



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



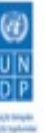
Katılımcı Yasa Yapma ve Yasama Sonrası İnceleme

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya

*Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi ve
Uluslararası Siyasi İlimler Derneği Yasama Uzmanları Çalışma Grubu Yönetim
Kurulu Üyesi*

TBMM

Uzaktan Eğitim Çalışması 2021





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

Katılımcı Karar Alma



Bana söylediğin şeyi unuturum, gösterdiğin şeyi hatırlarım ve ancak beni dahil ettiğin bir şeyi anlarım. Eski bir Çin Atasözü

- Halkın katılımı, bir karardan etkilenenlerin karar alma sürecine katılma hakkına sahip olduğu inancına dayanır.
- Etkili bir katılım sağlamak amacıyla, çeşitli katılım düzeylerinin ve bunların ortaya çıkardığı ilişkilerin doğası ve bunlara uygun modellerin göz önüne alınmasını gerektirir.
- Yasama sürecinde çeşitli aşamalar bulunur ve katılımın yoğunluğu ve biçimi, belirli aşamaya ve sürece bağlı olarak farklılık gösterir.
- Uluslararası belgelerde ve çeşitli ülke uygulamalarında yer alan katılım düzeyleri şunlardır: (1) bilgiye erişim, (2) istişareler ve (3) diyalog ve ortaklık yoluyla aktif katılım.





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

Yasamaya Katılım Düzeyleri



- **Bilgiye Erişim:** Kamu yetkilileri, sürecin başında kamuoyunu planları ve düzenlemeler (mevzuat) hakkında bilgilendirir.
- **İstişare:** Kamu yetkilisi, ilgili tüm tarafları belirli bir belge hakkında düşüncelerini, yorumlarını, görüşlerini ve geri bildirimlerini sunmaya davet eder.
- **Diyalog ve ortaklık yoluyla aktif katılım:** Bu düzey, karar alma sürecinin tüm aşamalarında işbirliği ve ortak sorumluluk üstlenmeyi ifade eder.





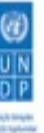
This project is funded by the European Union.
Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

Avrupa Konseyi İyi Uygulamalar Kodu



- Sivil toplum örgütlerinin hiçbir ayırım gözetmeksizin siyasi karar alma sürecinde katkılarının sağlanmasını destekleyen diyalog ve işbirliği amacıyla ortak bir alana gereksinim duyulur.
- Hukukun üstünlüğü
- Temel demokratik ilkelere bağlılık
- Bu konuda güçlü bir siyasi irade
- Kolaylaştırıcı mevzuat
- Açık ve anlaşılır kurallar ve süreçler
- Sürdürülebilir bir sivil toplum katılımı için uzun vadeli destek ve kaynaklar

Sonuç: Sivil toplum kuruluşları ile kamu yetkilileri arasında karşılıklı güven ve katılımcı demokrasi anlayışına dayanan yapıcı bir ilişki sağlanır.





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

Katılımcı yasa yapma süreci: Temel standartlar ve iyi uygulamalar



- Halkın sürecin başından başlayarak dahil edilmesi gereklidir.
- İstisnalar açıkça belirlenmelidir.
- Tüm ilgili taraflar dahil edilmelidir. Katılımcıların kapsamı düzenleme konusu vb. öncelikli gruplardır.
- Katılımcılar taslak metin üzerinde görüş bildirebilirler.
- İlgililerin en geç bir ay içerisinde görüş bildirmeleri istenir. Kapsam, içerik ve ilgili tarafların sayısına göre değişebilir.
- Yönetim ilgili kuruluşlardan gelen görüşlerin özetini hazırlar ve yayımlar. Bir uzman değerlendirmesi bu rapora eklenir.
- Katılımcı süreci engelleyen kamu görevlisine karşı yaptırım uygulanır. Örneğin, Romanya'da, herhangi bir ilgili tarafın danışma sürecine katılmasını engelleyen sorumlu kamu görevlisine karşı idari bir işlem başlatılabilir.





