



**KANUN TASARILARININ HAZIRLANMASI:
BAKANLIK ve BAŞBAKANLIK AŞAMASI**

Mehmet BIŐKICI
BaŐbakanlık Kanunlar ve Kararlar MűdűrlűĐű Uzmanı
mbickici@basbakanlik.gov.tr

**KADINLARA YÖNELİK ŐALIŐMALAR YÜRÜTEN
SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ
YASAMA SÜRECİNE KATILIMLARININ GÜŐLENDİRİLMESİ
SEMİNERİ**

5-6 Kasım 2009
ANKARA

KANUN TASARILARININ HAZIRLANMASI: BAKANLIK ve BAŞBAKANLIK AŞAMASI

Mehmet BIÇKICI

GİRİŞ

Her ülke devlet olma gereği olarak ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemek, ülke yönetimini sağlamak için başta kanunlar olmak üzere mevzuat yapmakta ve bunları uygulamaktadır. Ülkemizin idari tarihi incelendiğinde, mevzuat kültürümüzün çok eski tarihlere kadar uzandığı görülmektedir. Mevzuat incelik ve dikkat isteyen bir husus olup mevzuatın kaliteli olması, ülke yönetimini de etkilemekte ve mevzuat karmaşası ve kalitesizliği olan ülkelerin yönetimlerinde bir düzensizlik yaşanmaktadır. Bu nedenle, mevzuatın ele alınarak, hazırlanma aşamasından uygulanması aşamalarına kadar sürecin irdelenmesi ve görülen aksaklıkların düzeltilerek iyi ve kaliteli mevzuat üretilmesi sağlanmalıdır.

Ülkemizde de kanun yapma konusunda problemler yaşanmaktadır. Yürürlüğe konulan kanunların kalitesizliği ve sık sık değişikliğe gidilmesi, gerek toplum gerekse de ekonomik faaliyetlerde bulunan girişimcileri zor durumda bırakmaya başlamıştır. Bu nedenle, Türkiye AB'ye aday bir ülke olarak, bu çalışmalara sessiz kalmamış ve kanunların daha iyi hazırlanması ve yürürlüğe konulması amacıyla Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur.

KANUN YAPMA YETKİSİ

Kanunlar, mevzuatın temelinde yer almaktadır. Kanunların yapılış aşamasına geçmeden önce, kanunların mevzuat sistemimiz içinde yerini görmekte fayda vardır. Bilindiği gibi, mevzuatı toplumu yönetenler ve yönetilenler tarafından uyulması gerekli, sürekli genel ve objektif kuralları ihtiva eden metinler olarak tanımlayabiliriz. Mevzuatımız, normlar hiyerarşisi içinde; anayasa, kanunlar, kanun niteliğinde yer alan uluslararası anlaşma ve kanun hükmünde kararname , tüzük, yönetmelik ve diğer idari düzenleyicilerden oluşmaktadır.

Türk mevzuat sisteminin temelleri Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. II. Mehmet zamanından başlayan kanunlaşma hareketi Osmanlı İmparatorluğunun yıkılışına kadar devam etmiştir. Ancak halen mevzuat sistemimiz içerisinde yer alan bazı kanunlar Osmanlının son yıllarında yürürlüğe koyduğu kanunlardır. Kanunlaşma hareketi 1839 Tanzimat Fermanı ile yoğunluk kazanmıştır.

Birinci ve İkinci meşrutiyet dönemlerinde de bir çok kanun çıkarılmış, hatta bu dönemde çıkarılan kanun ve kanunu muvakkatler halen yürürlükte bulunmaktadır. Eski kaynakların başında kanunu muvakkatler gelmektedir. 1876 Kanunu Esasının 36 ncı maddesine göre, Hükümet meclisin tatilde olduğu bir sırada devleti bir tehlikeden korumak amacıyla kanunu muvakkat çıkarma yetkisine sahiptir. Kanunu muvakkatlerin daha sonra mebusan ve ayan meclislerinin onayına sunulması ve padişah tarafından yayımlanması zorunluydu. Örneğin İdare-i Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkati (İl Özel İdaresi Kanunu). 1863 yılında Ahmet Cevdet Paşa tarafından İmparatorluk Kanunlarından yürürlükte olanlar “Dustur” adı altında derlenip yayınlanmıştır.

