisyonlarının teşkilat yapısının değiştirilmesi	13
6. İGK'lere yönelik Meclis Araştırması mekanizmasının geliştirilmesi	14
7. Bağımsız bir gözetim organı ile birlikte İGK'lerin gözetimine ilişkin etkili bir sistemin kurulması	15
8. İGK'lere yönelik bütçe gözetiminin kuvvetlendirilmesi	15
9. TBMM websitesinin geliştirilmesi	16
III. Sonuç	16



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Yönetici Özeti

Bu rapor, Türkiye'deki İç Güvenlik Kuvvetlerine (İGK'ler) yönelik mevcut meclis gözetiminin değerlendirmesine dayanan Politika Tavsiyelerini içermektedir. Bu politika tavsiyelerini hazırlamanın esas amacı, İGK'lerin gözetimindeki eksikliklerin giderilmesi ve 2017 tarihli Anayasa değişikliklerinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) yeni üstlendiği rolün potansiyelini gerçekleştirmesi için yeni araçlar, yaklaşımlar, yapılar ve kurumları sunmaktır. Politika tavsiyeleri, masa başı çalışmasına, çalıştaylara ve uluslararası norm ve ilkelere dayalı olarak hazırlanmıştır. Raporda ilk olarak sorunların bir özeti verilmekte, ikinci olarak Türkiye'deki meclis gözetiminin iyileştirilmesi için politika tavsiyeleri sunulmaktadır.

Bu rapordaki politika tavsiyelerinin ilgili olduğu konular şunlardır: TBMM ve Yürütme organı (Cumhurbaşkanı) arasındaki ilişkiler; TBMM İctüzüğünün (a) TBMM'nin örgütsel, teknik, araştırma ve uzmanlık kapasitesini, (b) sivil toplum (STK) katılımını, (c) TBMM'nin STK'lar, üniversiteler ve diğer dış uzmanlar ile olan ilişkilerine ilişkin yardımcı yapıları (d) meclis komisyonlarının organizasyon kapasitesini ve (e) meclis araştırma mekanizmasını desteklemek amacıyla geliştirilmesi; İGK'lerin gözetimine yönelik bağımsız gözetim organları ile birlikte etkili bir sistemin kurulması; bütçe gözetiminin güçlendirilmesi ve TBMM web sitesinin ve dijital araçların geliştirilmesidir.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Metodoloji

Bu Rapor, BM Kalkınma Programı Temsilciliği Meclis Kısa Süreli Uzmanı Fahri Bakırcı ile Projenin Demokratik Güvenlik Yönetiğimi Uzun Süreli Uzmanı Özge Genç tarafından hazırlanmıştır.

Politika tavsiyelerinin amacı, "Türkiye'deki Mevcut Meclis Gözetiminin Değerlendirilmesi" Raporunda yer alan değerlendirmelere bağlı olarak, TBMM'nin İç Güvenlik Kuvvetlerine (İGK'ler) yönelik etkili ve demokratik bir meclis gözetimi uygulama kapasitesini arttırmaktır. Politika tavsiyeleri hazırlanırken yararlanılan yöntemler şunlardır: (1) raporu hazırlayanların masa bağı araştırmaları; (2) politika tavsiyeleri konusunda Proje kapsamında düzenlenen iştişare toplantıları ve çalıştaylar; ve (3) konuyla ilgili ulusal ve uluslararası literatür. Bu Raporun kapsadığı ana konular, sırasıyla 6-7 Kasım 2019 ve 14-15 Kasım 2019 tarihlerinde Ankara'da gerçekleştirilen iki iştişare toplantısına dayanmaktadır. Bu toplantıların amacı, (a) Türkiye'de İGK'lere yönelik sivil ve demokratik gözetime ilişkin fırsatları ve zorlukları ele almak ve (b) Türkiye'de yeni hükümet sistemi geçilmesiyle birlikte, Meclisin bu fırsatlar ve zorluklar karşısındaki pozisyonunu ve rolünü tartışmaktır.

Bu doğrultuda, İGK'lere yönelik meclis gözetiminin nasıl iyileştirilebileceği konusundaki tartışmalara katkıda bulunmaları için, TBMM yasama uzmanları, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ve düşünce kuruluşları temsilcileri, akademisyenler ve araştırmacıların yanı sıra TBMM Komisyon başkanları ve milletvekilleri kilit konuşmacı veya katılımcı olarak iştişare toplantılarına davet edilmiştir. TBMM, İçişleri Bakanlığı, İGK'ler, sivil toplum ve üniversitelerden uzmanların ve temsilcilerin katılımıyla 20-21 Temmuz 2020 tarihlerinde gerçekleştirilen çalıştay, meclis gözetiminin iyileştirilmesine yönelik politika tavsiyelerinin nihai hale getirilmesine katkıda bulunmuştur.

Politika tavsiyelerinde atıfta bulunulan ulusal ve uluslararası kaynaklar arasında: (1) TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan 2008 tarihli yeni bir TBMM İçtüzüğü Taslağı; (2) Türkiye'de 19/12/2005 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"; (3) Avrupa Birliği'nin (AB) 2018 ve 2019 tarihli Türkiye İlerleme Raporları; (4) Venedik Komisyonunun raporu; ve (5) Cenevre Güvenlik Sektörü Yönetiğimi Merkezinin (DCAF), Güvenlik Sektörüne yönelik Parlamento Gözetimi ile ilgili incelemeleri ve el kitapları yer almaktadır.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

I. Giriş

“Türkiye’de İGK’lere yönelik Mevcut Meclis Gözetiminin Değerlendirilmesi” raporu, Türkiye’de güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanlığına sahip yeni hükümet sisteminde Meclisin yeni rolü ile yasama, gözetim ve bütçe işlevlerini analiz etmektedir. Bu değerlendirmeye dayalı olarak hazırlanan politika tavsiyelerinde, genel olarak kamu politikaları ve özellikle İGK’lere yönelik meclis gözetimi dikkate alınmıştır.

