

TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu

*Cemil Dinmezpınar**

Özet

Parlamentolardaki toplumsal cinsiyet eşitliği mekanizmalarından biri, eşitlik ve kadın hakları alanında ihtisaslaşmış yasama ve denetim işlevlerine sahip daimi komisyonlardır. TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu da bu çerçevede 2009 yılında 5840 sayılı Kanun'un kabulü ile kurulmuştur. Bu çalışmanın amacı, Komisyonun görevleri, yetkileri ve çalışmaları bağlamında Komisyonun güçlü yönlerini, fırsatları ve sınırlılıklarını tartışmaktır. Her ne kadar Komisyon geniş yetkilerle donatılmış da olsa, bunları kullanırken zorluklar ve sınırlılıklarla karşılaşmaktadır. Bu çalışmanın amacı zorluk ve sınırlılıkları ortaya çıkarırken çözüm önerileri sunmaktadır.

Anahtar kelimeler: toplumsal cinsiyet, kadın erkek eşitliği, KEFEK, ayrımcılık, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu.

GNAT Committee on Equality of Opportunity for Women and Men

Abstract

One of the gender equality mechanism in parliaments is a permanent committee specialized in areas of equality and women's rights which has legislative and oversight functions. GNAT Committee on Equality of Opportunity for Women and Men was established in 2009 with adoption of Law no. 5840 within this framework. Purpose of this study is to discuss the strength, opportunities and limits of the Committee in the context of the powers, functions and activities of the Committee. Although Committee possesses large powers, it faces challenges and limitations in fulfilling its potential. This study aims to reveal them and offer solutions.

Keywords: gender, equality between women and men, KEFEK, discrimination, Committee on Equality of Opportunity for Women and Men.

* Yasama Uzmanı, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu.

Giriş

Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (KEFEK), Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve cinsiyete dayalı ayrımcılıkla mücadele etme amacına parlamento zemininde katkı vermek üzere 2009 yılında 5840 sayılı Kanun’la kurulmuştur. Toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın haklarının giderek siyasi ve toplumsal alanda daha fazla duyulmaya başlanması ile parlamentolarda da bu alanda çalışacak daimi komisyonların kurulmasının yaygınlaştığı görülmektedir. KEFEK’in kurulmasından önce, yürütme organı içinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ile kadın hakları alanında çalışan sivil toplum örgütleri toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın hakları alanında çalışıyordu. Komisyonun kurulması ile parlamento zemininde bu çalışmalara katkı sağlayacak, yasama sürecine toplumsal cinsiyet bakış açısını taşıyacak ve sivil toplum ile iş birliği yaparak hükümet kurumlarını izleyecek önemli bir kurumsal mekanizma kurulmuş oldu.

Bu çalışmanın amacı, 2014 yılında kurulan Güvenlik ve İstihbarat Komisyonundan sonra Meclis’in en yeni komisyonu olan KEFEK’in, görevlerini, yetkilerini, çalışmalarını ve etkinliğini tartışmak, Komisyonun ihtisas alanı dâhilinde daha etkin olabilmesi önündeki engel ve kısıtları tespit ederek öneriler sunmaktır. Bu bağlamda, ilk olarak dünya parlamentolarındaki toplumsal cinsiyet eşitliği mekanizmalarına ilişkin modellere değinilmiş, buradan hareketle KEFEK’in kuruluş süreci incelenmiştir. Devamında Kanun’la Komisyona verilen görev ve yetkiler, Komisyonun bugüne kadarki çalışmaları ele alınarak tartışılmıştır.

1. Parlamentolarda Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Mekanizmaları

Parlamentolardaki toplumsal cinsiyet eşitliği mekanizmaları incelendiğinde, üç model göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki, ihtisas alanı toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın hakları olan yasama ve denetim işlevlerine sahip daimi parlamento komisyonlardır. Ülkeden ülkeye isimleri, görevleri ve yetkileri değişiklik gösterse de, söz konusu komisyonların genel olarak şu yetkilere sahip olduğu görülmektedir (Palmieri, 2011, s. 39):

- Yasa tasarısı ve tekliflerini toplumsal cinsiyet perspektifinden incelemek,
- Mevzuatın uygulanmasını ve mevzuatın uluslararası standartlara uyumluluğunu denetlemek,
- Bakanlardan ve ilgili hükümet kurumlarından bilgi istemek,
- Çalışma ziyaretleri ve yerinde incelemeler yapmak,
- Paydaşlarla (sivil toplum, bireyler, özel sektör) iş birliği yaparak önerilerini almak,
- Hükümete politika önerileri içeren raporlar hazırlamak,

- Toplumsal cinsiyet eşitliğine dair bireysel başvuruları inceleyerek çözüme katkı sağlamak,
- Bütçeyi ve kamu hesaplarını toplumsal cinsiyet perspektifinden incelemek.

Bir diğer yapı, *caucus* olarak bilinen çalışma gruplarıdır. Kadın parlamenterlerin oluşturduğu çalışma grupları, daimi komisyondan farklı olarak genellikle parlamenterlerin girişimiyle kurulan yapılardır. Devamlılıkları, yapıları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Komisyondan farklı olarak daha geniş üyelik tabanına sahip olan çalışma grupları, personel desteği ve bütçe açısından daimi komisyonların gerisindedir. Çalışma grupları ayrıca, içtüzük veya kanunla kurulan daimi komisyon gibi tanımlı ve geniş görev ve yetkilere sahip olmamaktadır. Öte yandan daimi komisyonlara göre, sivil toplum katılımına daha fazla imkân sağlaması ve diğer daimi komisyonlara etki etme açısından avantaj sahibidir (Gonzalez ve Sample. 2010, s. 15-17)

Bazı parlamentolar, daimi komisyon veya çalışma grubu kurarak toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması işlevini tek bir yapıya bırakmak yerine, toplumsal cinsiyet eşitliği meselesini tüm komisyonların sorumluluğuna bırakmayı tercih etmiştir. İsveç, bu tarz bir yapıya en iyi örnektir. İsveç Parlamentosunda her komisyon kendi ihtisas alanı içinde toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetmekle yükümlüdür. Ancak diğer komisyonların ihtisas alanında olmayan durumlarda İş Piyasası Komisyonu, toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin sorumlu tutulmaktadır (Palmieri, 2011, s. 45). Bu yaklaşımın ardında yatan düşünce, toplumsal cinsiyet eşitliği çalışan daimi bir komisyonun veya çalışma grubunun marjinalize olabileceği ve toplumsal cinsiyet bakış açısının her mevzuata dâhil edilmesinin pratikte zor olmasıdır. Öte yandan, bu yaklaşımın dezavantajı ise, toplumsal cinsiyete duyarlı ve toplumsal cinsiyet analizi yapabilecek milletvekili sayısının fazla olmasını ve bunların her komisyonda yeterli sayıda olmasını gerektirmesidir (Gonzalez ve Sample. 2010, s. 21-22). Kuşkusuz kadın temsilinin ve toplumsal cinsiyete duyarlılığın yüksek olduğu İsveç'te bu şartları sağlayabilmek mümkün olsa da pek çok parlamento için tüm komisyonların kendi ihtisas alanlarında toplumsal cinsiyeti gözetmelerini sağlamak çok mümkün gözükmemektedir.

2. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu'nun Kuruluşu, Görev ve Yetkileri

TBMM, bahsedilen parlamentolardaki toplumsal cinsiyet eşitliği mekanizmaları arasından toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın haklarını gözetmek üzere daimi bir komisyon kurma yoluna gitmiş, KEFEK 2009 yılında 5840 sayılı Kanun'la kurulmuştur. Aslında, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik bir komisyonun kurulması çok daha önceden gündeme gelmiş; 1999 yılından

itibaren çok sayıda milletvekili tarafından kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği alanında çalışacak bir ihtisas komisyonunun kurulması yönünde pek çok teklif verilmiştir. Bu tekliflerin hiçbiri kanunlaşmamıştır (Civelek, 2011, s. 75). 2009 yılında hem iktidar partisine hem de muhalefet partilerine mensup milletvekillerce bu alanlarda çalışacak bir ihtisas komisyonu kurulmasına yönelik farklı teklifler verilmiş; bu teklifler birleştirilerek Anayasa Komisyonu'nda görüşülmüştür. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunu kuran 5840 sayılı Kanun 25 Şubat 2009 tarihinde kabul edilmiş, Komisyonun kuruluşu Türkiye'deki toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik kurumsal yapının üçüncü ayağını oluşturmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, bu yapının yürütme içindeki ayağını oluştururken, kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği alanında çalışan sivil toplum kuruluşları diğer ayağı oluşturmaktadır. Komisyonun kuruluşu ile yasama organı içerisinde üçüncü ayak tamamlanmıştır (Civelek, 2011, s. 19).