Kanunlar

Kanun normlar hiyerarşisinde anayasadan sonra ikinci sırada bir hukuk kaynağı olarak genellik ve süreklilik özelliği gösterir. Kanunun genelliği onun ülke çapında uygulanması anlamına gelir. Türk Medeni Kanunu ülkede yaşayanların hayatını beşikten mezara kadar düzenleyen ve ülkenin her yerinde uygulanan kanun türünün örneğidir. Buna karşın Devlet Memurları Kanunu ülkenin her yerinde uygulanmakla birlikte, sadece Devlet memuru statüsünde bulunan kişileri ilgilendirir. Dolayısıyla Devlet Memurları Kanununun, Türk Medeni Kanununa göre daha az genel olduğu söylenebilir

Halen Resmî Gazete sayısı 27369'tür. Düstur ise beş tertip halinde bulunmaktadır.

Birinci Tertip Düsturlar, 1863-1908 devrine ait mevzuatı içine alan düsturlardır. 1279-1302 hicri yıllarında bastırılmış olan 1-4 üncü ciltler ve bunların (1-4) zeyli (ekleri) ile taşıdıkları tarihlere göre vaktinde bastırılmayıp, sonradan 1937 ve 1943 yılları arasında tabedilen (1886-1908) tarihleri arasında yürürlüğe giren mevzuatı havidir.

İkinci Tertip Düsturlar, Meşrutiyetin ilan tarihi olan 10 Temmuz 1908'den 23 Nisan 1920 tarihine kadar Osmanlı Devletince kabul olunan mevzuata ait olup 12 cilttir. 12. ciltteki mevzuat Milli Mücadele sırasında Büyük Millet Meclisi tarafından hükümsüz sayılan kanun ve kararlardan ibarettir.

Üçüncü Tertip Düsturlar, 23 Nisan 1920 tarihinden 27 Mayıs 1960 tarihine kadar süren dönemdeki mevzuatı içine alır.

Dördüncü Tertip Düsturlar, 27 Mayıs 1960 tarihinden 1 Kasım 1961 tarihleri arasındaki mevzuatı kapsar.

Beşinci Tertip Düsturlar, 1 Kasım 1961 tarihinden günümüze kadar olan mevzuatı kapsar.

Çıkan Resmî Gazete ve Düsturlar incelendiğinde Türk mevzuatında kanunların sayısının çok büyük bir rakama ulaştığı görülmektedir.

Bugüne kadar çıkan kanun sayısı;

23/4/1920-26/5/1960	7480
27/5/1960-25/10/1961	375
25/10/1961-31/9/2009	5916
Toplam	13.771

Toplam sayı olarak gözüken bu kanunlar arasında halen yürürlükte olanların sayısı daha azdır. Çünkü bazı kanunlar, TBMM’de sayı alarak kabul edilmiş ancak Cumhurbaşkanınca TBMM’ye tekrar görüşülmek üzere geri iade edildiğinden yürürlüğe girememiştir (Örneğin 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun gibi). Bazı durumlarda da TBMM Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun aynen kabul edilmiş ve farklı sayı alarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bir çok kanun yürürlükten kaldırıldığı gibi bazıları değişiklik içerdiğinden ana kanuna işlenmiş veya bazıları da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Toplam kanun sayısı içerisinde Osmanlı dönemine ait olmakla birlikte