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

İstişare ve politika değerlendirme hakkında iyi uygulama kuralları (Birleşik Krallık)



- Bir politikanın geliştirilmesi sırasında en az bir kez yazılı danışma yapmak üzere en az 12 hafta süre vererek, süreç boyunca geniş bir biçimde danışın. En fazla etkiyi sağlamak üzere danışma sürecine en erken aşamada başlamak her zaman yararlıdır.
- Yasa önerilerinizin neler olduğu, kimlerin etkilenebileceği, hangi soruların sorulduğu ve yanıtlar için bir zaman çizelgesini açık olarak belirleyin.
- İki sayfadan uzun olmayan tüm metnin bir özeti ile görüşmenizin açık, özlü ve geniş kapsamda erişilebilir olmasını sağlayın.
- Alınan yanıtlar ve danışma sürecinin politikayı nasıl etkilediği konusunda geri bildirim verin. Görüşlerin danışma sürecinin tamamlanmasını izleyen 3 ay içinde verilmesi önerilir.
- Görevlendirilmiş bir danışma koordinatörünün çalışmasını kapsayacak bir biçimde, biriminizin danışma süreci etkinliğini izleyin.
- İstişarenizin, uygunsa bir Düzenleyici Etki Değerlendirmesi yapılmasını kapsayan daha iyi düzenleme konusundaki en iyi uygulamaların izlenmesini sağlayın.





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

Etkili bir katılım sağlamak üzere gerekli asgari standartlar: Avusturya (İyi Avrupa uygulamalarından bir örnek)



- Uygulanmakta olan ve uygulanacak olan tüm politika önlemlerini, planları, programları ya da yasal araçları belgelemek.
- Halkın katılım süreci deneyimlerini, bunları gözden geçirebilmek ve gelecekteki işlemlerde kullanabilmek üzere belgelemek.
- Kapsamlı süreçlerde, bağımsız bir kuruluş tarafından sürecin bir değerlendirmesinin yapılması.
- Gelecekte yararlı bulunabilecek tüm belgelere erişilebilirliğin sağlanması.
- Halkın katılım sürecinin amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesi.
- İzleme ve değerlendirmeye halkın katılımının sağlanması – örneğin, bir izleme grubuna kurulması.





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

Yürütmenin Denetim Aracı Olarak Yasama Sonrası İzleme



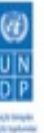
Yasama Sonrası İnceleme (Post-legislative Scrutiny, PLS), iki boyuttan oluşan daha geniş bir kavram olarak düşünülebilir: önce yasal hükümlerin yürürlüğe girip girmediğini ve ardından amaçlanan politika sonuçlarının karşılanıp karşılanmadığını belirlemek gerekir.

İsviçre Anayasası , Madde 170 (değişik)

Fransız Anayasası, Madde 24 (2008 değişik)

İsveç Anayasası (2011), Bölüm 4, Madde 8 (Ayrıca Riksdag İçtüzüğü)

- Yetki (Neden?)
- Kapsam (Ne?)
- Katılımcılar (Kim?)
- Süreç (Nasıl?)
- Zamanlama (Ne zaman?)





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

Avrupa Ülkelerinde Yasama Sonrası Parlamento İncelemesi: Dört Yaklaşım (Pasif, Gayri Resmi, Resmi ve Bağımsız)



- **Pasif inceleme:** Devlet kuruluşları ya da dış kuruluşlar tarafından yapılan ve parlamentonun çok az destek verdiği incelemeye güvenilir. Bu yaklaşım Belçika parlamentosu tarafından kullanılmaktadır.
- **Gayri resmi inceleme:** Parlamentonun düzenleme ve etki analizinden sorumlu birimlerinin çalışmalarına odaklanır. Almanya ve İtalya'da bu konudaki parlamento komisyonu sorumluluğu yüklenir.
- **Resmi izleme:** Sistemik olarak işleyen ve daha sonra bulgular ve sonuçlara ulaşan belirli Yasama Sonrası İzleme birimleri ve işlemleri bulunur. İsveç ve Fransız parlamentoları anayasal temelde bu yaklaşımı uygular.
- **Bağımsız izleme:** Parlamentodan başlayarak yüksek kurumsal gözetim düzeylerine odaklanır ve tavsiye ve bulgular yönünden izler.