Böyle bir komisyonun kurulmasına yönelik üç kanun teklifi verilmiştir. İstanbul Milletvekili Nimet Çubukçu ve 25 Milletvekilinin Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu Teklifi (2/221), Adana Milletvekili Nevin Gaye Erbatur ve 8 Milletvekilinin Kadın Erkek Eşitliğini İzleme Kurulu Kanun Teklifi (2/112) ve İstanbul Milletvekili Ayşe Jale Ağırbaş ve 5 Milletvekilinin Kadın-Erkek Eşitlik Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Teklifi (2/311); Anayasa Komisyonu'nda birleştirilerek görüşülmüştür. Komisyon görüşmelerinde 2/221 esas numaralı teklif esas alınmıştır. Komisyondaki müzakereler sonucunda Komisyonun adı "Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu" olarak değiştirilmiş, esas alınan teklif metninde yapılan bazı değişikliklerle teklif oy birliği ile Komisyonda kabul edilmiştir.¹

Genel Kurul'da Teklifin tümü hakkında görüşmelerde, sırasıyla Cumhuriyet Halk Partisi, Demokratik Toplum Partisi ve Adalet Kalkınma Partisi grupları adına söz alan milletvekillerinin yaptığı konuşmalarda ortak hususlar göze çarpmaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi grubu adına söz alan Adana Milletvekili Nevin Gaye Erbatur, Komisyonun mevzuattaki eşitliğe aykırı hükümler denetleyebileceğini, 'toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin giderecek önlemlerin alınmasında öncü rol oynayabileceğini belirtmiştir.² Demokratik Toplum Par-

¹ İstanbul Milletvekili Nimet Çubukçu ve 25 Milletvekilinin; Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu Teklifi; Adana Milletvekili Nevin Gaye Erbatur ve 8 Milletvekilinin; Kadın Erkek Eşitliğini İzleme Kurulu Kanun Teklifi ve İstanbul Milletvekili Ayşe Jale Ağırbaş ve 5 Milletvekilinin; Kadın-Erkek Eşitlik Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun Teklifi ile Anayasa Komisyonu Raporu (2/211, 2/112, 2/311); s. 328, dağıtım tarihi: 05.02.2009.

² TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 23, Yasama Yılı: 3, Cilt: 39, b: 55, 10.2.2009, s. 274.

tisi grubu adına söz alan Diyarbakır Milletvekili Aysel Tuğluk da, Komisyonun uluslararası sözleşmeleri de göz önünde bulundurarak yasa ve uygulamada eşitliği denetleyip hak ihlallerinin izlenmesinde rol oynayacağını ifade etmiştir.³ Adalet ve Kalkınma Partisi adına söz alan İstanbul Milletvekili Güldal Akşit, demokrasinin yerleşebilmesi için cinsiyet ayrımı yapılmaksızın kadınların ‘hayatın her alanında eşit olarak hiçbir ayrımcılığa tabi tutulmaksızın temsil edilebilmeleriyle’ gerçekleşeceğini ifade etmiştir.⁴ Kısaca, teklifin tümü üzerine görüşmelerde üç siyasi partide mevcut ayrımcılıkların yok edilmesini, eşitliğin hayata geçmesini (fiili eşitlik), kurulacak komisyonun temel amacı olarak görmüşler ve bu kapsamda uzlaşmışlardır.

Ancak Teklifin maddelerinin görüşülmesine geçildiğinde, Denizli Milletvekili Selma Aliye Kavaf ve arkadaşlarının verdiği önerge ile Komisyonun adının “Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu” yerine “Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu” olarak değiştirilmesi önerilmiştir. Önergenin gerekçesi şöyledir:⁵

CEDAW’ın Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesinin öngördüğü kadın erkek eşitliğinin sağlanması, bu amaçla gerektiğinde kadınlar lehine pozitif ayrımcılığın gerçekleştirilmesi kurulması gerekli komisyonun temel amacı olacaktır. Bu amaca ulaşılması kadın ve erkeklerin eşit fırsatlardan yararlanması ile mümkün olacaktır. Öngörülen başlık bu amacı daha iyi ifade etmektedir.

Komisyonun ismindeki ‘eşitlik’ ibaresinin ‘fırsat eşitliği’ ile değiştirilmesi muhalefet partilerine üye milletvekillerinince çok eleştirilmiş, konuşmalarından soru-cevap kısmında bu değişikliğin gerekçesi sorulmuştur. Görüşmede hükümeti temsil eden Devlet Bakanı Nimet Çubukçu eleştirilere cevaben şunları söylemiştir:⁶

Bu isim özellikle uluslararası terminolojiyle uyum sağlaması açısından tercih ettiğimiz bir isim olup ne kanunun amacı ne uygulanması ne de devamında etkisi olabilecek bir konudur. ... Daha önceki meselelerde de ne maddelerinde ne içeriğinde ne özünde, bu Komisyonun ne yetkilerinde hiçbir şekilde bir değişikliğe yol açmayacak, tam tersine daha da güçlendireceğine inanıyoruz.

Gerçekten de Devlet Bakanı Nimet Çubukçu’nun da dile getirdiği gibi, yapılan değişiklik isim değişikliği ile sınırlı kalmış, Teklif metnindeki ‘kadın erkek eşitliği’ ibarelerinde, Komisyonun görevleri ve yetkilerinde bir değişikliğe gidilmemiştir.

³ A.k.s. 281.

⁴ A.k.s. 282.

⁵ A.k.s. 303.

⁶ A.k.s. 299.

Ancak yine de ‘fırsat eşitliği’ kavramı ‘eşitlik’ kavramından daha dar kapsamlıdır. Nitekim Türkiye’nin de çekincesiz taraf olduğu ve Komisyonu kuran 5840 sayılı Kanun’un görüşmelerinde sıkça atıf yapılan Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW) devletleri hem hukuki hem de eylemli eşitliği sağlamakla yükümlü tutmaktadır. Var olan toplumsal cinsiyete dayalı eşitsizliklerin giderilmesi ve eylemli eşitliğin sağlanmasına yönelik devletlerin sorumlulukları CEDAW madde 4/1’de işaret edilmektedir (Oder, 2013, s. 5). Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesinin 16 no’lu Genel Yorumunda da, ayrımcılık yasağının güvencesinin hem fiili hem de hukuki eşitlik olduğu belirtilmiştir. Komite tarafından hukuki ve fiili eşitliğin farklı ama bağlantılı kavramlar olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, hukuki eşitlik yasa veya politikaların kadın ve erkeklere tarafsız (nötr) davranmasıdır. Fiili eşitlik ise yasa, politika ve uygulamaların etkileri ile ilgilendirir ve bunların farklı grupların deneyimledikleri dezavantajları sürdürmek yerine azaltmayı gözetmesini esas alır. Bu bağlamda, Komisyonun adında ‘fırsat eşitliği’ kavramına yer verilmesi, hukuki ve fiili eşitliği kapsayan ‘eşitlik’ kavramından geridedir. ‘Fırsat eşitliği’ kavramı, kadınlar ve erkekler arasında hâlihazırda var olan eşitsizlikleri hesaba katmaz, sadece kişilerin cinsiyetleri veya diğer temeller sebebiyle ayrımcılığa uğramadan eşit fırsatlara sahip olmasını öngörür (Civelek, 2011, s. 89).

Komisyonun adında daha sınırlı bir kavram olan ‘fırsat eşitliği’ tercih edilmiş de olsa, Komisyonun görevlerinin sıralandığı 3. madde incelendiğinde Komisyonun kurulması ile güdülen amacın hem hukuki hem de fiili eşitlik olduğu görülmektedir. 3. maddenin 1. fıkrasının;

- (a) bendinde, Komisyonun yasamaya ilişkin görevinin kadın erkek eşitliği konusunda Anayasa, uluslararası gelişme ve yükümlülüklerle göre esas veya tali hâle edilen tasarı ve teklifleri görüşeceği,
- (b) bendinde, Komisyonun her yasama yılı sonunda ülkedeki kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere dair bir faaliyet raporu hazırlaması,
- (c) bendinde, Komisyonun kadın erkek eşitliğine ilişkin diğer ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki gelişmeleri takip edeceği, yurt dışında incelemelerde bulunduracağı ve TBMM’yi bilgilendireceği,
- (d) bendinde, Komisyonun kadın erkek eşitliği konusunda taraf olunan uluslararası anlaşmalarla Anayasa dâhil ulusal mevzuat arasında uyum sağlamak üzere çalışmalar yapacağı (uluslararası sözleşmelerden başta CEDAW olmak üzere taraf olunan insan hakları sözleşmeleri anlaşılmalıdır),
- (e) bendinde, Komisyonun kadın erkek eşitliğinin ihlali ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa ilişkin başvuruları inceleyebileceği,
- (f) bendinde, Komisyonun kadın erkek eşitliği konusunda kamuoyunu bilgilendirici çalışmalar yapması,

düzenlenmiştir.

Komisyonun yasama sürecine kadın erkek eşitliği bakış açısı ile esas veya tali komisyon olarak katkı vereceği ve mevcut mevzuatın kadın erkek eşitliğine ilişkin uluslararası sözleşmelerle uyumlaştırılması, Komisyonun hukuki eşitliğin sağlanması yönündeki görevleridir. (3.madde 1. fıkra (a) ve (d) bentleri). Benzer şekilde, Kanun'un 1. maddesinde geçen 'kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik' ifadesi ile 3. maddede Komisyona verilen 'ülkedeki kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere dair bir faaliyet raporu hazırlama' ve ayrımcılık iddialarını inceleme görevleri, fiili eşitliğin sağlanmasına yönelik görevlerdir. Bu bağlamda, Komisyonun adına 'fırsat eşitliği' kavramının dâhil edilmesi, esasen Kanun'un özüyle çelişmektedir. Kaldı ki, Komisyonun ismindeki 'fırsat eşitliği' ifadesi, Komisyonun amaç ve görevinin daha dar yorumlanmasına da zemin hazırlayabilecektir.