MEVZUAT İZLEME ÇİZELGESİ

12/5/2009 tarihi itibarıyla			
CUMHURİYET DÖNEMİ			
NDE KANUN NUMARASI ALMIŞ OLAN			
KANUN SAYISI			
<u>III. TERTİP</u>	<u>VI. TERTİP</u>	<u>V. TERTİP</u>	
7480	375	5894	
OSMANLI DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE İNTİKAL EDEN VE			
YÜRÜRLÜKTE OLAN MEVZUAT SAYISI			
ANA KANUNLAR	9	Metni var	12
ANA KANUNLARDA EK VE DEĞİŞİKLİK YAPAN TALİ KANUNLAR	3	Metni var	
YÜRÜRLÜKTE OLAN SÜREKLİ KANUNLAR			
ANA KANUNLAR	757	Metni var	2516
ANA KANUNLARDA EK VE DEĞİŞİKLİK YAPAN (TALİ) KANUNLAR	1759	Fihristte	
BÜTÇE KANUNLARI	3337	Fihristte	11208
ULUSLARARASI ANLAŞMALARIN ONAYLANMASI HAKKINDA KANUNLAR	2149	Fihristte	
ÖZEL NİTELİKTEKİ KANUNLAR (Af, İl ve İlçe Kurulması, Şahsa Münhasır, Yetki Kanunu)	573	Fihristte	
VETO OLAN KANUNLAR	162	Fihristte	
YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILAN KANUNLAR	4987	Fihristte	
GENEL TOPLAM			13724 (12/12/2007)

günümüzde uygulanmakta olan kanun sayısı 19'dur. 13771 adet kanundan 2516 (12/5/2009 itibarıyla) adedi sürekli olarak yürürlüktedir.

KANUNLARIN HAZIRLANMASI İLİŞKİN MEVZUAT

Mevzuat yapımı konusunda Türkiye'de temel olarak bir kanun bulunmamaktadır. Mevzuat yapımı dendiğinde literatürde genellikle kanun yapımı üzerine yoğunlaşmış ve genellikle kanunların şekil şartlarını taşıyıp taşımadığı üzerinde durulmuştur. Ancak mevzuat sisteminde görülen sorunlar, mevzuat yapım sistemin değerlendirilmesini gündeme getirmiştir.

Bu konuda yapılan ilk çalışmalardan biri, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsünün yaptığı çalışmadır. Bu Enstitü 1959 yılında "Kanun Tekniği ile İlgili Meseleler" üzerine bir ilmi toplantı düzenlemiş ve bu toplantıda kanun kavramı, kanun hazırlama tekniğine taalluk eden hususlar ile kanunun yayımlanmasına ilişkin hususlar irdelenmiştir.

Bazı kanunlarda ve TBMM İç Tüzüğünde kanunların nasıl yapılacağı husus yer almakla birlikte, genel olarak mevzuatın yapımı konusunda özel bir metin 1980'lere kadar bulunamamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türk mevzuatının yeniden düzenlenmesi hususu yer almış ve buna binaen mevzuat yapımına ilişkin metinler hazırlanmıştır.

Eski Metinler

- a) 20/4/1981 Tarihli ve 1981/29 Sayılı Başbakanlık Genelgesi
- b) Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Esasları
- c) 21/7/1982 Tarihli ve 1982/58 Sayılı Başbakanlık Genelgesi
- d) Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik
- e) Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar

Yeni Metinler

- a) Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar
- b) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde mevzuat kalitesini artırılması ve mevzuatın iyi bir şekilde hazırlanması, uygulanabilir olması, bireylerin ve toplumun değişen ihtiyaç ve beklentilerine cevap verecek şekilde mevzuat yapılabilmesini teminen günümüz koşullarına uygun yeni bir mevzuat hazırlama sistemini kurmak için 1992 tarihli Esasların yürürlükten kaldırılması gündeme gelmiş ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.

Mezkur Yönetmelik bu tarihe kadar uygulamaya konan düzenlemelerden daha kapsamlı ve daha çağdaş bir yorumla hazırlanmıştır. Yönetmelikle; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu

kararları eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmektedir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde taslak hazırlanırken uyulacak ilkeler belirlenmiştir. Buna göre;

- a) Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz.
- b) Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır.
- c) Taslaklar hazırlanırken yargı kararları gözönünde bulundurulur.