TBMM’de hem yasama hem de denetim komisyonlarının İGK’lerin gözetimi ile ilgili önemli rolleri bulunmaktadır. Ancak, bu rollerin değiştirilen Anayasa’da yer alan kesin kuvvetler ayrılığının da gerektirdiği gibi etkin ve özerk bir şekilde yerine getirilemediği görülmektedir.

2019 tarihli Avrupa Birliği (AB) İlerleme Raporunda da belirtildiği gibi, yürütme organının kapsamlı bir şekilde yeniden yapılandırılmasına ve politika yapımının merkezileştirilmesine rağmen, yasama organının ve işlevlerinin geliştirilmesi üzerinde durulmamıştır. Ayrıca, Raporun da işaret ettiği gibi, İGK’ler yeterince şeffaf değildir ve Meclise karşı hesap vermekle sorumlu değildir.

Projenin, “Türkiye’de Mevcut Meclis Gözetiminin Değerlendirilmesi” Raporunda da, TBMM’nin yeni pozisyonuna ilişkin potansiyelinin yanı sıra İGK’lerin meclis tarafından gözetilmesinin zorluklarına da dikkat çekilmektedir.

Tüm bunların ışığında, aşığıda yer alan politika tavsiyeleri sunulmaktadır; bu tavsiyeler İGK’lere yönelik etkili ve demokratik bir meclis gözetimini temin etmek için kısa ve orta vadede uygulanabilir.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

II. İGK'lere Yönelik Meclis Gözetiminin İyileştirilmesi için Politika Tavsiyeleri

2017 tarihli Anayasa değişikliklerinin amaçlarından biri de güçlü bir Cumhurbaşkanlığı karşısında iyi bir "denge ve denetim" sağlayan "güçlü bir yasama" oluşturmaktır. Ancak, güçlü bir yasama organının olması için, sadece TBMM İÇTüzüğünde önemli ve köklü değişiklikler yapılması ve TBMM'nin teknik kapasitesinin geliştirilmesi gerekir.

Güçlü bir yasama meclisinin bir diğer şartı ise TBMM İÇTüzüğünde yapılacak değişikliklerdir. Meclis komisyonları, güçlü komitelerin ortaya çıkmasına daha fazla odaklanan bir yasama yaklaşımına sahip olacak şekilde güçlendirilmelidir. Komisyonların çoğulcu bir şekilde çalışmasını sağlamak için tüm siyasi partilerin komisyon çalışmalarına aktif olarak katılmasını sağlayan önlemler alınmalıdır. Bu bağlamda, mevzuat çıkaran bir organ olarak TBMM'nin mevzuat hazırlama kapasitesi de iyileştirilmelidir.

Güçlü bir yasama organının olması için uzun vadede Siyasi Partiler Kanunu ve Seçim Kanununda yapılacak değişikliklerle, çoğulcu bir temsil ve parti içi demokrasinin kurumsallaşması da sağlanmalıdır. Böylece siyasi parti politikaları parti liderleri tarafından değil, parti üyeleri tarafından demokratik bir yöntemle belirlenebilir.

1. İGK'lere yönelik gözetimin kuvvetlendirilmesi için Meclis ve Yürütme arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi

Yeni hükümet sisteminde, yürütme ve yasama arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi konusu henüz kapsamlı bir şekilde ele alınmamıştır. Bunun gerçekleşmesi için önemli bir reform adımının daha atılması gerekir. Yeni sistemde, 6 bakanlık ve TBMM'de genellikle bakanlıkların yapısına paralel olarak kurulan 18 daimi komisyon bulunmaktadır. Komisyonlar, bakanlıkların faaliyetlerini bağımsız olarak izlememekle birlikte, kanun tekliflerini incelemektedirler (TBMM İÇTüzüğü, Madde 35). Komisyonlar, görüşmeler sırasında dolaylı olarak bakanlık faaliyetlerini denetleyebilir. Ancak, bu komisyonlardaki profesyonelleşme sınırlıdır ve TBMM İÇTüzüğünde komisyonlara böyle bir rol verilmediği için bakanlıklara yönelik etkin bir izleme yapılmamaktadır.

Yeni sistemde, TBMM'nin Yürütmeye yönelik (Cumhurbaşkanı ve bakanlar) denetim yapısı yapmayacağı ya da ne ölçüde yapabileceği belirsizliğini korumaktadır. Bakanların, komisyon toplantılarına davet edilmeden hükümet temsilcisi olarak katılabileceği ve ilgili konu hakkında konuşabileceği İÇTüzükte vurgulanmaktadır (TBMM İÇTüzüğü, 29, 30 ve 31. Maddeler). Komisyon ayrıca bakanlardan belli bir konuda hükümetin pozisyonunu açıklamasını isteyebilir, ancak yasal bir yükümlülükleri olmadığı için bakanların bu davete icabet etmesi gerekmez (TBMM İÇTüzüğü, Madde 62). Meclis komisyonları bakanları oturumlara katılmaya zorlayamaz, ancak sorumlu bakan gönüllü olarak bir toplantıya katılmaya karar verebilir. (TBMM İÇTüzüğü, Madde 30)

Öte yandan, Meclis komisyonları herhangi bir bakanlıkla doğrudan iletişime geçebilir ve komisyonun çalışma konusu ile ilgili olarak bir bakanlıktan bilgi talep edebilir (Madde 41). Ancak, bu sorulara her zaman etkili yanıtlar verilmeyebilir. Meclis mekanizması olarak yazılı sorulara verilen yanıtların oranı düşüktür.