Öte yandan, Kanun'un görüşmeleri sırasında kadın erkek eşitliği ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık konuları ön plana çıkarken, 'cinsiyet kimliği' ve 'cinsel yönelime' dayalı ayrımcılık hususları ele alınmamıştır. Kanun'da ve görüşmeler sırasında kadın hakları vurgusu yapılırken LGBT (lezbiyen, gey, biseksüel ve transeksüel) bireylerin haklarına değinilmemiş, bunlar Komisyonun yetkisi ve görevleri içerisinde yer almamıştır. Ancak son yıllarda, LGBT hakları ve cinsel yönelime dayalı ayrımcılık, toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık çalışmaları içerisinde, uluslararası hukukta ve uluslararası kurumlarda daha görünür olmaya başlamıştır. Nitekim İstanbul Sözleşmesi olarak bilinen ve Türkiye'nin parlamentosunda onaylayan ilk ülke olduğu, 'Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin 4. maddesi 3. fıkrasında 'cinsel yönelim', ayrımcılık yasağı getirilen temellerden biri olmuştur.

KEFEK'in muadili sayılabilecek Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (AKPM) Eşitlik ve Ayrımcılık ile Mücadele Komisyonu, LGBT haklarını çalışma alanı içine almış, LGBT hakları için raportör atamıştır.⁷ Ayrıca bu Komisyon, 2013 yılında 'Cinsiyet Kimliği ve Cinsel Yönelim Temelli Ayrımcılıkla Mücadele Etmek' başlıklı raporu kabul etmiş, aynı başlıklı karar daha sonra AKPM'de kabul edilmiştir.⁸ Diğer muadil parlamento komisyonlarına baktığımızda, İskoçya Parlamentosu Fırsat Eşitliği Komisyonunun görevleri arasında, cinsel yönelim temelli ayrımcılığın ortadan kaldırılması bulunmaktadır (Devaux, 2014, s. 18). Birleşik Krallık Avam Kamarası Kadın ve Eşitlik Ko-

⁷ Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Eşitlik ve Ayrımcılık ile Mücadele Komisyonu internet sayfasında Komisyonun çalışmalarına ilişkin daha fazla bilgi edinilebilir. Bkz. http://website-pace.net/en_GB/web/as-ega/main, erişim tarihi 14 Haziran 2016.

⁸ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-Doc-Details-EN.asp?FileID=20010&lang=EN>.

misyununun (Women and Equalities Committee) çalışmaları arasında LGBT bireylere uygulanan ayrımcılıkla mücadelenin olduğu görülmektedir.⁹ LGBT hakları ve cinsel yönelim temelli ayrımcılık, diğer parlamentolar ve uluslararası kurumlar nezdinde giderek daha fazla çalışılan konular olmasına rağmen 5840 sayılı Kanun düzenlenirken LGBT hakları ve cinsel yönelim meselesi dışarıda bırakılmıştır. Bu durum, genel eğilim düşünüldüğünde eksiklik olsa da, Komisyonun bunları da çalışma alanlarının arasına almasına engel bir durum yoktur.¹⁰

5840 sayılı Kanun'la kurulan Komisyon, kurulduğu tarih itibarıyla TBMM'deki on sekizinci daimi ihtisas komisyonu olmuştur. TBMM'deki daimi komisyonlar kuruluş dayanakları açısından üçe ayrılmaktadır: Anayasa gereği kurulanlar, İçtüzük gereği kurulanlar ve kendi kuruluş yasası ile kurulanlar. Esasen, sürekli komisyonların içtüzük veya ayrı bir yasayla mı kurulması gerektiğine dair kesin bir kural yoktur. Yasa ile kurulan komisyonların kuruluş kanunları, içtüzükte komisyonlara ilişkin genel hükümlerden farklı hükümler içermesi bu komisyonların görevlerine ilişkin farklı ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır (Bakırcı, 2000, s. 315-316). Nitekim Komisyonun İçtüzük değişikliği ile değil, kanunla kurulmuş olması; Komisyonun diğer diğer ihtisas komisyonlarından daha fazla yetki ve göreve sahip olmasına olanak sağlamıştır.

5840 sayılı Kanun'un 1. ve 3. maddeleri ile Komisyona sadece yasama sürecinde ihtisas komisyonu olarak görev verilmemiş; Komisyonun kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına ve bu konudaki ulusal, uluslararası gelişmelere dair izleme görevi vurgulanmıştır. Eşitliğin ihlali ve ayrımcılığa ilişkin iddiaları incelemesi ve ilgili mercilere iletmesi, her yasama yılı sonunda ihtisas alanı olan kadın erkek eşitliği konusunda değerlendirme raporu hazırlama yükümlülüğü, ulusal mevzuatı uluslararası normlara göre değerlendirme görevi ve kamuoyunu bilgilendirme işlevi; Komisyonu diğer daimi komisyonlardan görev bağlamında ayıran unsurlardır.¹¹ Komisyonun yetkileri de Komisyonun görevlerini yerine getirmesini destekleyici niteliktedir. Komisyonun yetkilerini düzenle-

⁹ Avam Kamarası Kadın ve Eşitlik Komisyonu'nun, LGBT bireylere ilişkin çalışmaları ve eşitliğin sağlanması için politika önerileri içeren raporu için bkz. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/women-and-equalities-committee/inquiries/parliament-2015/transgender-equality/>.

¹⁰ Her ne kadar Komisyonun çalışmalarına LGBT haklarını ve cinsel yönelimi dâhil etmesi yönünde bir engel olmasa da Komisyon, kuruluşundan bu yana LGBT hakları ile cinsel yönelim temelli ayrımcılığa ilişkin hiçbir çalışma yapmamıştır.

¹¹ Bu bağlamda Komisyon, görevleri, bireysel başvuruları incelemesi ve yasama işlevi yanı sıra izleme işlevine sahip olması bakımından, yine Kanunla kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile benzeşmektedir.

yen 4. madde; Komisyona ‘genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden’ bilgi isteme, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ile meslek kuruluşlarının çalışmalarından faydalanma, uygun bulduğu uzmanların bilgisine başvurma ve Ankara dışında çalışma yetkilerini vermektedir.

İçtüzükle kurulan diğer ihtisas komisyonları, sadece TBMM Başkanlığı tarafından kendilerine havale edilen tasarı ve teklifleri görüşerek karara bağlamakla yükümlüdür. KEFEK ise, diğer ihtisas komisyonları gibi kendisine havale edilen tasarı ve teklifleri görüşmenin yanı sıra, alt komisyonlar kurarak ihtisas alanındaki konularda ayrıntılı raporlar hazırlamakta, vatandaşlardan gelen bireysel başvuruları inceleyerek kişilerin mağduriyetinin giderilmesine çalışmakta ve ulusal ve uluslararası kuruluşlarla çalışmalar yürütmektedir.

Komisyon başkanı, başkanvekili, sözcü ve kâtibinin seçimine ilişkin usuller; İçtüzüğün diğer daimi komisyonlara uygulanan 24. maddesindeki usullerden farklıdır. 5840 sayılı Kanun’un 2. maddesine göre, Komisyon bir değil, iki başkanvekili seçer; bir başkan, iki başkanvekili, sözcü ve kâtip seçiminde Komisyonda temsil edilen siyasi parti gruplarının yüzde oranları dikkate alınır. Bu hükümlerle, iktidar partisi/partilerine mensup olmayan üyelerin de mensup oldukları parti grupları nispetinde seçilebilmelerine olanak tanınmaktadır. Nitekim bu hüküm sayesinde, 23, 24 ve 26. Yasama Dönemlerinde bir başkanvekili ve kâtip, muhalefet partilerinden seçilmiştir. Ayrıca yine aynı madde ile bağımsız milletvekillerinin de –sayı oranlarının yetmesi halinde – Komisyona seçilmelerine imkân tanınmaktadır.

3. Komisyonun Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri

Komisyon Kanunu’nun 3. maddesi 1. fıkrasının (a) bendine göre Komisyon; “Kendisine, esas veya tali olarak havale edilen işleri görüşmek, Başkanlığın talebi üzerine ya da istenildiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin kadın erkek eşitliği konusunda T.C. Anayasasına, uluslararası gelişmelere ve yükümlülüklerle uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak”la görevlidir.

Kanunda açıkça belirtildiği üzere, Komisyon, kendi ihtisas alanına giren konularda Meclis Başkanlığının kendisine havale ettiği tasarı ve tekliflerin toplumsal cinsiyet eşitliği açısından Anayasaya ve Türkiye’nin uluslararası yükümlülüklerine uygunluğunu, esas veya tali komisyon olarak inceleyerek karara bağlayabilmektedir. Ancak Komisyon kurulduğu 2009 yılından itibaren hiçbir tasarı ve teklifi esas komisyon olarak görüşmemiştir. Komisyona havale edilen çok az sayıda teklif için, Meclis Başkanlığı tarafından Komisyon esas

komisyon olarak belirlenmiştir. Ancak bu teklifler Komisyon gündemine alınarak görüşülmemiştir.

