

22. Yasama Döneminde Kanun Teklif ve Tasarılarının Hazırlanmasında Ana- yasa'nın İnsan Hakları Hükümlerine Uygunluk Denetimi

*İzzet Eroğlu**

Özet

Anahtar Kelimeler: İnsan hakları, Anayasaya uygunluk, kanun teklif ve tasarılarının hazırlanması, önleyici denetim, siyasi denetim, iç denetim, otokontrol.

Hans Kelsen'in görüşüne dayanan normlar hiyerarşisi, anayasaya uygunluğun sağlanması bakımından önemlidir. Anayasaya uygunluğun iki çeşit yargısal denetim yolu vardır: 1. Önleyici denetim. 2. Bastırıcı denetim. Önleyici denetim bağlamında, parlamento ve devlet başkanlığı aşamasında amacı anayasaya uygunluğu sağlamak olan siyasi denetim yolu da bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, hazırlanma sürecinde kanun önerisi taslaklarının anayasaya uygunluğunun dikkate alınması hukuki bir zorunluluktur. Anayasa'nın 11. maddesine göre, "Anayasa hükümleri; yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anaya-

* TBMM, Yasama Uzmanı.

saya aykırı olamaz.” Bu makalede, hazırlama sürecinde kanun önerisi taslaklarının Anayasa’nın insan hakları hükümleri bağlamında Anayasa’ya uygunluğun nasıl ele alındığı incelenmiştir.

Absract

The Control of Compatibility of Turkish Constitution’s Human Rights Provisions During the Preparation of Government and Private Member’s Bills in the 22 nd Legislative Term.

Hierarchy of norms that is based on idea of Hans Kelsen is significant in terms of constitutionality. There are two ways of constitutionality in terms of judicial control: 1. Preventive constitutional control 2. Repressive constitutional control. There is also a political control that its objective to provide constitutionality on the stage of parliament and presidency in terms of preventive constitutional control. In addition to these, it is legal necessity to take into consideration the constitutionality of draft text of an act in the period of preparation. According to Article 11 of the Constitution, the provisions of the Constitution are fundamental legal rules binding upon legislative, executive and judicial organs, and administrative authorities and other institutions and individuals, and acts shall not be in conflict with the Constitution. In this essay, it has been examined how constitutionality of the draft text of an act is taken into consideration in terms of human rights provisions of Constitution during the preparation.

Key Words: Human rights, constitutionality, preparation of government and private member’s bills, preventive constitutional control, political control, internal control, autocontrol

1. Giriş

İnsan hakları günümüzün etkileyici ve çok yönlü kavramlarından biridir. İnsana sadece insan olması sebebiyle bir değer atfedilmesi insan haklarının ana felsefesini oluşturmaktadır. Tarih boyunca uğruna verilen mücadele ve bunun hâlâ devam etmesi, özellikle tüketim toplumu insanını derinden etkilemektedir. İnsan haklarının çok yönlü olması, bir yandan hakların gerçekleşmesini sağlarken diğer yandan da olması gerekeni işaret etmektedir. Bu sebeple insan hakları “hukukun hukuku” olma, pozitif hukuk karşısında ölçüt olma, “devlet üstü” ve “tabii hukuk” olma iddiasındadır.¹

II. Dünya Savaşı ile birlikte başlayan anayasallaşma süreci büyük ölçüde tamamlanmıştır. Anayasalar, temel hak ve hürriyetleri teminat altına alan temel metinlerdir. Anayasaların temel norm olması, kanunların anayasaya uygun olmasını gerektirmektedir. Kanunların anayasaya uygun olma zorunluluğu, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesinin doğal sonucudur.

Anayasalarda kanunların anayasaya uygunluğunu sağlayacak bazı denetim mekanizmalarına yer verilmiştir. Bu bağlamda, kanunların Anayasa’ya uygunluğunun iki tür denetimi bulunmaktadır: 1. Kanunların Resmi Gazete’de (RG) yayımlanmasından önce yapılan önleyici denetim 2. Kanunların RG’de yayımlanmasını müteakip Anayasa Mahkemesince (AYM) yapılan bastırıcı denetim.