Parlamento komisyonları, proaktif ve şeffaf bir yaklaşımla hangi yasaların incelemeye tabi tutulacağına karar verir. Birleşik Krallık ve İsviçre parlamentoları bu yöntemi kullanır.





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

Yasama Sonrası İzleme ve İç Güvenlik Güvenlik Güçleri İlişkisi 1



Parlamentonun İç Güvenlik Güçlerinin Gözetimi ve Denetiminin Boyutları:

- İlgili yasal çerçevenin onaylanması, değiştirilmesi ve kaldırılması (yasama süreci)
- Bütçeleme (İç Güvenlik Güçlerinin görev alanlarına yönelik kamu kaynaklarının tahsisi)
- Kesin hesapların denetlenmesi
- Vatandaş şikayetlerinin incelenmesi ve değerlendirilerek gerekli önlemlerin alınması yönünde yürütmeyi bilgilendirme ya da yasama (Dilekçe Komisyonu ve Kamu Denetçiliği vb.)
- Meclis komisyonları aracılığıyla düzenli izleme sağlanması (İnsan Hakları İnceleme Komisyonu)
- Meclis araştırma komisyonları aracılığıyla özgül incelemeler yapılması
- Öteki denetim araçları yoluyla izleme yapılması





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

Yasama Sonrası İzleme ve İç Güvenlik Güvenlik Güçleri İlişkisi 2



- Yasama sonrası izleme öncelikle uygulamadaki yasal çerçevenin etkililiğini (amaçlara ulaşıp ulaşmadığını) inceler.
- Yasal çerçevenin örgütsel yapı, personel, işleyiş vb. konularda yeterlilik ve varsa eksiklikleri değerlendirilir.
- Yetkili kurumların öz denetim araçları dışında (örneğin, Teftiş Kurulları ve Kolluk Gözetim Komisyonu) ve bunların raporlarını da göz önüne alır.
- İlgili sivil toplum kuruluşlarını kapsayacak bir biçimde tüm paydaşların katılımıyla bağımsız bir denetim sağlar.
- Parlamentolar taslak yasaları kabul edilmeden önce (*ex-ante*) etki değerlendirme ve yasaları uygulandıktan sonra değerlendirmesini (*ex-post*) yapar.
- Bu izleme sürecinde başta insan hakları alanındaki uluslararası ilke, değer ve yükümlülükler gözetilir.





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

Yasama Sonrası İzleme: Birleşik Krallık (Westminster Sistem)



- Avam Kamarasında hangi yasa (mevzuat) üzerinde ne zaman inceleme yapılacağına özel komitelerin (*select committees*) görevlerindedir.
- Bir komitenin YSİ'yi üstlenmesi ve yaptığı mevzuatı seçmeye karar verirken, parlamenterlerin ilgi seviyesi yanında, paydaşlar ya da farklı üretim sektörlerinin temsili, belirli bir kanunun uygulanmasına ilişkin bir kuruluştan mutabakat alınması dahil olmak üzere çeşitli kısıtları bulunur.
- Lordlar Kamarasında İrtibat Komitesi (*Liaison Committee*), YSİ konusunda Avam Kamarasından daha proaktiftir, çünkü hangi komitelerin kurulacağını ve hangi konuların inceleneceğini resmi olarak önerir.





Yasama Sonrası İzleme: Birleşik Krallık (Westminster Sistem)

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



Birleşik Krallık Parlamentosu:

- Lordlar Kamarası'nda geçici komiteler –uzmanlık ve deneyim temelli bir yıla yayılmış teknik bir inceleme-, orantısal olarak, yasayla ilgili olarak eylem çağrısında bulunan tavsiyelerde ve Avam Kamarasına kıyasla politika ve uygulamayla ilgili daha fazla tavsiyede bulunmaktadır.
- Birleşik Krallık'ta, Avam Kamarasının özel komiteleri ve Lordlar Kamarasının geçici komiteleri, her zaman incelenmekte olan kanunla ilgili ilk önce hükümetin görüşünü göz önüne alır. Yasanın etkisini ve olası istenmeyen sonuçlarını değerlendirmeye daha fazla önem verirler.
- Birleşik Krallık hükümeti, YSi raporunun her bir bulgu ve önerisine, raporun yayınlanmasından sonraki iki ay içinde yazılı bir yanıt verir.