Komisyonun bugüne kadar tali komisyon olarak görüşerek karara bağladığı işler şunlardır:

- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) (Şubat 2016)
- Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/1013) (Şubat 2015)
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi Birimi (BM Kadın) Arasında BM Kadın Avrupa ve Orta Asya Bölge Ofisi'nin İstanbul'da Kurulmasına İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı (Haziran 2014)
- Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/918) (Mayıs 2014)
- Komisyonun Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının (1/771) (Mayıs 2013)
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Azerbaycan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Aile, Kadın ve Çocuk Politikaları Alanında İşbirliği Protokolü'nün onaylanmasının uygun bulunduğu dair Kanun Tasarısı (1/736) (Şubat 2013)
- Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Tasarısı (6284 sayılı Kanun) (Mart 2012)
- Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesinin Onaylanmasını Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı (İstanbul Sözleşmesi) (Kasım 2011)

TBMM'de tasarı, teklifler ve kanun hükmünde kararnemelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, hangi komisyonun esas, hangi komisyonların tali olacağı TBMM Başkanlığınca kararlaştırılmaktadır. Tasarı ve tekliflerin havale sürecinde, ilgisine göre birden fazla komisyon tali komisyon olabilmekteyken, raporu Genel Kurul görüşmelerinde esas alınacak esas komisyon ise bir tanedir. Havale sürecinde; Anayasa, 1973 yılında kabul edilen İktüzüğün 20. maddesi ve gerekçesi, 30/10/1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, kanunla kurulan komisyonları kuran kanunlar ile havale edilecek tasarı ve tekliflere benzer veya aynı işlerin daha önce hangi komisyonlara havale edildiğine dair teamüller gözetilmektedir (Erikli ve Yapıcı Kaya, 2010, s. 311). Anayasa'nın 162 ve 164. maddeleri ile 3067 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri Plan ve Bütçe Komisyonunun yetki alanına giren işleri belirlemektedir. Kanunla kurulmuş olan İnsan Haklarını İnceleme, Avrupa Birliği Uyum ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonlarını kuran kanunlarda hangi işlerin bu komisyonlara havale edileceği düzenlenmektedir. Bunların dışında, ihtisas komisyonlarının

yetkilerine ve ihtisas alanlarına giren konular hakkında İçtüzükte ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer ihtisas komisyonlarının yetki alanına giren konular ise İçtüzüğün 20. maddesinin gerekçesinde düzenlenmektedir (s. 324-326).

Komisyon kurulduğu 23. Yasama Döneminde (Komisyonun kurulduğu Mart 2009 ile Haziran 2011 arasında) kendisine havale edilen hiçbir tasarı ve teklifi görüşmemiştir. Bu periyotta Komisyona havale edilen tasarı teklif sayısı toplam 24'tür. Aynı periyotta diğer ihtisas komisyonlarına havale edilen iş sayısı ile karşılaştırıldığında Komisyonun en az havale yapılan komisyon olduğu görülmektedir (Civelek, 2011, s. 100-101).

24. Yasama Dönemi ile birlikte Komisyona havale edilen iş sayısı artmıştır. 24. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılında 36, 3. Yasama Yılında 48, 4. Yasama Yılında 45, 5. Yasama Yılında 19 iş havale edilmiştir. Komisyona 26. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılında havale edilen iş sayısı (1 Kasım 2015 tarihinden 27 Mayıs 2016 tarihine kadar) 78 olmuştur. Komisyona havale edilen iş sayısında yasama yılları boyunca belirgin bir artış gözlenmektedir.

Komisyona havale edilen iş sayısının Komisyonun kuruluş yılından itibaren her sene arttığı görülmektedir. Bu artışın nedenlerinin başında; kadın erkek eşitliği, kadının ekonomik ve medeni haklarının iyileştirilmesi, kadına karşı şiddete ilişkin cezai düzenlemeler, kadının karar alma mekanizmalarında temsiline yönelik geçici özel önlemler ve kadın bakanlığının kurulması gibi konularda milletvekilleri tarafından çok daha fazla sayıda kanun teklifi verilmesidir. Özellikle 26. Yasama Döneminde; kadın bakanlığının kurulması, doğum yaptığı dönemde sigortalı olmayan kadınların doğum borçlanması yaparak erken emekli olabilmeleri, kadının ilk soyadını evlenme halinde de kullanma hakkının düzenlenmesi, 18 yaşından önce evlilik yapılmasına hiçbir şekilde müsaade edilmemesi gibi konularda çok sayıda teklif verilmiştir. Benzer şekilde başka bir husus da, kadına yönelik şiddetle mücadeleyle yönelik çok sayıda teklifin verildiği ve bunların Adalet Komisyonu esas komisyon olmak üzere tali komisyon olarak Komisyona havale edildiğidir. Komisyona havale edilen 78 tasarı ve tekliften 22 tanesi kadına yönelik şiddetle mücadeleyle yöneliktir. Bu tekliflerde; özellikle 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen kasten öldürme, kasten yaralama, kişiyi hürriyetinden yoksun bırakma gibi suçların kadına yönelik işlenmesi halinde cezaların ağırlaştırılması veya indirim uygulanmamasına yönelik düzenlemeler öngörüldüğü görülmektedir. Milletvekillerce kadın erkek eşitliğine, kadın haklarına ve kadının güçlenmesine ilişkin daha fazla sayıda teklif hazırlanması; Komisyona havale edilen iş sayısının artmasında etkili olmuştur.

Komisyona havale edilen iş sayısındaki artışın bir diğer nedeni; TBMM yasama bürokrasisinde toplumsal cinsiyete ve kadın erkek eşitliğine ilişkin far-

kındalığın artmış olmasıdır. Havale işlemi, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Komisyonlar Bürosu'nda görevli yasama uzmanları tarafından başlatılmakta, silsile halinde Kanunlar ve Kararlar Başkan Yardımcısı, Başkanı, Genel Sekreter Yardımcısı ve Genel Sekreter onayından geçerek Meclis Başkanı'na sunulmakta, Meclis Başkanı'nın imzası ile havale işlemi tamamlanmaktadır. Komisyon, diğer ihtisas komisyonlarına göre yeni kurulmuş bir komisyon olması sebebiyle¹² Komisyona yapılacak havalelerde yerleşik bir havale uygulaması olmadığı için ilk yıllar Komisyona havale edilen iş sayısı düşük seyretmiştir.

Bu bağlamda, bir diğer husus da, havale sürecinde etkin karar verici olan yasama uzmanları ve yöneticilerin toplumsal cinsiyet bakış açısı ile hareket edebilmeleridir (Palmieri, 2011, s. 111). İlgili tasarı ve teklif de toplumsal cinsiyet eşitliğini ilgilendiren, kadını ve erkeği farklı etkileyebilecek düzenlemeler olması halinde Komisyonun en azından tali komisyon olarak belirlenmesi önem taşımaktadır. Komisyona havaleye ilişkin yerleşik uygulama olmadığı hallerde, bu bakış açısı ile ilgili tasarı veya teklifin kadımlar ve erkekler üzerinde farklı etkiler doğurabileceği, dolayısıyla toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısı ile değerlendirilmesinin gerekli olduğu öngörülerek Komisyona tali olarak havalesi gerçekleştirilebilecektir. Komisyonun tanınırlığın artması, yıllar içinde havale edilen işler sayesinde ihtisas alanının belirginleşmesi ile yasama uzmanları ve ilgili idarecilerin konuya ilişkin hassasiyetlerinin artması ile Komisyona havale edilen iş sayısının artışında etkili olmuştur.

Komisyona havale edilmesi uygun olacağı halde havale edilmeyen tasarı ve tekliflere ilişkin olarak İçtüzüğün 34. maddesi, komisyonlara ilgili tasarı veya teklifin kendilerine havalesini isteme hakkını vermektedir. Böyle hallerde, esas komisyon ile havale edilmesini talep eden komisyon aynı fikirdeyse, Meclis Başkanlığı tarafından talep edilen havale işlemi gerçekleştirilir. Nitekim Komisyon, 26. Yasama Döneminde esas komisyon olarak İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na havale edilen 1/596 esas numaralı 'Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısının' kendisine havalesini istemiştir. Tasarı, tali komisyon olarak Plan ve Bütçe; Anayasa; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarına havale edilmiş ancak KEFEK'e havale edilmemiştir. Tasarının havalesinde teamüller gözetilmiş; kadro ihdası içerdiği için Plan ve Bütçe, yeni bir kurum oluşturulduğu için Anayasa, gerekçesinde Avrupa Birliği mevzuatına atıf yapıldığı için Avrupa Birliği Uyum ve engellilere ilişkin hükümleri nedeni Sağlık, Aile, Çalışma ve

¹² KEFEK'ten sonra 2014 yılında 6532 sayılı Kanun'la Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu kurulmuştur. Ancak bu Komisyon, Kanun gereği tasarı ve teklif görüşmemektedir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da, Komisyonu kuran 3686 sayılı Kanun'da 2011 yılında yapılan değişiklikle tasarı ve teklif görüşme yetkisine sahip olmuştur.

Sosyal İşler Komisyonlarına havale edilmiştir. Her ne kadar bir tasarı veya teklifin havalesinde tali komisyon sayısına ilişkin bir sınır olmasa da, KEFEK tali komisyon olarak belirlenmemiştir. Hâlbuki Tasarının ilk iki bölümünde, eşitlik ve ayrımcılık yasağı ile bunlara ilişkin kavramlar tanımlanmakta; ayrımcılık yasağının kapsamı ve istisna halleri düzenlenmektedir. KEFEK'i kuran 5840 sayılı Kanun dikkate alındığında, Komisyonun kuruluş amacı; kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yasama zemininden katkı vermek ve cinsiyete dayalı ayrımcılıkla mücadele etmektir. Bu bağlamda, eşitlik ve ayrımcılığa ilişkin ilk kapsamlı mevzuat çalışması olan Tasarının tali komisyon olarak KEFEK'e mutlaka havalesi gerekiyken, tali komisyonların sayısının sınırlı tutulması gayesiyle KEFEK'e havale gerçekleşmemiştir. Komisyon, Meclis Başkanlığına başvurarak İçtüzüğü'nün 34. maddesi gereğince Tasarının kendisine havale edilmesini talep etmiş, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun uygun görüşü ile Meclis Başkanlığı havaleyi gerçekleştirmiştir.