Kanunların anayasaya uygunluğunun önleyici denetimi; başlıca iç denetim veya oto kontrol, önleyici siyasi denetim ve önleyici yargısal denetim olarak üçe ayrılmaktadır. İç denetim veya oto kontrol, kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanması aşamasında Anayasa’ya uygunluğun sağlanmasına yönelik yapılan denetimdir. Bu bağlamda, Anayasa ve mevzuatta Anayasa’ya uygunluğun dikkate alınmasını emreden çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Kanun tasarılarının hazırlanması aşamasında yapılan denetimde bürokrasi etkili olduğundan bu, bürokratik denetim olarak adlandırılabilirse de, nihai karar verici bakan olduğundan bu ifade durumu tam olarak karşılamamaktadır. Bu sebeple hem kanun tasarılarını hem de kanun tekliflerini de içeren iç denetim veya oto kontrol ifadesinin kullanılmasının doğru olduğu değerlendirilmiştir.

Anayasa’nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin “insan haklarına say-

¹ Mithat Sancar, “Devlet Aklı” Kısacasında Hukuk Devleti, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000, s. 132.

gılı bir devlet” olduğu; 5. maddesinde devletin temel amaç ve görevlerinin “kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olduğu ve 11. maddesinde ise Anayasa hükümlerinin, yasa, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu ve kanunların Anayasa’ya aykırı olamayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa’nın 4. maddesine göre, Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen Cumhuriyet’in nitelikleri Anayasa’nın değiştirilemeyecek hükümlerindedir. Anayasa’nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin “insan haklarına saygılı ... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğu belirtilmiştir. Böylece insan hakları devlet açısından temel nitelik olup rejimin belirleyici unsurlarındandır.

Anayasa’nın 90. maddesinin son fıkrasına 2001 yılındaki Anayasa değişikliğiyle eklenen cümle ile usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda uluslararası andlaşma hükümlerinin esas alınacağı hükmü getirilmiştir. Bu hükümle, uluslararası andlaşmaların ulusal hukuka üstünlüğü kabul edilerek uluslararası andlaşmaların kanunlar hiyerarşisindeki yeri ile ilgili tartışmalara son verilmiştir. Bu değişiklik, uygulayıcılara yol gösterdiği gibi, aynı zamanda kanun teklif ve tasarılarının hazırlanmasında da uluslararası andlaşmaların dikkate alınmasını zorunluluk hâline getirmiştir. Aksi takdirde insan haklarına ilişkin uluslararası andlaşmalara aykırı bir düzenleme, yürürlüğe girse bile uygulayıcıları bağlamayacaktır. Bu sebeple kanun teklif ve tasarılarının; insan hakları ile ilgili konularda apriori olarak, taraf olunan uluslararası andlaşmalara uygunluğunun ele alınması gerekmektedir.

Kanun teklif ve tasarılarının hazırlanmasında, bunların Anayasa’ya uygunluğunun yürütme organı ve milletvekilleri tarafından dikkate alınması anayasal bir zorunluluktur. Bu makalede Anayasa’nın 11. maddesinde belirtilen “Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.” hükmü doğrultusunda, kanun teklif ve tasarılarının hazırlanması aşamasında, Anayasa’nın insan hakları hükümlerine ve insan haklarına ilişkin taraf olunan uluslararası sözleşmelere uygunluğunun nasıl ele alındığı konusuna değinilecektir. Bu bağlamda, tasarı taslaklarının ha-

zırlanmasında Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşlarda taslağın Anayasa'nın insan hakları hükümlerine uygunluğunun sağlanmasına yönelik çalışmalar özellikle 22. Yasama Dönemindeki örnekleri ile birlikte ele alınacaktır. Ayrıca, kanun tekliflerinin hazırlanmasında da bu uygunluğun nasıl gerçekleştirildiği konusuna yer verilecektir.

2. Kanun Teklif ve Tasarılarının Hazırlanması

Anayasa'nın 87. maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulu'nu (BK) ve bakanları denetlemek; BK'ye belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir. Kanun koyma, değiştirme ve kaldırma şeklinde üç boyutlu olarak belirtilmişse de esas olan kanun yapmadır.

Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrasında kanun teklif etmeye BK ve milletvekillerinin yetkili olduğu, ikinci fıkrasında ise kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının İttüzükle düzenleneceği belirtilmiştir. BK tarafından hazırlanan kanun önerilerine "tasarı", milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun önerilerine ise "teklif" denir.