ç) Taslaklar hazırlanırken düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır.

d) Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez.

e) Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez.

f) Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

Yönetmeliğin 6 ncı maddesiyle mevzuat hazırlama sürecinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasını sağlayan bir mekanizma getirilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hazırlanan bu madde ile mevzuat hazırlama sürecinin daha şeffaf olması amaçlanmıştır.

Diğer bir husus Yönetmeliğin 24 üncü maddesiyle ve ekinde yer alan soru listesi ile gündeme gelen düzenleyici etki analizidir.

Özellikle OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulamaya konan bu analiz, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme aracı olarak adlandırılmaktadır.

Yönetmeliğin 24 üncü maddesine göre, yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir. Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir. Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Ancak, millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

Düzenleyici etki analizi mevzuat yapım sürecine dâhil edilen yeni bir yöntemdir. Karar alıcıların mevzuat yapımında daha rasyonel olmalarını sağlamaya yöneliktir. Bu sistemi uygulayan ülkelerin bir çoğunda düzenleyici etki analizinin yapılışına ilişkin soru listeleri ve rehberleri mevcuttur.

Yönetmeliğin ekinde yer alan soru listesi ile Türkiye’de yapılacak düzenleyici etki analizi çalışmalarında şu soruların cevaplandırılması istenmektedir.

1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.

2- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.

3- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.

4- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.

5- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.

6- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.

7- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.

8- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.

9- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.

10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

Yönetmelikte şekil şartları da yeniden belirlenmiştir. Taslaklar; maddeler, fıkralar, bentler ve alt bentlerden oluşacaktır. Fıkralar numaralandırılacaktır. Maddelere, ek ve geçici maddelere başlık konulacaktır.

Mevzuat değişikliklerinde çerçeve taslaklarının nasıl oluşacağı, atıfların nasıl yapılacağı ve ifadelerin nasıl değiştirileceği Yönetmelikte detaylı olarak anlatılmaktadır.

KANUN YAPIMI VE TASLAKLARIN HAZIRLANMASI

Anayasa’nın 88 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan tekliflere “tasarı” milletvekilleri tarafından yapılan tekliflere ise “teklif” denilmektedir. Kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülmesi içtüzükle belirlenmektedir.