Tasarının tali komisyon olarak havale edildiği komisyonlar arasında Tasarırı tek görüşen komisyon KEFEK olmuştur. Komisyon, raporunda Tasarının bir maddesinde değişiklik önermiş,¹³ önerilen değişiklik esas komisyonca kabul edilmiş, esas komisyonun Tasarı görüşmelerinde verilen önerge ile KEFEK'in önerdiği değişiklik metne yansımıştır.¹⁴ Komisyonun bu deneyimi şuna işaret etmektedir: Havale sürecine toplumsal cinsiyet bakış açısı dâhil edilmediğinde, mutlaka havale edilmesi gereken işler bile Komisyona havale edilmeyebilmektedir. Bu sebeple, Komisyonun ve Komisyonda görevli yasama uzmanlarının TBMM'ye sunulan tasarıları ve (görüşülerek kanunlaşma ihtimali olan) teklifleri, yakından takip etmesi ve gerekli hallerde havale sürecine müdahale etmesi Komisyonun yasama sürecindeki etkinliği bakımından önemlidir.

Komisyonun yasama sürecindeki etkinliğine ilişkin dile getirilen en önemli eleştirilerin başında Komisyonun bugüne kadar hiçbir tasarı veya teklifin görüşmesinde esas komisyon olmamış olması gelmektedir. İlginç bir şekilde, yakın zamana kadar bazı siyasetçiler ile kadın hakları alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının bazı temsilcilerinde bile Komisyonun esas komisyon olamayacağına dair yasal bir engel olduğu düşüncesi hâkim olmuştur. Komis-

¹³ Sıra Sayısı 149, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Tasarısı (1/596) ile Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporları, 26. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılı.

¹⁴ 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun 9. maddesine Kurumun Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu'nu yılda en az bir kez bilgilendireceği yer almaktadır. Her ne kadar Tasarının kapsamı düşünüldüğünde KEFEK'in girişimi ve önerisi ile yapılan bu değişiklik çok tali görünse de bu düzenleme ile KEFEK kuruluşundan bu yana ilk kez bir tasarıya etki etmiştir.

yonun esas komisyon olabilmesi yönünde hiçbir yasal engel yoktur. Komisyonu kuran 5840 sayılı Kanun'un 3. maddesi 1. fıkrası (a) bendinde; 'esas veya tali havale edilen işleri görüşmek' ibaresi yer almaktadır. Yine de açık hükme rağmen Komisyonun kurulduğu 2009 yılında 2015 yılına kadar hiçbir tasarı ve teklif Komisyona esas komisyon olarak havale edilmemiştir. İlk kez 24. Yasama Dönemi 5. Yasama Yılında iki kanun teklifi Komisyona esas komisyon olarak havale edilmiştir. Bunların ikisi de kadın bakanlığının kurulmasına ilişkindir.¹⁵ Komisyon, bunları gündemine alarak görüşmediğinden yasama döneminin sona ermesi ile kadük olmuştur. 26. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılında da kadın bakanlığının kurulmasına ilişkin üç kanun teklifi Komisyona esas komisyon olarak havale edilmiştir.¹⁶ Normalde İçtüzüğün 20. maddesi gerekçesi gereği, bakanlıkların kuruluş ve çalışma usullerine ilişkin tasarı ve tekliflerin Anayasa Komisyonuna esas komisyon olarak havale edilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu tekliflerde, Anayasa Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu ile beraber tali komisyonlar olarak belirlenmişlerdir. Bu anlamda, yeni bir havale pratiğine gidildiği görülmektedir.

Komisyonun yasama sürecine katkısına etki eden bir diğer etken de 'torba' olarak nitelenen, konu ve amaç bütünlüğü taşımadan birçok kanunda değişiklik yapan tasarı ve tekliflerdir. Torba tasarı ve teklifler, içeriğinde birden çok komisyonun ihtisasına giren konular içermesine rağmen tek bir komisyon esas komisyon olarak tayin edilebilmekte, diğer komisyonların ihtisasından faydalanılmamaktadır (Elverdi, 2012, s. 120). Komisyonu ilgilendiren, ihtisas alanına giren düzenlemeler de zaman zaman torba şeklinde hazırlanan tasarı ve teklifler içinde yer alabilmekte, diğer düzenlemeler göz önüne alınarak, bu tasarı ve teklifler çoğu zaman en fazla tali komisyon olarak Komisyona gönderilmektedir. Hâlbuki torba şeklindeki tek bir tasarı veya teklif, konu ve amacına göre ayrı metinler halinde düzenlenerek farklı tasarı veya teklifler şeklinde Meclis'e sunulmuş olsa, Komisyonun esas komisyon olarak belirlenme ihtimali artacaktır.

Tasarı ve tekliflerin komisyonlarda görüşülmesine ilişkin bir diğer husus da, zaman zaman iktidar partisinin yasama sürecini hızlandırmak için tali komisyonların ilgili tasarı veya teklifi görüşmemesini istemesidir. İçtüzüğün 37. maddesi bir tasarı veya teklifi sonuçlandırmak için esas komisyona kırk beş,

¹⁵ 2/2712 esas numaralı İçişleri Bakanlığı Pervin Buldan'ın Kadın Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi ile 2/2767 esas numaralı İstanbul Milletvekili Sezgin Tanrıkulu ve 21 milletvekilinin Kadın Bakanlığı Kurulması Hakkında Kanun Teklifi.

¹⁶ 2/91 İstanbul Milletvekili Sezgin Tanrıkulu'nun Kadın Bakanlığı Kurulması Hakkında Kanun Teklifi, 2/493 İstanbul Milletvekili Gamze Akkuş İlgezdi ve 40 Milletvekilinin Kadın Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi, 2/662 Siirt Milletvekili Besime Konca'nın Kadın Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi.

tali komisyonlara on gün süre tanımıştır. Esas komisyonun bir an önce ilgili işin görüşmelerine başlaması için tali komisyonların işi görüşmemesi istenebilmekte, böyle hallerde komisyon başkanları işi komisyon gündemine almaktadır. Bu durumlarda, Komisyon, tali komisyon olarak da ilgili tasarı ve teklife ilişkin görüşme yapmamakta ve kendi ihtisas alanına dair görüşünü esas komisyona iletememektedir.¹⁷ İktidar partisinin talep etmediği durumlarda komisyonların kendilerine havale edilmiş tasarı veya teklifleri görüşmeleri pek mümkün olmamaktadır. Özellikle muhalefet partilerine üye milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri; komisyonların gündemine alınmamasında ancak görüşülecek bir tasarı veya iktidar partisine üye milletvekillerinin teklifi ile birleştirilerek görüşülmektedir. Komisyon kuruluşundan bugüne bir kez muhalefet partilerine üye milletvekillerinin tekliflerini gündeme alarak görüşmüştür. Bu durum, diğer komisyonlarda da ender görülebilecek bir durumdur. 24. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılında muhalefet partilerine üye milletvekilleri tarafından verilen beş teklif, bir tanesi esas alınmak üzere birleştirilerek görüşülmüştür.¹⁸ Gündeme alınan teklifler, dini nikâhla erken yaşta evliliklerin önüne geçmek amacıyla cezai yaptırımların düzenlenmesine ilişkindir. Komisyon tekliflerin geneli üzerinde görüşme yapmış, maddelerini ayrı ayrı görüşmemiştir. Nihayetinde, Komisyon üyeleri arasında uzlaşma sağla-

¹⁷ 24. Yasama Dönemi 5. Yasama Yılında Komisyona tali olarak havale edilen “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/1013)”, kadın memur ve işçilere kısmi çalışma veya ücretsiz izin hakkı veren düzenlemeler içermekteydi. Komisyon, Tasarayı gündemine alarak Tasarının kendisini ilgilendiren kadın istihdamına ilişkin kısımlarını görüşerek raporunu hazırlamış ve esas komisyon olan Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna iletmisti. Bkz: Sıra Sayısı 711, 24. Yasama Dönemi, 5. Yasama Yılı. Söz konusu Tasarı, esas komisyonun görüşerek karara bağlamasının ardından Genel Kurul gündemine girmiş, ancak Genel Kurul’da görüşülememiştir. Benzer düzenlemeleri içeren ‘torba’ tasarı 26. Yasama Yılında yeniden Meclis’e sunulmuş; bu kez Komisyon Tasarayı gündemine alarak görüşmemiş; hiçbir tali komisyonun görüşmediği Tasarı, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda karara bağlanmış, Genel Kurul’da kabul edilmiştir. Bkz: Sıra Sayısı 68, 26. Yasama Dönemi, 1. Yasama Yılı ve Kanun no. 6663.

¹⁸ Eskişehir Milletvekili Ruhsar Demirel’in 2/1962 esas numaralı “Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” esas alınarak, Antalya Milletvekili Gürkut Acar’ın 2/1171 esas numaralı “Türk Ceza Kanunu ve Türk Medeni Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi”, Kayseri Milletvekili Yusuf Halaçoğlu’nun 2/1982 esas numaralı “Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, Hatay Milletvekili Mehmet Ali Ediboğlu’nun 2/1996 esas numaralı “Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ve Tekirdağ Milletvekili Candan Yüceer’in 2/2005 esas numaralı “Türk Medeni Kanunu ve Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” birleştirilerek görüşülmüştür. Bkz: TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu 24. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu.

namamış, Komisyon raporunda toplantıda üyeler ve sivil toplum temsilcileri tarafından dile getirilen görüşlerin esas komisyona bildirilmesi oylanarak kabul edilmiştir.¹⁹ Teklifler esas komisyonca görüşülmemiştir.