BK ve TBMM üyeleri haricinde hiçbir organ ve kişinin kanun önerme yetkisi olmadığı genel kabul görmektedir.²

Kanun teklif ve tasarıları için aranan şartlar TBMM İttüzüğü'nde dağınık bir şekilde bulunmaktadır. Bu şartlar şunlardır:

– Gerekçe şartı

Kanun tasarı ve tekliflerinde gerekçe bulunmak zorundadır. (TBMM İttüzüğü 73. md.) Gerekçeler genel gerekçe ve madde gerekçesi olarak ikiye ayrılır. Genel gerekçe kanunun yapılaş amacını ortaya koyarken, madde gerekçe-

² Fahri Bakirci, "TBMM'nin Çalışma Yöntemi", İmge Kitabevi, Şubat 2000, Ankara, s. 397; Hasan Erikli, "1982 Anayasasında Yasa Yapım Süreci", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s. 57.

leri kanunun yapılış amacına hizmet eden maddelerin kendi içerisinde düzenledikleri alana ilişkin gerekçeyi içermektedir.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 21. maddesine göre “Genel gerekçede, taslağın hazırlanmasını gerektiren nedenler açıkça belirtilir. / Madde gerekçelerinde, her maddenin düzenleniş nedenleri açıklanır. Kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğu ve kaldırma, değiştirme veya ekleme sebepleri açıkça belirtilir. Madde gerekçeleri, her madde için ayrı ayrı düzenlenir. Madde gerekçeleri, madde metninin tekrarı biçiminde hazırlanamaz.”

Kanun teklif ve tasarılarında genel olarak gerekçeler zorunlu olduğu için bulunmaktadır. Gerekçede maddenin düzenleniş amacına ve uygulamada çıkabilecek sorunları çözmeye yönelik bilgileri bulmak güçtür. Yönetmelikte “Madde gerekçeleri, madde metninin tekrarı biçiminde hazırlanamaz.” denmesine rağmen genellikle madde metinleri değişik kelimelerle gerekçelerde tekrar edilmektedir.

Gerekçe bağlayıcı olmadığından gerekçe ile insan hakları sınırlandırılmaz. Ancak, bazı durumlarda madde metnini insan haklarına aykırı tarzda sınırlandırıcı ifadelerle gerekçede yer verilmektedir. 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 305. maddesinin değişiklik yapılmadan önceki hâlinde “Temel millî yararlar karşı hareket” suçu düzenlenmiştir. Değişiklikten önceki maddede, “Temel millî yararlar karşı fiillerde bulunmak maksadıyla veya bu nedenle, yabancı kişi veya kuruluşlardan doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kendisi veya başkası için maddî yarar sağlayan vatandaşa, üç yıldan on yıla kadar hapis ve onbin güne kadar adlî para cezası verilir.” denilmektedir.

Madde gerekçesinde temel millî yarar tabirinin soyut olduğu kabul edilmekle birlikte temel millî yararlar ifadesinden; bağımsızlık, toprak bütünlüğü, millî güvenlik ve Cumhuriyet’in Anayasa’da belirtilen temel niteliklerinin anlaşılacağı belirtilmiştir. Ancak, hem hükümetin hem de Adalet Komisyonunun madde gerekçesinde; ifade özgürlüğü kapsamında olması gereken, Türk askerinin Kıbrıs’tan çekilmesinin ve tarihsel gerçeklere aykırı olarak, I. Dünya Savaşı sonrasında Ermenilerin soykırma uğradıklarının basın yayın yoluyla propagandasının yapılmasının suç kapsamında olduğu belirtilmiştir.³

³ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Yasama Yılı: 2, C. 59, B. 119 (Olağanüstü), 14 Eylül 2004, Sıra Sayısı: 664, s. 177, 692, 694.

Kanun teklif ve tasarılarının gerekçelerinde uluslararası andlaşma metinlerine atıfta bulunulmaktadır. Ancak, bu atıflar, birincil düzeyde olmayıp tali düzeyde, destekleyici argüman niteliğindedir. 7/5/2004 tarihli ve 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile Anayasa'nın 10. maddesinde yapılan değişikliğin gerekçesinde Avrupa Birliği (AB) Temel Haklar Şartı'nın 20 ve 23. maddelerine yer verilmiştir.⁴

– İmza şartı

Kanun tasarı ve tekliflerinde imza bulunmak zorundadır. Bu şart, İçtüzüğün 73 ve 74 maddelerinde belirtilmiştir.

– Reddedilmemiş olma şartı

Bu şart İçtüzüğün 'Reddedilen kanun tasarı ve tekliflerinin yeniden verilememesi' başlıklı 76. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre, TBMM tarafından reddedilen kanun tasarı ve teklifleri ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe, aynı yasama dönemi içerisinde tekrar verilemez.