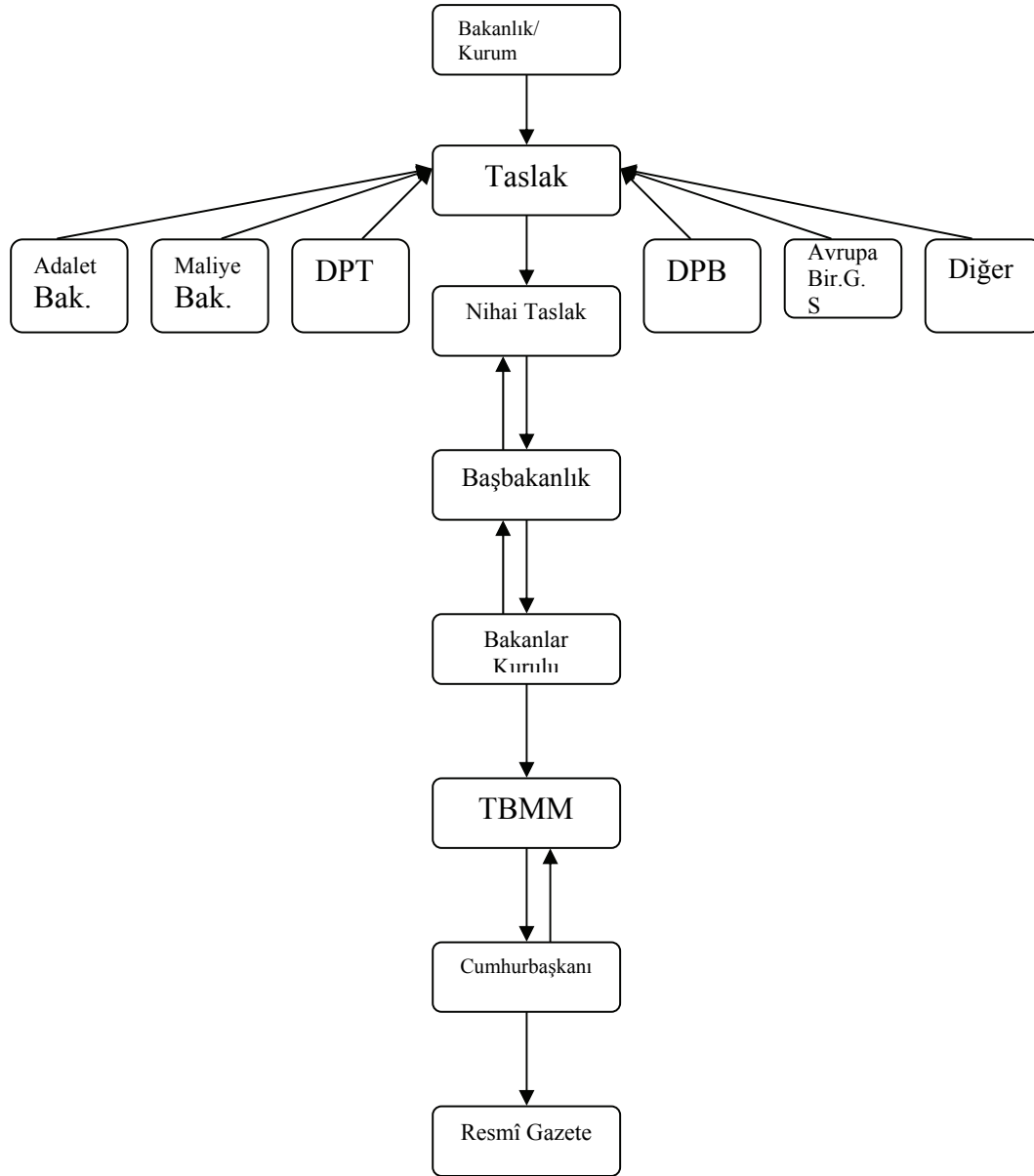
Kanun önerisi hazırlamada uyulması gereken teknik kurallar, uygulamada “Kanun yapım tekniği” olarak anılmaktadır. Bu doğru bir anlatım değildir. Çünkü kanun önerisi hazırlama ile kanun yapım işleri aynı süreci anlatmaz. Kanun önerisi kanun yapım sürecinin bir parçasıdır. Kanun yapım süreci kanun hazırlama aşamasından başlayarak kanunlaştığı ana kadar olan süreyi kapsamaktadır.

Kanunların hazırlanmasına ilişkin bir kanun yoktur. Ancak 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 2 nci maddesinin (d) bendinde yer alan “Mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek ve geliştirmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kodlamak, tek metin haline getirmek, bilgi işlem sistemi içinde takip etmek ve yayınlamak,”

hüküm gereği yürürlüğe konulan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre kanunlar hazırlanmaktadır.

Kanunların büyük bir kısmının (%95 oranında) kanun tasarısı şeklinde teklif edilmesi nedeniyle bu usuldeki kanunlaşma usulü daha detaylı incelenecektir.

Şekil 1- Kanun Tasarılarının Hazırlanması ve Kanunlaşması



BAKANLIK AŞAMASI

Kanun tasarıları Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ye sunulan metinlerdir. Kanun tasarıları hazırlama aşamasında taslak olarak adlandırılmaktadır. Taslaklar ilgili bakanlık veya kurum tarafından hazırlanabildiği gibi Başbakanlık tarafından da re'sen hazırlanabilmektedir.