Bu konuyla ilgili tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

1.1. Yeni hükümet sistemi ve Yürütme ve Yasama organları arasındaki kesin kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda, TBMM İÇTüzüğü'nün 32. Maddesi gözden geçirilebilir. Buna göre, Meclis komisyonları bakanlıklarla doğrudan iletişim kurabilir. Bakanlardan veya kamu kurum ve kuruluşlarından ihtiyaç duydukları bilgi veya belgeleri talep edebilirler.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

1.2. Meclis komisyonlarının Yürütme Organından bilgi talep etmesi halinde, ilgili bilgi ve belgelerin belirli bir sürede (örneğin 15 gün içinde) komisyona sunulması şart konulabilir. Bu süre içinde (15 gün) bilgi ve belgenin temin edilememesi durumunda, yeni bir zaman planı (bir hafta ile bir ay arasında) müzakere edilebilir; bilginin sunulma tarihinin uzatılması belli bir süreyi (bir ayı) geçmemelidir.

Meclis, Bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşları arasındaki ilişkilerin yönetilmesi için bir irtibat bürosu kurulabilir (bakınız aşağıda) veya davranış kuralları belirlenebilir.

1.3. Meclis komisyonları, görev alanlarına uygun gördükleri konularda kanun teklifi sunabilir, araştırma ve görüşme yapabilir ve raporlar hazırlayabilir. İlgili bakanlıkların bütçelerini görüşebilir ve tekliflerini Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderebilirler; bakanlıkların bütçe uygulamalarını, faaliyetlerini, planlarını ve projelerini tartışmak ve değerlendirmek üzere ilgili bakanlıkları yılda en az bir kez oturuma davet edebilirler. (TBMM İçtüzüğü, Madde 35)

1.4. Komisyonlar ayrıca, çalışmalarını sırasında ihtiyaç duydukları bilgileri elde etmek için Yürütme organını üyelerini (yani Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları) dinlemek üzere düzenli aralıklarla oturumlar düzenleyebilir ve halka açık oturumlarda yürütme temsilcilerini sorgulayabilir. Bu toplantılar bir tür “demokrasi oturumuna” dönüştürülebilir ve bu sayede yürütme organını Meclis tarafından çıkarılan kanunların koyduğu yasal sınırlar içinde kalmaya zorlanabilir.

2. TBMM'nin teşkilat, teknik, araştırma ve uzmanlık kapasitesinin geliştirilmesi için İçtüzüğün değiştirilmesi ya da yeniden kaleme alınması

TBMM'nin yetki ve potansiyeline uygun olarak İGK'leri verimli bir şekilde denetleyememesinin önemli bir nedeni, İGK'lerin teknik ve bütçe ile ilgili gerekli bilgi kaynaklarının ve özel uzmanlığın eksikliğidir. Zira, iç güvenlik sektörüyle ilgili politika geliştirilmesi, büyük ölçüde yürütme ve idari organların hâkimiyetindedir.

Yeni sistemde, yürütme organını tarafından teklif hazırlama ve TBMM'ye sunma uygulamasının devam ettiği Mecliste eski alışkanlıklar sürmektedir. Bu eski alışkanlığın üstesinden gelmek için komisyon üyelerinin kendi aralarında toplantılar yaparak milletvekillerinin yasama sürecine katılımlarını artırmanın yollarını araması gerekir. Bununla birlikte, kanun teklifi hazırlamanın teknik bir iş olması ve milletvekillerinin çoğunun bu konuda deneyimi veya teknik becerisinin olmaması sebebiyle zorluk yaşanabilir.

Bu hususta fiili bir imkânsızlık görülmektedir: Kanun teklifi hazırlanırken bir yandan kanunun iç bütünlüğünün korunması, diğer yandan diğer kanunlara aykırı düşebilecek zıtlıkların önlenmesi gerekir. Kanun teklifi hazırlamanın çok boyutlu ve zor bir süreç olduğu ve bu sürecin işlenmesi için TBMM'de iyi bir yasama altyapısının kurulması gerektiği görülmektedir. Bunun gerçekleşmesi, yeni bir TBMM İçtüzüğünün yeni bir anlayışla hazırlanması ve tüm siyasi partilerin yapılacak çalışmaya katkıda bulunmalarını gerektirir.