– Kaba ve yaralayıcı sözler içermeme

İçtüzüğün 67. maddesinde Başkanlığa gelen yazı ve önerelerde kaba ve yaralayıcı sözler varsa Başkanın düzeltmenin yapılması amacıyla bunları iade edeceği belirtilmiştir.

Kanun teklif ve tasarılarının hazırlanma süreci farklı olduğundan ayrı başlıklar altında ele alınacaktır.

2.1. Kanun Tekliflerinin Hazırlanması

Kanun tekliflerinin nasıl hazırlanacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanun tasarılarının hazırlanması ile ilgili BK tarafından çıkarılmış olan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", milletvekillerini bağlamamaktadır. Bundan dolayı Yeni İçtüzük Taslağında kanun yapımına ilişkin diğer hususların Başkanlık Divanınca kararlaştırılacağı belirtilmiştir.⁵

⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss430m.htm> (Erişim Tarihi: 18.06.2007).

⁵ http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/4_ictuzuk_taslak_metni.pdf (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

13/10/1983 tarihli ve 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'nun 3. maddesinde Genel Sekreterliğe yasama bağlamında şu görevler verilmiştir:

- Anayasa ile TBMM'ye verilen yetki ve görevlerin ifasında; Başkanlık Divanına, komisyonlara ve TBMM üyelerine her türlü idarî desteği sağlamak,
- Komisyonlarda görevli uzmanlar marifetiyle; kanun tasarı ve tekliflerini komisyonlara takdim etmek, komisyon raporlarını hazırlamak, talep hâlinde milletvekillerce verilen prensipler çerçevesinde kanun teklifi taslaklarını hazırlamak,
- Cumhurbaşkanının Anayasa'da belirtilen yasama ile ilgili olan görevlerinin yerine getirilmesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile koordinasyonda bulunmak.

TBMM bünyesinde yasama hizmetlerinden sorumlu Genel Sekreter Yasama Hizmetler Yardımcılığı bulunmaktadır. Bu birime bağlı ve doğrudan yasama hizmetleri ile ilgili Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı ve Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü vardır. TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu ile yasamaya ilişkin verilen görevler esas itibariyle Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

TBMM Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği'nin 30. maddesinde yasama uzmanlarının görevleri düzenlenmiştir. Buna göre, milletvekillerce belirtilecek konular çerçevesinde kanun teklifi taslakları hazırlamak, hazırlanmış olan kanun teklifi taslaklarını kanun yapım tekniği açısından inceleyerek destek sağlamak ve TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile tezkerele-ri; Anayasa, İçtüzük, genel hukuk kuralları, kanun yapım tekniği ve Anayasa dili açısından inceleyerek görüş ve önerilerini yazılı olarak sunmak yasama uzmanlarının görevlerindedir.⁶ Bu görev Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'ndeki Araştırma ve İnceleme Bürosu tarafından yerine getirilmektedir.

Kanun teklifleri; milletvekilleri tarafından hazırlanabileceği gibi, milletvekillerinin talimatları doğrultusunda yasama uzmanları tarafından da hazırlanabilir. Kanun teklifi hazırlanmasında milletvekillerine destek hizmeti verilmesi

⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/genser/m36.html> (Erişim Tarihi: 22.7.2009).

konusunda ülkemizde büyük eksiklikler bulunmaktadır. Daha doğrusu bu alanda yeterli sayıda nitelikli eleman yetiştirilmemektedir. Hâlbuki Batı ülkelerinde bizzat üniversiteler kapsamında enstitüler ve araştırma merkezleri kurulmuştur. Bu kurumlar milletvekilleriyle bire bir çalışarak yasama faaliyetlerinde, onlara yardımcı olmaktadır. Ülkemizde kısmi olarak da olsa bu ihtiyacı gidermek amacıyla tartışmalar yapılmış olup, üniversite bünyesinde araştırma merkezi kurulması uygun görülmemektedir, bunun yerine Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü bünyesinde Araştırma ve İnceleme Bürosu kurulmuştur.