Taslaklar ilgili bakanlıkların teknik birimleri veya Hukuk Müşavirliklerince hazırlanmaktadır. Teknik birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında Hukuk Müşavirliklerinin görüşü alınır.

Talaklar hakkında; ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

c) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Malîye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; malî konuları düzenleyen taslaklar hakkında Malîye Bakanlığı'nın,

ç) Adalet Bakanlığı'nın,

d) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin,

görüşlerinin alınması zorunludur.

Kanun tasarıları bir Bakanlar Kurulu işlemi gerektirdiğinden bazı taslaklar hakkında tüm bakanlıklarının görüşü de alınabilmektedir. Ancak bu uygulamada az görülen bir sistem olup genellikle mevzuat hazırlama Yönetmeliği çerçevesinde görüşler alınmaktadır. Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.

Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulur.

Taslaklar hakkında alınan görüşler hazırlayıcı bakanlık veya kurumca değerlendirilir ve gelen görüşler mümkün olduğunca taslağa yansıtılır. Gelen görüşlerden taslağa yansıtılmayanlar gerekçeli olarak Başbakanlığa bildirilir.

Taslaklar hazırlanırken belli bir sıra içerisinde hazırlanması gerekmektedir. Eğer bir konuda yeniden ve baştan düzenleyen bir taslak söz konusu ise buna "müstakil taslak" denir ve bu taslakta sırasıyla amaç, kapsam, dayanak, tanımlar, teşkilat, organlar, nitelikler, görev, yetki ve sorumluluklar, cezaî hükümler, düzenleyici işlemlere ilişkin hüküm, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici hükümler ile yürürlük ve yürütme maddeleri ve varsa düzenlemelerin ekleri yer alır.

Taslak eğer daha önce yürürlüğe konulmuş bir kanunu değiştirecekse buna "çerçeve taslak" denir ve sadece çerçeve maddelerden oluşur.

Müstakil taslaklar; kısım, bölüm, madde, fıkra, bent, alt bent ve cümleden oluşur.

Taslakları hazırlayıcılar taslakların niçin hazırlandığına ilişkin bir genel gerekçe ile maddelere ilişkin madde gerekçelerini de hazırlamaktadırlar. Ancak son yıllarda hazırlanan gerekçelerin maddelerin tekrarı biçiminde olması ve taslakların hazırlanma nedenlerini tam olarak ortaya koyamamaları nedeniyle 17/2/2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, madde gerekçelerinde maddenin tekrarı yapılamayacağına yer verilmiştir.

BAŞBAKANLIK AŞAMASI

Hazırlanan taslakla birlikte; alınan görüşler, genel gerekçe, madde gerekçeleri, görüşlerin değerlendirildiği form ve taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli Başbakanlığa gönderilir. Kanun tasarısı taslakları Bakanlar Kurulu'na sunulduğundan dolayı bu işi 3056 sayılı Kanunun 8 inci maddesi gereğince Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü yürütmektedir. Taslaklar anılan Genel Müdürlükte Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelenir. Ayrıca taslaklar kanun tekniği, şekil ve dil açısından mezkur Yönetmelik çerçevesinde incelenir.

Başbakanlığa gönderilen taslaklardan;

- a) Kanun tekniğine uygun olarak hazırlanmayanlar,
- b) Mezkur Yönetmelikte belirlenen şekil şartlarına uymayanlar,
- c) İlgili bakanlık ve kurumların görüşü alınmayanlar ve bu görüşler arasında mutabakat sağlanmayanlar,

Başbakanlıkça ilgili bakanlık veya kuruma iade edilir.

Başbakanlık taslakları tekrar ilgili bakanlıklara görüşe gönderebileceği gibi toplantı yapmak suretiyle taslaklar hakkında kurumlar arasında mutabakat sağlayabilir.