Konuyla ilgili tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

2.1. Yeni hükümet sisteminde TBMM, kanun koyma yetkisi olan tek organdır. Bu bakımdan, Meclisin teknik kapasitesinin, özellikle de Meclis ihtisas komisyonlarının kanun teklifi sunma ve hazırlama kapasitesinin artırılması ve bu durumun resmileştirilmesi için TBMM İçtüzüğünün değiştirilmesi veya yeniden kaleme alınması gerekmektedir.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Bu noktada, 2008 yılında TBMM Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan “Yeni TBMM İçtüzük Taslağında” yer alan öneriler yeniden değerlendirilebilir. Taslakta, Milletvekillerinin ve komisyonların kapasitelerinin arttırılması, bir veya daha fazla milletvekilinin kanun teklifinde bulunabilmesi ve komisyonun toplam üye sayısının üçte ikisinin imzası ile kanun teklifi sunulmasının mümkün kılınması önerilmiştir. (Madde 56)

Ayrıca, 2008 tarihli İçtüzük Taslağında, Plan ve Bütçe Komisyonunun merkezi hükümetin yıllık raporlarını, kamu idaresi bütçelerini ve kesin hesapları görevlerine bağlı olarak ilgili komisyonlara göndermesi önerilmiştir. Buna göre, her Komisyon, kendisine havale edilmesinden itibaren on gün içinde bütçe ve kesin hesaplar hakkında iki ayrı rapor hazırlar ve daha sonra bu raporları Planlama ve Bütçe Komisyonu Başkanına iletilmek üzere TBMM Başkanlığına sunar. (Madde 39) Dolayısıyla, İGK'lerle ilgili bütçeler ve kesin hesaplar İçişleri Komisyonu'nda incelenir.

2.1. TBMM'nin ve ihtisas komisyonların yasama performansının iyileştirilmesi için TBMM İçtüzüğü, milletvekillerinin ve Meclis yasama uzmanlarının örgütsel, araştırma ve uzmanlık kapasitelerinin artmasına olanak tanıyacak şekilde değiştirilebilir. TBMM İçtüzüğünde yapılacak değişiklikler aşığdaki hususları içerebilir:

- Düzenleyici Etki Analizi (DEA)
- Daha İyi Düzenleme Teknikleri (DİDT)
- Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK'lar) Katılımı
- İrtibat Bürolarının Kurulması

DEA tartışılmakta olan yeni bir kanunun sosyal maliyetini ve faydasını ölçmeyi amaçlar. İki tür DEA vardır: (1) Uygulama öncesi (ex ante) DEA, (2) Uygulama sonrası (ex post) DEA. Uygulama öncesi DEA, kanun teklifinin potansiyel sosyal faydasını ve maliyetini ölçmeyi amaçladığı için politika oluşturma aşamasının önemli bir parçasıdır. Uygulama sonrası DEA, kanun onaylandıktan sonra gerçek sosyal maliyeti ve sosyal faydayı değerlendirmeyi amaçladığı için politika değerlendirme aşamasının önemli bir parçasıdır.

Bu doğrultuda, dış araştırmacılar ve uzmanların desteğiyle, gerektiğinde uygulama sonrası değerlendirme yapabilecek kapasite ve bütçeye sahip olması için, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığının kuvvetlendirmesi düşünülebilir.

TBMM, iç güvenlik sektöründeki saha uzmanlarından faydalanmak konusunda farklı modeller üzerinde çalışabilir. İGK'ler hakkında bir kamu politikası başlatılması ve formüle edilmesi için geçici bir süre ile uzmanlar işe alınabilir veya İGK'ler hakkında belirli bir kamu politikasının hazırlanması için dış uzmanlara danışılabilir. Bu uzmanlar TBMM'de ya da istihdam komisyonlarda görev yapmak üzere istihdam edilebilir.

DİDT, hukukun üstünlüğü ilkesinin temelini oluşturur. Yasama organının görevi, kısa ve öz, net ve anlaşılır cümlelerle yazılmış kanunlar hazırlamaktır. Bu amaçla kullanılan teknikler DİDT olarak tanımlanabilir.

DEA, alanında uzman kişiler tarafından yapılan teknik bir faaliyettir. Yukarıda açıklandığı gibi, TBMM yasama uzmanlarının güvenlik sektörü alanında özel bir uzmanlığı olmayabilir. Yasama uzmanları, kamu politikasını oluşturma konusunda uzmanlığa sahip oldukları için gerekli bilgi ve belgelerin kendilerine sağlanması koşuluyla DİDT çalışmalarına katılabilir.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Yasama uzmanlarını eğitmek, yasama konularında bilgi ve deneyimi artırmak ve yasama faaliyetlerinin kalitesini geliştirmek amacıyla Meclis bünyesinde kurulacak bir birim veya Bir Yasama Akademisi aracılığıyla DEA ve DİDT alanında yasama uzmanlarına yönelik kurum içi eğitim ve kapasite geliştirme faaliyetleri düzenlenebilir.

2.2. TBMM’de yardımcı yapıların daha etkin hale getirilmesi ile mevzuat ve gözetimde karşılaşılan sorunlar giderilebilir. Güçlü bir uzman havuzu oluşturulması ve milletvekilleri ile siyasi parti gruplarının bu havuzdan çeşitli şekillerde yararlanması sayesinde güçlü bir yasal altyapı oluşturulmasına katkı sağlanabilir. Böyle bir yapı kurulduğunda, komisyonlar hem mevcut işlerini daha iyi yapabilir hem de muhtemelen yeni işlevler benimseyerek etkili bir mevzuat ve gözetim altyapısı haline gelebilir.

2.2. İçtüzükte değişiklik yapmadan kanun tekliflerinin hazırlanması için TBMM’de 2020 yılında yeni bir "Teknik Destek Bürosu" kurulmuştur. Yasama uzmanlarından oluşan bu destek bürosunun amacı talep üzerine milletvekillerine kanun teklifi hazırlamada yardımcı olmaktır. Karmaşık ve kapsamlı tekliflerin hazırlanması sürecinde eksikliklerin olduğu istişare toplantılarında ve çalıştaylarda dile getirilmiştir. Bazı durumlarda ilgili kamu kurumlarından, STK’lardan ve akademisyenlerden de destek talep edilebilir.