Esasında Büro, İçtüzüğün 85. maddesindeki Meclis Başkanlığının kanun tasarı ve tekliflerini Anayasa dili, kanun yazılış tekniği bakımından incelemekle görevli yeteri kadar uzmandan kurulu Tetkik Kurulu/Heyeti teşkil edeceği hükmü doğrultusunda oluşturulmuşsa da sonradan kanun tekliflerinin hazırlanması konusunda da Büroya görev verilmiştir. TBMM Başkanlığınca bir soru önermesine verilen cevapta İçtüzük'te öngörülen Tetkik Heyetinin 1974'te kurulduğu ve Heyete verilen görevin bir müdür yardımcısının başında bulunduğu yeteri kadar uzman tarafından yerine getirildiği belirtilmiştir.⁷

Araştırma ve İnceleme Bürosu, çağdaş anlamda danışmanlık hizmeti vermekten uzak olup ihtiyaçları karşılayacak nitelikte değildir. Büro tarafından kanun tekliflerinin hazırlanması hizmeti, sistemli bir şekilde verilmemektedir. Örneğin Büro tarafından hazırlanan kanun tekliflerine ilişkin bir liste veya dosya mevcut değildir. Ayrıca, milletvekillerinin kanun teklifi hazırlanması taleplerine ilişkin de bir kayıt bulunmamaktadır. Büronun mevcut yapısıyla etkin bir şekilde kanun teklifi hazırlanmasında sistemli hizmet verebilmesi için;

- Milletvekillerinin kanun teklifi hazırlama taleplerinin kaydedilmesi,
- Milletvekilinin talebinde hangi konuda düzenleme veya değişiklik yapılacağına dair açık ve anlaşılır bir bilginin istenmesi,
- Büro tarafından hazırlanacak kanun tekliflerinin dosyasının tutulması,
- Kanun teklifinin hazırlanmasında uyulacak esasların belirlenmesi,

gerekir.

Araştırma ve İnceleme Bürosu daha çok mevcut kanunlarda milletvekilleri tarafından yapılacak değişiklik için destek sağlamaktadır. Bu bağlamda, Büroda çalışanların belli bir alanı düzenleyen kanun teklifi hazırlamalarına pek

⁷ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 18, Yasama Yılı: 1, C. 6, B. 45, s. 159-160.

rastlanmamaktadır. Kaldı ki, bu tür tekliflerin hazırlanması birden çok alanı ilgilendirdiğinden, sadece Büro tarafından hazırlanması oldukça zordur. Belki tekliflerin hazırlanması ile bağlantılı olarak yürütmeden ve sivil toplum örgütlerinden görüş alma yetkisinin öngörülmesi bu tür tekliflerin hazırlanmasına olanak sağlayabilir.

Tekliflerin hazırlanmasında Anayasa'nın insan hakları hükümlerinin nasıl ele alındığı ile ilgili olarak, Büronun kayıtlı verisi bulunmadığından, bunların araştırılması mümkün olmamıştır.

2.2. Kanun Tasarılarının Hazırlanması

BK tarafından hazırlanan kanun önerilerine tasarı denir. Hukuki olarak kanun tasarısı taslağı BK tarafından imzalanmasını müteakip TBMM Başkanlığına sunulduğunda "kanun tasarısı" niteliğini kazanır. Bu aşamadan önceki hazırlıklar için kanun tasarısı taslağı tabiri kullanılacaktır.

10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 33. maddesine göre Başbakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir. Bu bağlamda, 3056 sayılı Kanun'un 2, 8 ve 33. maddeleri uyarınca Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.⁸

Kanun tasarıları, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda hazırlanmaktadır. Kanun tasarısı taslakları bakanlıklarda ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında hazırlanır. Tasarı taslakları, hazırlanmasını müteakiben Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlıkta kanun tasarısı taslakları Anayasa'ya ve kanun yapım tekniğine uygunluk açısından Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nde incelenir. Anayasa'ya ve kanun yapım tekniğine aykırılığı tespit edilen taslaklar, eksikliklerin giderilmesi için taslak sahibi bakanlık, kurum veya kuruluşa iade edilir. Bu bağlamda, "Kanun Tasarılarının Hazırlanması" 1. Bakanlık, kurum veya kuruluş aşaması ve 2. Başbakanlık aşaması olmak üzere iki alt başlıkta ele alınacaktır.

⁸ Mezkur Yönetmelik 17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve Yönetmeliğin düzenleyici etki analizi dışındaki hükümlerinin yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi ile 8/9/1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" yürürlükten kaldırılmıştır.

2.2.1. Bakanlık, Kurum veya Kuruluş Aşaması

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesine göre taslaklar; üst hukuk normlarına aykırı olamaz, düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır ve hazırlanırken yargı kararları göz önünde bulundurulur.