Komisyonun yasama işlevine sahip en yeni kurulmuş ihtisas komisyonu olduğu düşünüldüğünde; yıllar içerisinde havale pratiğinde yerini alması, havale edilen tasarı ve teklif sayısının artış göstermesi, kısıtlı da olsa bell konulara ilişkin tekliflerde esas komisyon olarak tayin edilmesi, Komisyonun etkinliği bağlamında olumlu gelişmelerdir. Öte yandan, yasama sürecinin hızlandırılma gayesi, 'torba' tasarı ve teklif gibi uygulamalar ise Komisyonun tasarı ve tekliflere etki edebilmesi önünde engel teşkil etmektedir.

4. Komisyonun Denetim Faaliyetleri

KEFEK, Kanun'la kurulmuş olduğu için kuruluş dayanağı içtüzük olan komisyonlardan daha farklı yetkilere sahiptir. İçtüzüğün 20. maddesinde sayılan komisyonlar,²⁰ İçtüzüğe göre kendilerine havale edilen kanun teklif ve tasarılarını görüşmekle yükümlüdür. KEFEK ise kurucu kanunu sayesinde yasama işlevi yanı sıra 5840 sayılı Kanun'da sayılan görev ve yetkileri sayesinde denetim faaliyetlerinde de bulunabilmektedir. Komisyonun denetim faaliyetleri; geleneksel parlamenter denetimden farklıdır. 5840 sayılı Kanun'un 3. maddesinde Komisyonun görevleri arasında;

- her yasama yılının sonunda Türkiye'deki kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere ve Komisyonun o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmak,
- kadın hakları ile kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olarak diğer ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki gelişmeleri takip etmek, gerektiğinde yurt dışında incelemelerde bulunmak ve bu gelişmeler konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisini bilgilendirmek,
- kadın erkek eşitliği konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına ilişkin gerekli bilgi ve dokümanları temin etmek,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca havale edilen kadın erkek eşitliğinin ihlaline ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,

sayılmıştır.

¹⁹ Komisyon toplantı tutanağı için bkz.: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=47.

²⁰ Maddede sayılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, kanunla kurulmuşlardır ve görevleri kuruluş kanunlarında sayılmıştır. Dilekçe Komisyonu da, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile İçtüzüğün ilgili maddelerine göre kendisine gelen dilekçeleri karara bağlar ve kanun tasarıları ile teklifi görüşmez.

Komisyunun bu görevleri yerine getirebilmesi için Kanun'un Komisyunun yetkilerini düzenleyen 4 maddesinde;

- genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden kanunlarda öngörülen usullere uyarak bilgi istemek ve ilgililerini çağırarak bilgi almak yetkisine sahip olduğu,
- görev alanıyla ilgili faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının çalışmalarından yararlanabileceği,
- uygun bulacağı uzmanların bilgisine başvurabileceği ve Ankara dışında çalışabileceği,

öngörülmüştür.

4.1. Eşitliğin İhlali ve Ayrımcılık İddialarına İlişkin Başvurular

Komisyon, kendisine doğrudan ulaşan veya Meclis Başkanlığı tarafından havale edilen toplumsal cinsiyete dair ayrımcılık iddialarına ilişkin bireysel başvuruları inceleyerek bunların incelenmesi ve çözümü için ilgili kamu idareleri ile iletişim kurmaktadır. Kadın erkek eşitliğinin ihlal edildiğini veya toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa maruz kaldıklarını düşünen kişiler mektupla veya faksla Komisyona başvurabilmektedirler. Komisyona gelen başvurular ilk olarak Komisyonda görevli yasama uzmanları tarafından incelenmekte, ardından Komisyon Başkanının talimatı doğrultusunda işlem başlatılmaktadır. Komisyon üyeleri, Komisyona gelen başvuruları ve yapılan yazışmaları talep etmeleri halinde görebilmektedir. Başvurulara ilişkin olarak Komisyon toplantısında görüşme yapılması yoluna gidilmemekte ancak bazı hallerde Komisyon başkanının kararıyla Komisyon bilgilendirilmektedir. Komisyon, başvurulara ilişkin yaptığı işlemlere dair başvurucuya üç ay içerisinde bilgi vermekle yükümlüdür. (Civelek, 2011, s. 105). Komisyunun her yasama yılı sonunda hazırladığı ve bastırarak dağıttığı faaliyet raporunda, Komisyona gelen ve işlem yapılan bireysel başvuruların sayısı ve konuları hakkında bilgi verilmektedir.

Komisyona gelen başvuruların konularına bakıldığında; “evlilik sebebiyle soyadı değişikliği, kadına yönelik şiddet, kadına yönelik cinsel saldırı ve işkence, kız çocuğunun cinsel istismarı, kadın intiharları, kadın cinayetleri, küçük yaşta aile baskısıyla evlilik, töre cinayetine kurban gitme korkusuyla yardım talebi, işyerinde taciz (mobbing), yükseköğretim kurumlarında kılık ve kıyafete yönelik uygulamalar, koruma kararı alınması talebi” (s. 107) konularının öne çıktığı görülmektedir.

Başvurulara ilişkin verilere bakıldığında Komisyunun kuruluşunda bu yana başvuru sayısının düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Komisyunun ku-

rulduğu 23. Yasama Döneminde (Kurulduğu Mart 2009 – Haziran 2011 dönemi) Komisyona 76 başvuru ulaşılmıştır (s. 106). Takip eden yıllarda, Komisyona gelen başvuru sayısı azalma eğiliminde olmuş; 24. Yasama Dönemi 1 ve 2. Yasama Yıllarında 24, 3. Yasama Yılında 36, 4. Ve 5. Yasama Yıllarında 9’ar başvuru yapılmıştır.²¹ 26. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılı itibariyle (1 Kasım 2015-27 Mayıs 2016 dönemi) Komisyona ulaşan başvuru sayısı sadece 7’dir. Komisyona ulaşan başvuru sayısının düşüklüğü, TBMM’de başvuru alan diğer iki komisyon olan Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile karşılaştırıldığında daha belirgin görünmektedir. KEFEK’in toplam 78 başvuru aldığı 24. Yasama Döneminde; Dilekçe Komisyonu 35.290,²² İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ise 7700²³ başvuru almıştır.

KEFEK’in diğer iki komisyondan daha az başvuru alması, bu üç komisyonun ihtisas alanları gözetildiğinde doğaldır. Dilekçe Komisyonu, vatandaşların kamu idareleri ile yaşadıkları her türlü sorun için başvuru merci durumundadır. Ayrıca, Komisyon Türk parlamento tarihinin en başından itibaren faaliyet göstermektedir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu da tüm insan hakları ihlali iddialarına ilişkin başvuruları almaktadır. KEFEK ise Kanun’unda da belirtildiği üzere, kadın erkek eşitliğinin ihlali ile toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık iddialarına dair başvuruları kabul etmektedir.

Komisyonun ihtisas alanının diğer başvuru alan komisyonlardan daha kısıtlı olmasının yanı sıra, başka bir husus da başvuru kabul eden kurumların sayısının fazlalığıdır. Meclis’te bulunan üç komisyonun yanı sıra 2010’da yapılan anayasa değişikliği ile TBMM’ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, vatandaşların idarenin eylemleri ile hak ihlali iddialarına ilişkin başvuruları kabul etmeye başlamıştır. Başvuru kabul eden kurumların çokluğu da Komisyona ulaşan başvuru sayısının azlığında etkilidir. Her ne kadar uygulamada Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonları, KEFEK’in ihtisasına girdiğini düşündükleri başvuruları Komisyona iletiyorsa da, kadın hakları ile toplumsal cinsiyete dair ayrımcılığın diğer hak gruplarını kesmesi itibariyle bunlara ilişkin başvurular diğer iki komisyon tarafından da incelenebilmektedir. Toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık iddialarına ilişkin bir başvuru, söz konusu dört kuruma da yapılabilir.

Nitekim Kamu Denetçiliği Kurumu verilerine bakıldığında, Kuruma kadın ve çocuk hakları alanında 2013’te 32, 2014’te 40 ve 2015’te 103 başvurunun

²¹ Sayılar, Komisyonun her dönem hazırladığı faaliyet raporlarından derlenmiştir.

²² Bkz. Dilekçe Komisyonu 24. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu, erişim: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/24_yd_faaliyet_rapor.pdf.

²³ İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu’nda görevli yasama uzmanlarından alınmıştır.

yapıldığı görülmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015, s. 49). Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonlarının faaliyet raporlarında başvurulara ilişkin ‘kadın hakları’ veya ‘toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık’ gibi bir sınıflandırma yapılmadığından bu komisyonların KEFEK’in ihtisasına dair kaç başvuru aldıkları tam belirlenmemektedir.