3. STK’larla ilişkilerin geliştirilerek TBMM’nin katılımcı kapasitesinin iyileştirilmesi

TBMM tarafından hazırlanan kanunların, toplumun gerçek ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte olması beklenmektedir. Bu bakımdan, kamu politikalarının hazırlanması artık sadece milletvekillerine ve onların siyasi partilerine ait olmamalıdır. Tüm yasama süreci, sivil toplumdan paydaşların katılımıyla demokratik hale getirilebilir. Bunun gerçekleşmesi için, STK’ların veya diğer organize girişimlerin yasama sürecine kurumsallaşmış bir katılımcı yöntemle katılması mutlak bir gerekliliktir. Mevcut durumda, STK’ların meclis komisyonlarına oturumlar sırasında katılımı, komisyon başkanının takdirine bağlıdır. İGK’lerin sahadaki faaliyetlerinin etkisi dikkate alındığında ve toplumun farklı kesimlerinin perspektifi ile STK deneyiminin iç güvenliğe ilişkin politika yapımına yansiyabilmesi için STK’ların katılımı, İGK’lere yönelik gözetimin ayrılmaz bir unsurudur.

Konuyla ilgili tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

3.1. Meclis komisyonları ile sivil toplum arasındaki ilişkilerin prensip ve kurallar çerçevesinde aktif hale getirilmesi gerektiği TBMM İçtüzüğünde açıkça belirtilmelidir. STK’ların meclis komisyonlarına katılımı aşağıda yer alan yöntemlerle düzenlenebilir:

TBMM ihtisas komisyonları, resmi komisyon toplantılarından önce gündemlerinde yer alan konularla ilgili olarak en az haftada bir kez toplantılar düzenler. Komisyon başkanı veya komisyon üyelerinin 1/5’i, komisyon gündeminde yer almayan bir konu ile ilgili görüşülmesi için komisyonu toplantıya çağırabilir. Toplantı yapılmadan en az bir hafta önce ilan edilmelidir. Her siyasi parti grubunun bu toplantılara bir STK temsilcisini davet etme hakkı vardır. Tüm siyasi parti gruplarının mutabık olması durumunda toplantıya daha fazla sayıda uzman veya temsilci davet edilebilir. Toplantıların listesi TBMM’nin web sayfasında paylaşarak günlük olarak güncellenir. Toplantı tarihinden bir hafta önce internet sitesinde paylaşılmayan toplantılar yapılamaz ve bu nedenle bir sonraki haftaya ertelenir.

Komisyonlar, STK’lar ile istişare etmek üzere anketler, yuvarlak masa toplantıları, çevrimiçi ve genel toplantılar gibi farklı yöntemlerden yararlanabilir.

3.2. STK’ların bu tür toplantılara katılımına ilişkin nesnel kriterlerin tanımlanması zor olduğu için, istişare sürecine dâhil edilecek STK’ların seçimi de zordur. Oturumlara davet edilecek STK’ların seçilmesi dâhil, STK’lar ile olan ilişkiler bir irtibat bürosu aracılığıyla yönetilebilir. (Bakınız aşağıda)



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

3.3. Süreci kolaylaştırmak için STK'ların katkılarını veya önerilerini dijital bir platformda sunmalarına izin verilebilir. Covid-19 küresel salgını sırasında halkın TBMM'ye erişimine yardımcı olmak üzere, kamuoyunun görüşleri fiziksel temas yerine çevrimiçi bir kanal aracılığıyla iletilebilir.

3.4. STK'lar yasama ve gözetim süreçlerine katılma hususunda her zaman deneyim veya kapasiteye sahip değildir. STK temsilcileri hakları, görevleri ve yetkileri ile ilgili olarak kapsamlı bir şekilde eğitilebilir. Aynı şekilde, STK'ların etkili ve anlamlı bir katkı yapabilmesi için İGK'ler ile ilgili konuların kamuya karşı şeffaf olması çok önemlidir. Dolayısıyla, bilgi edinme hakkına ilişkin kanunlar, STK'ların ve bireylerin kullanımını arttıran şekilde geliştirilebilir.

4. Meclisin, yetkililer, STK'lar ve dış uzmanlar ile ilişkilerinin yürütülmesi için yardımcı yapıların (irtibat ofisleri) kurulması

Etkili bir yasama organı, ihtiyaç duyduğu tüm bilgi ve belgeleri zamanında ve tatmin edici bir şekilde almalıdır. Aksi takdirde, gerekli bilgi ve belgelere dayalı olmadan kanun tekliflerinin hazırlanması ve olgunlaştırılması zorlaşacak ve TBMM, kanun tekliflerinin hazırlanmasında Yürütmeye bağlı kalacaktır. TBMM, yeni sistemdeki tek kanun koyucu organ olduğu için derinlemesine bilgi, dokümantasyon ve uzmanlığa ihtiyacı olması kaçınılmazdır. Bu doğrultuda, yürütme organı (bakanlıklar ve diğer kamu daireleri), STK'lar ve dış uzmanlarla kurumsal ve sürdürülebilir bir bağlantı kurulması için çeşitli irtibat büroları kurulabilir. Bu amaçla, yasama organının bilgi ve dokümantasyon ihtiyaçlarını karşılamak için farklı uzmanlığa sahip iki farklı irtibat bürosu kurabilir.