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

Yasama Sonrası İzleme: Fransa (Yarı Başkanlık Sistemi)



Fransız Ulusal Meclisi YSi ile ilgili çeşitli mekanizmalar oluşturmuştur:

- Düzenleyici nitelikte kurallar (ikincil mevzuat) gerektiren yasalarla ilgili uygulama raporları daimi komisyonlara sunulur.
- Geçici değerlendirme, izleme görevleri ve soruşturma komisyonları kurulabilir. Süreç, bir bilgi raporu oluşturularak sona erer.
- Ulusal Meclis Finans Komisyonunda bünyesinde kurulan İzleme Misyonu (MEC, belirli kamu politikalarının sonuçlarını değerlendirmekten sorumlu bir değerlendirme ve izleme misyonu)
- Ulusal Meclis ve Senato Sosyal İşler Komisyonu (Sosyal Politikaların Finansmanı ile ilgili Değerlendirme ve İzleme Misyonu, MECSS)
- Kamu Politikalarını Değerlendirme ve İzleme Komisyonu (CEC) ve
- Parlamento heyetleri





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

Yasama Sonrası İzleme: Fransa (Yarı Başkanlık Sistemi)



- Fransız Senatosunda YSi işlevi, hükümetin yasaların uygulanması amacıyla gerekli düzenlemeleri ne ölçüde yürürlüğe koyduğunu çözümlenmek ve değerlendirmekle görevli Senatörlerden oluşan bir Delegasyon tarafından yürütülür.
- Fransız Senato Delegasyonun çalışmaları, sektörel komitelerin yanı sıra bakanlıklar bünyesinde yasama uygulamalarının kayıtlarını tutan Başbakanlık Bürosu'nun sekretaryası ile birlikte yürütülür.
Fransız Senatosundaki YSi uygulaması Senato'nun içtüzük kurallarında yer almamakta, ancak Başkanlık Divanı kararı ile oluşturulmaktadır.





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

Yasama Sonrası İzleme: Fransa (Yarı Başkanlık Sistemi)



- Fransız Parlamentosu, hangi yasaların seçileceğine kendi kıstaslarına ve önceliklerine göre özerk olarak karar verir. Görünüşe göre yasanın yürürlüğe girmesinin resmi olarak izlenmesi, etki değerlendirmesinden önce gelir.
- Raporlar nadiren oylanır ve arkasından hükümetle etkileşim çoğunlukla gayri resmi olarak geliştirilmektedir.
- Fransız Ulusal Meclisi'nde, yasama sonrası izleme değerlendirmesi, öncelikle bilgi toplama ve araştırma araçlarını güçlendirilmiştir.
- Raporların bulguları parlamento görüşmelerinde ve Başbakan'a ya da ilgili Bakan'a yazışma yoluyla bildirilir.
- Fransız Başkanı, 2018 raporunda, hükümetin yürürlüğe koyduğu önlemlerin yüzdesinin yeniden artmasına karşın, hükümetin yasaların uygulanmasına ilişkin parlamentonun sorularına verdiği yanıtlarda genellikle bir gecikme olduğunu vurgulamıştır.
- Mevzuatın uygulanmasına ilişkin yıllık rapor, genel olarak, genel kurulda yapılan bir tartışmada hükümetle görüşülür.





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

Yasama Sonrası İzleme: İtalya Örneği (Parlamenteer Sistem)



- Parlamenteer bürokrasilerin işlevinde güçlü bir biçimde yerleşik yasama sonrası izlemenin kendine özgü yönetsel düzenlemesi
- İki meclisli yasama organına özgü bir yasama sonrası izleme düzenlemesi
- Anlamlı bir siyasi izleme eksikliği. Kamu yönetimindeki izleme (araştırma ve belgeleme etkinliği), işlemsel sonuçları ve siyasi kararları tetiklemez.
- Temsilciler Meclisi'nde Parlamento Demetim/Gözetim Servisi, yasaların uygulanmasını değerlendirir ve Hükümet'ten istenilen raporları izler. Sağlanan verilere dayalı, yasal ve dar kapsamlı izleme. (2002'de değiştirilen Temsilciler Meclisi Hizmet ve Personel Kurallarınının Madde 25)
- Bu "idari" incelemenin sonuçları, Temsilciler Meclisi'nin yıllık yasama raporuna dahil edilir.