Yönetmelik hükümlerine göre uygun bulunan taslaklar başta Anayasaya, kalkınma planları ile Hükümet programına uygunluk olmak üzere esastan incelemeye alınır ve son şekli verilerek Bakanlar Kurulu'na sunulur. Taslaklar Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından gerektiğinde ayrıntılı incelemeye alınabilir. Taslakların Bakanlar Kurulu'nda imza işlemi genellikle bir ay sürebilmektedir. Bakanların imzaları elden alınma yöntemi ile alınmakla birlikte bazı acil durumlarda faksla da imza alınma olmaktadır.

Bakanlar Kurulu taslağı tekemmül ettirebileceği gibi uygun bulmayarak iade edebilir.

Bakanlar Kurulu'nca uygun bulunan taslak "Kanun Tasarısı" olarak TBMM'ye gönderilir.

Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen kanun tasarıları gerekçeleri ile birlikte TBMM Başkanlığı'na gönderilir. Bu aşamadan sonra TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre kanunlaşma süreci devam etmektedir. İçtüzüğün dördüncü kısmı kanunların TBMM'deki yapılış sürecini düzenlemektedir. Bu kısımda tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurul'da nasıl görüşüleceği ele alınmıştır. Başkanlık tasarısı komisyonlara havale eder.

TBMM'de 17 ihtisas komisyonu vardır.¹ Tasarı konusuna göre bir veya birkaç komisyona gönderilir. Birden fazla komisyona gönderildiğinde bir komisyon "esas", diğerleri

¹ Anayasa Komisyonu, Adalet Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, Çevre Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, Tarım, Orman ve Köy İşleri Komisyonu, Sanayi, Ticaret,

“tali” komisyon olarak görev yaparlar. Tasarılar komisyonda değiştirilebilmektedir. Komisyonda kabul edilen tasarılar Genel Kurula gönderilir.

Tasarıların Genel Kurul’da görüşülmesi ve oylanması usulü İçtüzükte belirlenmiştir. Genel Kurulda kabul edilen tasarı kanun numarası olarak kanunlaşmış olur ve Cumhurbaşkanına gönderilir. Anayasa’nın 104 üncü maddesi gereği Cumhurbaşkanı TBMM tarafından gönderilen kanunları imzalayarak Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderir veya aynı madde gereğince bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderebilir.

Bu durumda kanunlar TBMM’de yeniden görüşülür ve aynen veya değiştirilerek kabul edilebilir. Her iki durumda da kanun yeni numara almaktadır.

31/12/2005 tarihine kadar 139 kanun Cumhurbaşkanınca imzalanmayarak TBMM’ye geri gönderilmiştir.

TEKLİFLERİN KANUNLAŞMASI

Kanun teklifleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 74 üncü maddesi gereği milletvekillerce gerekçeli olarak hazırlanarak ve imzalanarak TBMM Başkanlığına verilir ve Başkanlık bunları doğrudan ilgili komisyonlarına havale ederek yasama faaliyetlerini başlatmaktadır.

Uygulamada TBMM Başkanlığı teklifleri İçtüzüğün 40 ıncı maddesi gereği ayrıca Başbakanlığa da göndermektedir. Başbakanlık 3056 sayılı Kanununun 8 inci maddesinin (c) bendi gereği Hükümet görüşünü belirler ve TBMM’ye bildirir. Başbakanlık Hükümet görüşünü oluşturmak için bazen teklifi ilgili bakanlık ve kurumlara görüşe gönderir ve bu görüşler çerçevesinde görüşünü hazırlar ve verir. Bazen de Başbakanlık Hükümet görüşünü re’sen hazırlayabilmektedir. Anayasa’da ve TBMM İçtüzüğünde teklifler hakkında Hükümet görüşü verilmesi zorunluluğu olmadığından, Başbakanlık bazı teklifler hakkında görüş vermeyebilmektedir.

Teklifler Komisyon aşamasından sonra TBMM İçtüzüğü gereği tasarılar gibi yöntemlerle görüşülür ve kanunlaşır.