Konuyla ilgili tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

4.1. Yürütme ile ilişkiler için irtibat bürosu

Kurulacak irtibat bürolarının etkili olabilmesi için yetkilendirilmesi gerekir. Yürütme ve yasama organı arasında yapılacak bir protokolle, komisyonlar ve milletvekilleri tarafından talep edilen bilgi ve belgelerin iletilmesi için azami süre belirlenmelidir. Ek bilgi ve belgelerin eksiklik olması durumunda nasıl sağlanacağına ilişkin esaslar da belirlenmelidir. Yürütme organı, milletvekilleri ve meclis komisyonlarının ihtiyaç duyması muhtemel bilgi ve belgeleri irtibat bürolarına göndermeli, bu bürolar bilgileri uygun bir yöntemle komisyonlara ve milletvekillerine iletmelidir. Yürütmeye ilişkin irtibat bürolarından gelen taleplerin karşılanması için gerekli düzenlemeler açıkça ifade edilmeli ve bu konuda bir hüküm konulmalıdır. Yürütmeye ilişkin irtibat bürolarının etkisiz bir bürokratik işleme dönüşmemesi için azami özen gösterilmelidir.

İGK'lerin gözetimi ile ilgili olarak, güvenlikle ilgili kamu daireleri ile ilişki kurmada etkili olan özel bir **Meclis-İGK İrtibat Bürosu** da kurulabilir. Halihazırda Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu olmasına rağmen bu komisyonun raporları kamuya açık değildir ve çoğunlukla istihbarat konuları ile ilgilidir. Bu tür bir irtibat yapısının kurulması sayesinde, iç güvenlik sektörüne ilişkin veriler (yani polislik faaliyetleri, bütçe), suç istatistikleri, hükümet politikaları, İGK'ler için öncelikler ve İGK'lerin meclis araştırma komisyonlarına ifade vermesi, yazılı soru önergelerine yanıt vermesi, polis karakollarını ve alıkonulma merkezlerini ziyaret etme talepleri ve önergeler ile istişare taleplerine yanıt verilmesi gibi Meclisin İGK'lere yönelik olası talepleri dâhil olmak üzere, TBMM'nin anayasal görevlerini yerine getirmesi için gerekli tüm bilgiler temin edilecektir.

İç güvenlik kuvvetlerine yönelik meclis gözetimi bakımından ayrı bir daimi komisyonun olması da savunulabilir. Bu nedenle Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu iki komisyona ayrılabilir: (1) Güvenlik



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Komisyonu, (2) İstihbarat Komisyonu. Bu şekilde, Güvenlik Komisyonu oturumlarını kamuya açık hale getirmek ve İGK'ler üzerinde güçlü bir meclis gözetimine sahip olmak mümkün olabilir.

4.2. Sivil toplum ve üniversiteler için irtibat bürosu (akademisyenler, uzmanlar vs.)

TBMM, etkili bir yasama organı olabilmek ve kendi başına nitelikli kanunlar yapmak için STK'ların (vakıflar, dernekler ve diğer platformlar), üniversitelerin, uzmanların, meslek gruplarının ve diğer ilgili uzmanların bilgi ve deneyimlerinden yararlanabilmelidir. Bu amaçla, öncelikle TBMM'deki "güvenlik kavramı" yeniden gözden geçirilebilir ve Meclis içindeki siyasi parti grupları ve milletvekilleri ile iletişim yöntemleri daha da kolaylaştırılarak, STK temsilcilerinin güvenlik nedeniyle engelle karşılaşmadan siyasi parti gruplarına fiziksel olarak bilgi ve belge ulaştırılması mümkün kılınabilir. STK'ların rapor, broşür ve diğer çalışmalarını iletmesi için dijital araçlar da sağlanabilir.

Böyle bir büroda hem yasama hem de sivil toplumla ilişki kurma yeteneğine sahip uzmanlar birlikte çalışabilir. Bunun için bu uzmanların mesleki eğitim almaları gerekmektedir. Büroda görevli uzmanların temel işlevi, geniş anlamda sivil toplumla ilişki kurmak olmalıdır. Bu ilişki çeşitli şekillerde kurulmalı ve güçlendirilmelidir:

- Sivil toplum irtibat bürosunda, STK'lar, üniversiteler ve uzmanlardan oluşan bir havuz olabilir ve kayıtlar sürekli güncellenebilir. Büroya başvuran her adayın kayıt altına alınması zorunlu kılınmalı ve büroya ulaşamayan uzman ve kurumlar ile de temasa geçilip kayıtları tutulmalıdır. Bilgi ve belgeye ihtiyaç duyan komisyon ve milletvekilleri de irtibat bürosunun havuzundan yararlanabilmeli ve bu listeden seçim yapma görevi ilgili komisyona veya milletvekiline bırakılmalıdır. İrtibat bürosu, TBMM ile sivil toplum arasında bilgi ve belge akışı için etkili bir kanal görevi görmelidir.
- İrtibat bürosu, TBMM'ye gelen ve ilgili milletvekili veya siyasi parti grubu ile belli bir konu hakkında temasa geçmek isteyen STK'lara ve bireylere rehberlik etmeli ve temasın kurulmasını sağlamalıdır. Bunun için bir randevu sistemi oluşturulabilir ve internet / dijital platform üzerinden ilişki kurma yöntemleri geliştirilebilir. İrtibat bürosu, TBMM'ye ulaşmaları için STK'lara ve uzmanlara rehberlik etmelidir.
- İrtibat bürosu, ayrıca STK'lara yasama konusunda eğitim sağlayabilir. STK üyelerinin en büyük sorunlarından biri, yasal usuller hakkında yeterince bilgi sahibi olmamaları ve mevcut mekanizmaları nasıl kullanacaklarını bilmemeleridir. Talepleri üzerine STK'lara yönelik özel bir eğitim programı sağlanabilir.
- İrtibat bürosu kendi içinde işlevsel bir görev bölümü yapabilir. STK'lar, akademisyenler ve uzmanlarla ilişkiler farklı bakış açıları ile düzenlenebilir. Ankara dışından gelen STK'ların, akademisyenlerin ve uzmanların konaklama ve seyahat masrafları irtibat bürosu aracılığıyla karşılanabilir.