Başvuru sayısına dair Kamu Denetçiliği Kurumu verilerine de dayanılarak yapılabilecek bir diğer çıkarım da, kadın hakları ve toplumsal cinsiyete dair ayrımcılık iddialarına ilişkin az sayıda başvuru yapıldığıdır. Kamu Denetçiliği Kurumuna belirtilen yıllarda bu alanlarda toplam 175 başvuru yapılmış, tüm başvurular içinde bunların oranı yüzde 1.70 olmuştur. Kuşkusuz, bazı başvurular başka konularla değerlendirilip farklı bir hak grubu dâhilinde sınıflandırılmış olabilecektir. Ancak yine de kadın hakları ve toplumsal cinsiyet temelli ayrımcılık iddialarına ilişkin başvuru sayıları genel olarak azdır. Türkiye’nin uluslararası toplumsal cinsiyet indekslerindeki sıralaması ve toplumsal cinsiyet istatistikleri²⁴ gibi ölçütler dikkate alındığında kadınlar ve erkekler arasında fiili eşitliğin sağlanmasının uzağında olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, başvuruların azlığı toplumsal cinsiyet eşitliğinin ve fiili eşitliğin sağlandığına dair bir işaret değildir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, başvuruların artması için kadın hakların alanında çalışan sivil toplum kuruluşları ile üniversite ve baroların kadın araştırma birimleri ile daha fazla iletişim içinde olduğunu bildirmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014, s. 136). Benzer şekilde Komisyonun da, söz konusu yapılarla daha sıkı iş birliği içinde olarak onlarla iş birliğine yönelik daha fazla faaliyet yapması, başvuru sayılarının artırılmasına katkı sağlayabilecektir. Başka bir husus da, başvuru sürecinin vatandaşlar için kolaylaştırılmasıdır. Dilekçe Komisyonu ve Kamu Denetçiliği Kurumu internet üzerinden başvuru olanağını sunmaktadır. Posta yoluyla yazılı başvuru yönteminin yanı sıra, Komisyonun da başvuruyu kolaylaştırmak üzere benzer bir olanak sunması yerinde olacaktır.

4.2. Alt Komisyonlar

Komisyon; ayrıntılı inceleme gerektiren, toplumsal cinsiyet eşitliğinin gerçekleştirilmesi ve kadın hakları ve kadının statüsünün geliştirilmesi için önem taşıyan konuların çalışılması için her yasama yılında 5 ila 7 üyeden oluşan alt komisyonlar kurmaktadır. Komisyonun alt komisyonlar kurmasına dair Kanun’da veya İktüzükte bir dayanak yoktur. Komisyon başkanı ve üyeler tarafından önerilen çalışma konuları Komisyon toplantısında görüşülür; çalışılma-

²⁴ Türkiye İstatistik Kurumu tarafından her sene ‘Toplumsal Cinsiyet İstatistikleri’ yayımlanmaktadır.

sı konusunda üzerinde uzlaşılacak konular için, yasama yılının başında, Komisyon kararıyla alt komisyon kurulur. Alt komisyonlarda da siyasi parti grupları oranlarına göre temsil edilir.

Alt komisyonlar geçici sürelerle görev yapmakta, çalışma süreleri genellikle kuruldukları yasama yılıyla sınırlı kalmaktadır (6-9 ay). Alt komisyonlar; kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütlerinden konuyla ilgili uzmanları toplantılarına davet ederek bilgilerine başvurmaktadır. Yanı sıra, gerekli görülen hallerde çalışma ve inceleme ziyaretlerinde de bulunmaktadır. Toplantı ve çalışmalarını tamamlayan alt komisyonlar, çalışmalarını rapor haline getirirler. Bu rapor öncelikle alt komisyonda tartışılır ve kabul edilir. Ardında rapor Komisyona sunulur. Rapor, Komisyonda görüşülüp kabul edildikten sonra basılır ve dağıtılır.

Komisyonun kuruluşundan bu yana kurduğu alt komisyonlar ve kabul ettiği raporlar şunlardır:

23. Yasama Döneminde Komisyonun kabul ettiği raporlar:

- Erken Yaşta Evlilikler Hakkında İnceleme Yapılmasına Dair Rapor (2010)
- Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine İlişkin Uygulamaların İncelenmesi Hakkında Komisyon Raporu (2010)
- Çocuk Cinsiyeti Nedeniyle Kadın Üzerinde Oluşturulan Psikolojik Şiddet, Başlık Parası Ve Geleneksel Evlilikler Hakkında Komisyon Raporu (2010)
- İşyerinde Psikolojik Şiddet (Mobbing) Ve Çözüm Önerileri Hakkında Komisyon Raporu (2011)
- Eğitim Sistemimizdeki Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Yeri Konulu Komisyon Raporu (2011)

24. Yasama Döneminde Komisyonun kabul ettiği raporlar:

- Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinde Medyanın Rolü Komisyon Raporu (2012)
- Toplumsal Cinsiyet Açısından Anayasa Komisyon Raporu (2012)
- Her Alanda Kadın İstihdamının Artırılması ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu (2013)
- Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu (2014)

26. Yasama Dönemi 1. Yasama Yılı itibarıyla de Komisyon üç alt komisyon kurmuştur. Alt Komisyonlar çalışmalarını hala sürdürmektedir. Kurulan alt komisyonlar şunlardır:

- Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşı Olan ve Vatandaşlıktan İzinle Çıkmış Kadınların ve Ailelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri Konulu Alt Komisyon
- Kırsal Alanda Kadının Güçlendirilmesi ve Kırsalda Kadın Girişimciliğinin Desteklenmesi Alt Komisyonu
- Türkiye’de Yaşayan Engelli Kadınlar ile Engellilere Bakmakta Olan Kişilerin Sorunları ve Çözüm Önerileri Konulu Alt Komisyon

Alt komisyon çalışmaları sayesinde Komisyon, toplumsal cinsiyet eşitliğini ve kadının statüsünü ilgilendiren konularda bağımsız bir çalışma yürütmüş olur. Bu çalışmalar, ilgili konu hakkında kamu kurumları ve sivil toplumda farkındalık yaratmakta, raporlarda edinilen bulgular ilgili bakanlıklara öneri olarak iletilmektedir. Bu raporlar, mevzuat değişiklikleri ve politika tercihlerine de etki yapmaktadır. Örneğin, 23. Yasama Döneminde yayımlanan “Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine İlişkin Uygulamaların İncelenmesi Hakkında Komisyon Raporu”, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi Hakkında Kanun’un hazırlanmasına zemin hazırlamıştır.

Benzer şekilde; Komisyonca hazırlanan “İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu”nun katkılarıyla ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının teknik çalışmaları ile 19 Mart 2011 tarihinde “İşyerinde Psikolojik Tacizin Önlenmesi” konulu Başbakanlık Genelgesi (2011/2 sayılı) yayınlanmıştır (Civelek, 2011, s. 114).

Komisyonun en son kabul ettiği rapor olan “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu” ise, en etkili olan Komisyon raporudur. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, ülkemizde az bilinen ve az çalışılmış bir konudur. Komisyonun bu konuyu alt komisyon kurarak çalışmaya başlaması sonrasında, 24. Yasama Dönemi’ndeki Komisyon Başkanı ve Alt Komisyon Başkanı’nın Kalkınma Bakanlığı nezdindeki girişimleri neticesinde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme 2013 yılında kabul edilen “10. Kalkınma Planı”na dâhil olmuştur. 10. Kalkınma Planı’nda toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeyle ilişkin farkındalık yaratılacağı ve örnek uygulamalar geliştirileceği belirtilmiştir.²⁵ Yanı sıra, bu raporda yer alan değerlendirme, tespit ve öneriler; Birleşmiş Milletler Kadın Birimi’nin 2012-2015 yıllarında yürüttüğü “Birleşmiş Milletler Kadınların İnsan Haklarının Geliştirilmesi Ortak Programı”nın üç bileşeninden biri olan “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Projesi”nde esas alınmıştır. Projenin uygulandığı illerde rapor paydaşlarla paylaşılmış, raporda getirilen önerilerin yerel düzeyde uygulanmasına çalışılmıştır. TBMM idari teşkilatı nezdinde ise geçtiğimiz seneden itibaren kurum bütçesini toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme esaslarına göre hazırlamak için çalışmalar yapılmaya başlanmıştır.

Alt komisyon çalışmaları ve raporları, hükümet politikalarına etki edebildiği gibi, Komisyonun kapasitesinin artırılmasına da etki etmektedir. Komisyonun toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik istihdamdan şiddete değişik alanlarda yaptığı alt komisyon çalışmaları, hem Komisyon üyeleri hem

²⁵ Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, 10. Kalkınma Planı (2014-2018) ‘Kadın ve Çocuk’ başlığı altında 257. maddede yer almıştır.

de görevli yasama uzmanları için bilgi, uzmanlık ve deneyim artırıcı nitelikte olmaktadır. Daha uzun vadede, bu çalışmalar, Komisyonun yasama veya denetime ilişkin diğer faaliyetlerinin etkinliğini de artırmaktadır.

4.3. Değerlendirme Raporu

5840 sayılı Kanun'da 'Türkiye'deki kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik gelişmelere ve Komisyonun o yılki faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu' hazırlamak ve TBMM'ye sunmak Komisyonun görevleri arasında sayılmıştır. Kanun'un 5. maddesine göre Danışma Kurulu'nun önerisi ile bu rapor Genel Kurul gündemine alınıp üzerinde görüşme açılabilir.

Ancak Komisyon kuruluşundan bu yana Kanun'da belirtilen şekilde bir değerlendirme raporu hazırlamamakta, yerine o yasama yılında Komisyonun tüm faaliyetlerini kapsayan bir faaliyet raporu hazırlamaktadır. Faaliyet raporu, Komisyonda görevli yasama uzmanlarınca her yasama yılı sonunda hazırlanarak Komisyon Başkanının onayına sunulur ve bastırılır. Yasama yılının sonunda veya bir sonraki yasama yılının başında, faaliyet raporu; tüm Komisyon üyelerine, kadın milletvekillerine, bakanlıklara, kadın sivil toplum örgütlerine ve üniversitelerin kadın çalışma merkezlerine dağıtılır.