Kanunlar değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılması da usulde paralellik ilkesi gereği yine kanunla olduğundan, bunlara ilişkin kanunlar da bu usulde hazırlanır ve yürürlüğe konulur.

BİLGİ EDİNME VE DİLEKÇE HAKKI

Kanunların hazırlanması sırasında ve her an, bireylerin yapılmış ve yapılacak işlemler hakkında, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanun çerçevesinde bilgi edinme başvurusu yapma hakkı bulunmaktadır.

Bu başvurular ile, sivil toplum kuruluşları ve bireyler, mevzuat hazırlanması sırasında taleplerini ilgili kurumlara iletebilmekte, gerektiğinde konuya ilişkin bilgi alabilmektedirler.

SONUÇ

Mevzuat konusu Türkiye’de sürekli gündemde kalmayı başaramamış bir konudur. Başta anayasalar olmak üzere kanunlar ve diğer idari düzenlemelerin kalitesi ve çokluğu eleştirilmiş ve bu konuda farklı yorumlarda bulunulmuştur.

Ülkemizde gerek idari alanda gerekse de ekonomi alanında sorunlarla karşılaşıldığında, çözümün yeni bir mevzuat yapılması olarak görülmesi sonucu mevzuat sayımızda son yıllarda hızlı bir artış olmuştur. Mevzuatımız başta anayasalar, kanunlar, kanun hükmünde kararname, uluslararası anlaşmalar, tüzükler, Bakanlar Kurulu yönetmelikleri, kurum yönetmelikleri, Bakanlar Kurulu kararları olmak üzere tebliğ, genelge, esaslar, sirküler, statüler gibi diğer adsız işlemlerden oluşmak suretiyle binlerce sayfayı bulan bir hal almıştır. Kanunlarımız sayısı 13 bini geçerken idari düzenleyici işlemlerimizden yönetmeliklerimizin sayısı onbinleri aşmıştır. On günde on kanun gibi düşüncelerle kanun yapılmıştır.

Ülkemizde mevzuat konusunda yeterli çalışmalar yapılmamış, yapılan çalışmalar da kanunların yapım süreci özellikle de TBMM İçtüzüğü çerçevesinde sınırlı kalmıştır.

Hızlı ve parçacı çözüm olarak öne sürülen mevzuat yapımının sorunları çözmediği ve mevzuat yapım süreci içerisinde idareye ve ilgililere idari yükler de bırakabildiğinin anlaşılması üzerine yeni mevzuat fikri karşısında kaliteli mevzuat fikri gelişmeye başlamıştır. Özellikle OECD ülkelerinde başlatılan Düzenleme Reformu programı ile kaliteli mevzuatın nasıl olması gerektiğine ilişkin esaslar belirlenmiştir.

Uluslararası alanda mevzuat kalitesinin artırılması konusunda bu çabalar sarfedilirken Ülkemizde mevzuat yapımı ve süreci konusunda yeni yeni çalışmalar başlatılmıştır. Hukuk literatürüne bakıldığında mevzuat hazırlanması konusunda çok az materyal bulunabilmektedir. Hukuk fakültelerinde bile mevzuat yapımı konusunda ders programlar düzenlenmemektedir. Oysa Ülkemiz uzun yıllardan beri süren bir idare kültürü ve mevzuatı vardır. Bu mevzuatın hazırlanma ve yapımı konusunun hukuk literatüründe işlenmemesi bir eksiklik olarak görülmektedir.

Mevzuat kalitesinin artırılması için öncelikle mevzuatın nasıl hazırlandığı ve yapıldığının bilinmesi gerekecektir. Sonuç olarak, daha iyi bir yönetimin sağlanabilmesi için kaliteli mevzuatın hazırlanması, bunun için de mevzuat yapım sürecinin yeniden gözden geçirilerek katılımcı, şeffaf ve etkili mevzuatın üretilebileceği bir sisteme kavuşturulması gerekmektedir.