5. TBMM İctüzüğünde Meclis komisyonlarının teşkilat yapısının değiştirilmesi

Mecliste etkili bir gözetimin sağlanmasında Meclis komisyonları önemli bir rol oynar. Komisyonların Yürütmenin bir kolu olarak hareket etmemesi ve farklı görüşlerin temsil edilmesi için yeni yöntemler değerlendirilmelidir.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

5.1 Daimi komisyonlar:

Yeni anayasal sistem, milletvekillerinin kanun teklifleri hazırlaması ve geliştirmesine dayanmaktadır. Ancak yeni sistemde milletvekillerinin pozisyonları güçlendirilse bile, bu süreçte muhalefet partilerinin katkısı dikkate alınmadığı sürece yürütmenin yasama üzerindeki hâkimiyeti devam edebilir.

Komisyonlarda muhalefetin katkı vermesini temin etmek için kullanılabilir stratejilerden biri de komisyon gündeminin muhalefet ile birlikte belirlenmesidir. Bunun için komisyonlardaki mevcut başkanlık divanı yapısının değiştirilmesi yeterlidir. Başkanlık divanının orantılılık ilkesine uygun olarak kurulmasına karar verirse, muhalefet parti gruplarının komisyonda orantılı bir yetki payı olacaktır. Muhalefet parti grupları daha sonra komisyonun gündemini belirleme sürecine katkıda bulunabilir ve komisyonun idaresinde rol alabilir. Komisyonda çoğunluk partisinin hâkimiyet kurmasına karşı bu iyi bir önlem olabilir.

Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken husus, muhalefetin komisyon başkanlığına dâhil edilmesinin yeterli olmayacağıdır. Komisyon başkanlık divanına komisyon gündemini belirleme yetkisi verilmelidir. Gündem belirleme yetkisi verilmediği takdirde, gündem çoğunluk partisi üyesi olan komisyon başkanı tarafından belirlenir. Sonuç olarak, komisyonda çoğunluk komisyon başkanının tercih ettiği yönde karar verecektir. Böyle bir durumda muhalefeti komisyonun başkanlık divanına dâhil etmek anlamlı değildir. Anlamlı olan, gündem belirleme yetkisine sahip olan bir komisyon başkanlık divanına muhalefet partisi üyelerini dâhil etmektir.

Ayrıca, komisyonların başkanlık divanı seçimlerinde her üye bir oy hakkına sahip kılınmalıdır. Böylece, çoğunluğa sahip siyasi parti oylarını başkanı seçmek için kullandığı için, diğer üyelikler de muhalefet arasında paylaşılabılır.

5.2. Denetim komisyonları:

Komisyon başkanlarının, meclis gruplarının büyüklükleriyle orantılı olarak seçilmesi sebebiyle, iktidar partisine bağlı bir çoğunluk partisi olması durumunda, çoğunluk alınan kararlara hâkim olmaktadır. Bu durumda meclis komisyonlarında muhalefetin rolünü artırmak için şunlar yapılabilir: Tüm komisyon başkanlıkları ve başkanlık divanı üyelikleri siyasi partilerin gücüne orantılı olarak dağıtılabilir. Muhalefet partileri gözetim komisyonlarının başkanı olabilir ve iktidar partilerine diğer komisyonlarının başkanlıkları verilebilir. Böylelikle güç orantılı temsil ilkesi tam anlamıyla uygulanmış olur.

Bu doğrultuda, Almanya, Hollanda, Portekiz, İspanya ve daha yakın zamanda Fransa gibi birçok AB ülkesinde geçerli olan bir uygulamanın benimsenmesi düşünülebilir. Bu uygulamaya göre, Plan ve Bütçe Komisyonu başkanlığı en büyük muhalefet partisinden bir temsilci tarafından yürütülür. Birleşik Krallık'ta Avam Kamarası İçtüzüğüne göre, Kamu Hesapları Komisyonu başkanının muhalefet partisi üyesi olması gerekmektedir. Uygulamada arzu edilen etki, "sorumluluk taşıyan" bir muhalefeti teşvik etmektir.

6. İGK'lere yönelik meclis araştırması mekanizmasının kuvvetlendirilmesi

Meclis araştırması, İGK'lerin dahil olması, kötüye kullanımı ya da ihmali nedeniyle meydana gelen olayları soruşturmak için en iyi yöntemdir.