Komisyonun her yasama yılı sonunda hazırladığı bu raporlar, kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik ülkedeki gelişmeleri ele almamakta, sadece Komisyonun o seneki faaliyetleri ile sınırlı tutulmaktadır. Hazırlandığı şekli itibarıyla, Komisyonun o sene içerisindeki tüm toplantı, karar ve raporlarına ilişkin bilgi vermekte; bireysel başvurular ile havale edilen tasarı ve tekliflere ilişkin verileri sunmaktadır. Bu anlamda, Komisyonun çalışmalarına ilişkin hem hafıza oluşmasını sağlamakta, hem de Türkiye'de kadın hakları ve eşitlik çalışan sivil toplum örgütlerini ve üniversite kadın çalışmaları merkezlerini Komisyonun çalışmaları hakkında bilgilendirmektedir.

Ülkedeki kadın erkek eşitliğine ilişkin gelişmelerin ele alınmaması iki bağlamda değerlendirilebilir; konunun çok geniş kapsamlı olması ve Komisyonun bu yönde bir irade göstermemesi. Kadın erkek eşitliğine ilişkin gelişmeler dendiğinde; istihdam, eğitim, şiddet, siyasi katılım gibi alanlarda kapsamlı bir çalışma yapılması gerekecektir. Komisyonun insan ve uzmanlık kaynağı, böyle bir çalışmanın büyüklüğü ve Komisyonun diğer işleri düşünüldüğünde yeterli değildir. İkincil olarak, Komisyon üyelerinden böyle bir raporun hazırlanmasına yönelik bir talep veya başvuru gelmemekte, böyle bir irade oluşmadığı için sadece faaliyet raporunun hazırlanması ile yetinilmektedir.

5. Değerlendirme: Fırsatlar ve Sınırlılıklar

KEFEK'in 2009 yılında kurulması ile toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına parlamento zemininden katkı sunacak önemli bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. 5840 sayılı Kanun'la kurulan Komisyona; hem diğer ihtisas komisyonlarına kıyasla geniş görev ve yetkiler tanınmıştır. Komisyon, esas veya tali komisyon olarak tasarı ve teklifleri görüşebilmekte; yasama işlevinin yanı sıra, ayrımcılık ve eşitlik ihlali iddialarına ilişkin bireysel başvuru alabilmektedir. Yanı sıra, ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip ederek TBMM'yi bilgilendirmek, her sene rapor hazırlamak ve mevzuatı taramak da Komisyonun görevleri arasındadır. Bu görevleri yerine getirmesi için kamu idarelerinden bilgi talep edip uzman çağırarak, yurt içi ve yurt dışında çalışma yapabilmek ve sivil toplum ve üniversitelerle iş birliği yapmak; Komisyonun yetkileri arasındadır. Bu bağlamda, Komisyonun toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın hakları için kurulmuş bu tarz daimi komisyonların sahip olduğu yetki ve görevlerin hepsine sahip olduğu da söylenebilecektir (Palmieri, 2011, s. 40).

Kuruluşundan bugüne Komisyonun çalışmaları değerlendirildiğinde kendisine verilen görevleri yerine getirirken sınırlılıklarla karşılaştığı görülmektedir. Yasama sürecindeki rolü bağlamında; tasarı ve tekliflerin esas veya tali Komisyona havalesinde hiçbir yasal engel olmamasına rağmen, havale sayısının azlığı ve Komisyonun hiçbir işi esas komisyon olarak görüşmemiş olması göze çarpan ilk hususlardır. Son yıllarda daha fazla tasarı ve teklifin havale edilmesi, az sayıda teklif de Komisyonun esas komisyon olması; havale sürecinde Komisyonun daha fazla yer aldığına dair olumlu işaretlerdir. Ancak, 'torba' tasarı uygulaması ve yasama sürecinin hızlandırılması için tali komisyonlara zaman tanınmaması gibi hususlar, Komisyonun yasama sürecindeki etkinliğini sınırlandırmaktadır.

Öte yandan, Komisyonun izleme ve denetime yönelik olanakları son derece geniştir. Alt komisyon kurma, başvuruları değerlendirme, kamu kurumlarından uzman çağırma ve bilgi isteme gibi yetkileri; Komisyona kadın erkek eşitliği ve kadın hakları bağlamında önemli bulduğu konularda çalışma yapma olanağı sunmaktadır. Bu bağlamda, önemli olan Komisyonun göstereceği siyasi iradedir çünkü Komisyona mevzuatla tanınan yetkiler, Komisyonun dilettiği konuda çalışabilmesine olanak tanımaktadır.

Örneğin, 5840 sayılı Kanun'da da yer alan mevzuatın uluslararası normlarla kıyaslanarak eksikliklerin tespitine yönelik Komisyon her sene bir alt komisyon kurarak mevzuat taraması gerçekleştirebilir. Kabul edilen kanunlar ile mevcut kanunların kadın ve erkekler üzerindeki farklı etkilerini ölçmeye ve kanun da olmasa bile uygulamada oluşan ayrımcılığa ilişkin etkin bir çalışma yürütebilir. Komisyonun en etkili alt komisyon çalışmalarından biri olan top-

lumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda, Komisyon izleme ve denetleme rolü üstlenerek kamu kurum ve kuruluşlarını bu yönde teşvik edebilir. Mevcut bütçe sürecinde, bütçe ve kesin hesap kanunu tasarısı sadece Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. Komisyon, ilgili kamu idarelerini ve Sayıştay temsilcilerini düzenli olarak davet ederek kamu harcama ve hizmetlerinin daha cinsiyete duyarlı olması için çaba sarf edebilecektir.²⁶

Bu bağlamda, Komisyonun izleme yapabileceği bir diğer alan da, kadına yönelik şiddetle mücadeledir. İstanbul Sözleşmesi'nin 70. maddesinde ulusal parlamento sözleşmenin uygulanmasının izlenmesine katılmaya teşvik edilmekte, Sözleşme'ye taraf ülkelerin hazırlayacağı ülke raporlarının da parlamentoya sunulması hükmü yer almaktadır. Sözleşme'nin uygulanmasını denetlemek üzere kurulmuş olan uzmanlar komitesi (GREVIO) içtüzüğünde de parlamentoların izleme sürecine nasıl dâhil olacağına ilişkin düzenlemeler mevcuttur.²⁷ TBMM'de böyle bir izleme görevini yerine getirebilecek en uygun ve donanımlı kurumsal mekanizma KEFEK'tir. Komisyon, her yasama yılında kadına yönelik şiddetle mücadeleyi izlemeye yönelik bir alt komisyon kurma yoluna gidebilir ve her sene sonunda şiddetle mücadele ve İstanbul Sözleşmesi'nin uygulanmasına ilişkin bir rapor hazırlayabilir.

Hak savunusu ve ayrımcılıkların görünür olması bağlamında önemli olan başvurulara ilişkin olarak da, bunların sayısının artırılmasına yönelik çalışmalar yapılması yerine olacaktır. Komisyonun bilinirliğinin artırılmasına ve sivil toplum ve üniversitelerle daha sıkı iş birliğine gidilerek başvuru sürecine ilişkin bilgi ve farkındalığın oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapılması bu anlamda önemlidir. Kısa vadede ise, elektronik ortamda başvuru yapılmasının sağlanması başvuru sürecini kolaylaştırmak ve hızlandırmak için atılacak ilk adımdır.

²⁶ Zaten Komisyon 2014 yılında kabul edip yayımladığı toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme raporunda öneri olarak bunu sunmuştur. Bkz. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu (2014), s. 168-169.

²⁷ GREVIO İçtüzüğü için bkz. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048358b>.

KAYNAKÇA

- Bakırcı F. (2000) TBMM'nin Çalışma Yöntemi. Ankara: İmge Kitabevi.
- Civelek, S. (2011) Parlamentolarda Cinsiyet Eşitliği Kurumları: TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Örneği, Ankara: TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- Devaux, K. (2014), "Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Mevzuatının Uygulanmasının İzlenmesi", United Nations Joint Programme Fostering an Enabling Environment for Gender Equality in Turkey.
- Dilekçe Komisyonu 24. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu, erişim https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/24_yd_faaliyet_rapor.pdf.
- Elverdi, E. (2012) Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerin Komisyonlara Havalesi, Ankara: TBMM Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi.
- Erikli, H. ve Yapıcı Kaya, H. (2010)"Avrupa Birliği Üyesi Ülke Uygulamaları Çerçevesinde TBMM'de Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonlara Havalesi," Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi cilt: 14 sayı: 2, s. 305-359.
- Gonzalez, K, ve Sample, K. (2010) One Size Does Not Fit All: Lessons Learned from Legislative Gender Commissions and Caucuses. Peru: International IDEA ve NDI.
- TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu 24. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu (Ocak 2015), Yayın no. 15.
- Oder, B.E. (2013), "Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Uluslararası Standartların Oluşturduğu Çıtalara Uygunluğu Hakkında Aile-Kadınlar-Çocuklar Başlıklı Yasama Taraması-Küme 2", United Nations Joint Programme Fostering an Enabling Environment for Gender Equality in Turkey.
- Palmieri, S. (2011) Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice. Inter-Parliamentary Union.
- TBMM Tutanak Dergisi.