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

Yasama Sonrası İzleme: İtalya Örneği (Parlamenteer Sistem)



- İtalyan Senatosu farklı bir yaklaşım izler: yasaların yürürlüğe girmesi ve Hükümetin raporlama görevleri hakkında sonradan izleme ve mevzuatın kalitesi hakkında araştırma ve dokümantasyon sağlama görevi Yasama Kalitesi Hizmetleri birimince sağlanır.
- Avrupa politikalarının iç politika üzerindeki etkisi de dahil olmak üzere kamu politikalarının çözümlenmesi amacıyla 2016'da Etki Değerlendirme Ofisi (IAO, *Ufficio di Valutazione d'Impatto*) kuruldu
- Olağan parlamento işlemleri bağlamında ilk girişim, 22 Mayıs 2015 tarih ve 68 sayılı Çevreye Karşı Suçlar hakkında yasa üzerinde yürütölen değerlendirme raporudur (2017). Atık döngüsündeki yasa dışı faaliyetler ve ilgili suçlarla ilgili Parlamento Karma Soruşturma Komitesi'nin raporunun sonuçlarının izleme sürecinde kullanılmasına bir örnek oluşturdu.





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

Karşılaştırmalı Tablo: Yasama Sonrası İzleme Düzenlemeleri



		ÜLKELER		
		FRANSA	İTALYA	BİRLEŞİK KRALLIK
DEĞİŞKENLER	ÖRGÜT	Bileşik (parlamento içinde ve dışında)	Resmi bir örgütlenme bulunmuyor. Parlamento birimlerince yapılıyor	Avam Kamarası (özel komiteler) Senato (irtibat komitesi-geçici komiteler)
	AMAÇ	Çoğunlukla tek bir yasanın izlenmesi	Tüm politikalara ilişkin izleme yapılmaya çalışılıyor	Seçilmiş yasalar/düzenlemeler
	KAPSAM	Dar. Yasal boyut ağırlıklı	Yönetmelik düzeyinde, izlemeye ilişkin asli yaklaşımlar da hedef	İlgili paydaşların katılımıyla, kapsamlı inceleme, değerlendirme ve görüşler
	ÇIKTI	Hükümetle tartışılan yıllık raporlar	Tanımlanmış bir izleme işlemi bulunmuyor	Raporlar ve öneriler

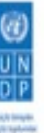


Yasama Sonrası İzleme Deneyimine İlişkin Tartışma Soruları



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

- Çalıştığınız birimde, yasa önerisi hazırlanırken/bu sürece yardımcı olurken nasıl bir yol izliyorsunuz? Yasa önerilerinin ortalama hazırlanma ve komisyonlarda görüşme süresi ne kadardır?
- Yasa önerilerin hazırlanması ve görüşülmesinde katılımcı yöntem ne oranda kullanılmaktadır? İlgili sivil toplum kuruluşları/paydaşlar etkin bir biçimde katılım sağlamakta mıdır?
- Önceki ilgili düzenlemelerin uygulama sonuçları yürütme erkiyle etkili bir biçimde tartışılmakta/ göz önüne alınmakta mıdır?
- Çalıştığınız birimde taraf olduğunuz yasaların uygulamaları izlenmekte midir? Hangi yol ve yöntemler kullanılmaktadır?
- İç Güvenlik Güçleri (İGG) ile ilgili düzenlemeler ya da bütçe gözetimi tüm boyutlarıyla tartışılmakta mıdır?
- Bu konudaki temel sınırlılıklar nelerdir? Parlamentonun İGG gözetimini artırıcı yönde gelişmeler nelerdir?
- Parlamentonun genel olarak ve İGG'lerle ilgili yasama sonrası izleme kapasitenin geliştirilmesi yönünde ne gibi öncelikli girişimler gereklidir?





Yasama Sonrası İzleme Deneyimine İlişkin Tartışma Soruları

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



Teşekkürler!