Konuyla ilgili tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

- 6.1. Araştırma Komisyonlarına, araştırma konusuna ışık tutmak için, tanıkların ifade vermeye gelmesi veya gerekli olan belgeleri sunmasını sağlamak için celp gönderme ve itiraz karşısında yaptırım uygulama gibi zorlayıcı yetkiler verilmelidir.
- 6.2. Meclis araştırmasının bir denetim işlevi olması ve demokratik parlamentolarda bu işlevin doğası gereği muhalefete ait olması nedeniyle, muhalefet partilerinin araştırma komisyonu kurma yetkisi olmalıdır. Mevcut TBMM İçtüzüğüne göre önergeler sunulma sırasına göre tartişılmaktadır. Bu nedenle doğru uygulama mevcut olduğunda, araştırma komisyonu kurulmasına yol açmasa bile muhalefet partisi milletvekilleri tarafından araştırma komisyonu kurulması ile ilgili yapılan önergelerin görüşülmesi zorunludur.

7. Bağımsız bir gözetim organı ile birlikte İGK'lerin gözetimine ilişkin etkili bir sistemin kurulması

İGK'lerin hesap verebilir kılınması için, demokratik ülkelerde yaygın bir uygulama olarak bağımsız Őikayet organları ve kamu denetçiliği gibi bağımsız gözetim organları ve ulusal insan hakları kurumları kurulmuştur. Vatandaşlar böylelikle İGK'ler hakkındaki Őikâyetlerini bağımsız gözetim organlarına iletebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, İGK'lere yönelik gözetimi TBMM adına uygulamak için çok etkili ve verimli bir Şekilde alışma potansiyeline sahiptir. Kamu Denetçiliği Kurumu 700-800 sayfalık raporlar hazırlayarak İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Dilekçe Komisyonlarından oluşan Ortak Komisyona sunar. Ortak Komisyon toplantılarının ardından bir alt komisyon oluşturulur ve bu komisyona başta İçişleri Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı olmak üzere tüm bakanlıklardan bir temsilci davet edilir. Temsilciler, yapılan eleştiriler doğrultusunda gerekli düzeltmeleri yaptıklarını beyan ederler. Daha sonra üst komisyon kendi önerilerini içeren bir rapor hazırlayarak Genel Kurula sunar.

Tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

7.1. Bağımsız gözetim organlarının bağımsız kalması, özerk bütçeye sahip olması ve çalışmalarını Paris Prensiplerine uygun olarak yürütmesini sağlamak için TBMM tüm yasal önlemleri almalıdır.

7.2 TBMM, ulusal insan hakları kurumları ve bağımsız gözetim organları ile etkili bir etkileşime sahip olmalı ve bu kurumların uzmanlıklarından yararlanarak, ulusal kanunların ve uygulamaların tüm uluslararası insan hakları normlarına uygunluğu konusunda öneri, tavsiye veya görüşlerini almalı ve ayrıca İGK'ler ile ilgili temel insan hakları endişelerini ele almalıdır.

8. İGK'lere yönelik bütçe gözetiminin kuvvetlendirilmesi

Kamu hesaplarını teftiş etme mekanizmaları en etkili gözetim mekanizmalarından biridir ve uygun Şekilde yürütülmelidir.

Tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

- 8.1. Bu konudan sorumlu Plan ve Bütçe Komisyonu'nda etkin bir denetim yapılamayacağından, sadece teknik bir toplantı değil, kamu kurumlarının demokratik denetim ve değerlendirmesinin yapıldığı bir müzakere süreci tasarlanmalıdır.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

8.2. "Kamu Hesapları İnceleme Komisyonu" kurulmalı ya da bu işi yürütmek üzere Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde bir alt komisyon oluşturulmalıdır. Bu amaçla Plan ve Bütçe Komisyonunun yapısının değiştirilmesi için Anayasa değişikliği yapılmalıdır.

9. TBMM web sitesinin geliştirilmesi

Kanun teklifleri ve süreçleri daha net ve daha anlaşılır olmalıdır. Bu amaçla Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sitesinin geliştirilmesi gerekmektedir; bu konudaki tavsiyeler aşağıda belirtilmektedir:

- 9.1. Yasama faaliyetleri aydınlatıcı ve güncel bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmalıdır; STK'ların görüşlerini ve katkılarını paylaşmasına imkân veren çevrimiçi bir altyapı oluşturulabilir.
- 9.2. Meclis komisyonuna ait web sayfaları da yukarıda belirtilen doğrultuda geliştirilebilir.
- 9.3. Özellikle küresel salgın sırasında fiziksel toplantıların kısıtlanması yönündeki tedbire uygun olarak, dijital altyapı daha etkin kullanılabilir.



This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

III. Sonuç

Parlamente sistemden başkanlık sistemine geçiş, devlet yapısında ve hükümet sisteminde önemli değişikliklere yol açmıştır. Bununla birlikte, yukarıda belirtildiği gibi, yürütme organının kapsamlı bir şekilde yeniden yapılandırılmasına ve politika oluşturma sisteminin merkezileştirilmesine rağmen, yasama organının ve işlevlerinin kapasitesinin artırılması üzerinde ağırlıklı olarak durulmamıştır. TBMM'nin İGK'lere yönelik gözetim yapma hususunda büyük bir potansiyeli vardır. Bu doğrultuda, Meclis ile Yürütme arasındaki ilişkilerin düzeltilmesi; TBMM'nin teknik kapasitesinin güçlendirilmesi; TBMM İçtüzüğüne göre meclis komisyonlarının teşkilat yapısının değiştirilmesi; İGK'lere yönelik Meclis araştırma mekanizmasının iyileştirilmesi; ulusal insan hakları kurumlarıyla etkili ilişkilerin geliştirilmesi; bütçe gözetiminin güçlendirilmesi ve TBMM'nin web sitesini geliştirilmesi amacıyla tavsiyeler sunulmuştur.