Taslakların üst hukuk normlarına aykırı olamayacağı, hukukun temel ilkelerindedir. Bu bağlamda, kanun tasarısı taslakları hazırlanırken Anayasa'da belirtilen insan haklarına dair hükümlere aykırı düzenleme yapılamaz. Ayrıca, Anayasa'nın 90. maddesinde yapılan değişiklik doğrultusunda insan haklarına ilişkin taraf olunan uluslararası andlaşmalara aykırı kanun tasarısı taslaklarının hazırlanmaması gerekir.

Kanun tasarısı taslaklarının, düzenleme amacına uygun olması gerekir. Bu bağlamda, Cumhuriyet'in niteliklerinin düzenlendiği Anayasa'nın 2. maddesi ile Devletin temel amaç ve görevlerinin düzenlendiği 5. maddesinin dikkate alınması gerekir.

Kanun tasarısı taslakları hazırlanırken AYM kararlarının da dikkate alınması gerekir. Özellikle son yıllarda AYM'nin yürürlüğü durdurma ve iptal kararlarında artış gözlenmektedir. Özellikle yürürlüğü durdurma kararlarının mevcudiyeti kanun tasarısı veya tekliflerinin Anayasa'ya uygunluğuna dikkat edilmediğini göstermektedir. AYM kararları ve gerekçeleri kanun tasarısı taslaklarının ne şekilde hazırlanması gerektiği noktasında yol gösterici olacaktır. Ayrıca, kanun tasarısı taslakları hazırlanırken Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) içtihatlarının da değerlendirilmesi gerekir. Eğer AİHM münferit bir hadiseden kaynaklı değil de; kanunlardan kaynaklanan bir hükümden dolayı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) hükümlerinin ihlal edildiğine karar veriyorsa bu durum, kanun tasarısı taslaklarının hazırlık çalışmalarında değerlendirilmelidir. AİHM'nin kural ihlali sebebiyle Türkiye'yi mahkûm ettiği kararlar sonrası bazı hâllerde gerekli düzenlemelerin yapıldığı görülmüştür. Örneğin Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmadan önce asker üyenin mevcudiyetinin AİHS'nin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkını ihlal ettiğine dair AİHM kararları sonrasında asker üyenin üyeliğine son veren kanuni düzenleme yapılmıştır.⁹

⁹ 18.6.1999 tarihli ve 4388 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 143 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun ile Anayasanın 143. maddesinde ve Devlet Güvenlik Mah-

Terörle mücadeleden zarar görenler tarafından açılan davalarda devletin çok kez tazminata hükmedilmesi üzerine, zararların karşılanmasına yönelik etkin bir iç hukuk mekanizmasını oluşturmak amacıyla 17/7/2004 tarihli ve 5233 sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesine göre taslaklar konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır ve hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Örneğin, Adalet Bakanlığınca hazırlanan Ceza Muhakemesi Kanunu Tasarı Taslağı hakkında İçişleri Bakanlığı ile yargı kurumlarının görüşlerinin alınması gerekir.

İlgili kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan kanun tasarısı taslağı hakkında, Başbakanlığa sunulmadan önce Adalet Bakanlığının görüşünün alınması gerekir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının görüşünün alınması öngörülmüştür.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesinde Anayasa'ya aykırılığı tespit edilen kanun tasarısı taslaklarının Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması amacıyla yeniden değerlendirilmek üzere Başbakanlık tarafından taslak sahibi bakanlık, kurum veya kuruluşa iade edileceği öngörülmüştür.

Bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarının kanun tasarısı taslaklarının Anayasa'nın insan hakları ilkelerine uygunluğunu nasıl ele aldıkları ayrı başlıklar hâlinde işlenecektir.

nin Kuruluş Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bk.: Osman Doğru, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuklara Etkisi", <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anayargi/dogru.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2006); Şeref Ünal, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Türk İç Hukukuna Etkileri", <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anayargi/unal.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2007).

2.2.1.1. Adalet Bakanlığı

29/3/1984 tarihli ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, Kanun'un amacının adalet kurumlarının açılması, geliştirilmesi ve denetimi, adalet hizmetleri ile ilgili araştırma ve hukuki düzenlemelerin yapılması, bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Türk hukuk sistemine ve kanun yapma tekniğine uygunluğunun incelenmesi ve kanunlarla verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi için Adalet Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir. 2. maddede Adalet Bakanlığının görevleri arasında bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Başbakanlığa gönderilmesinden önce Türk hukuk sistemine ve kanun yapma tekniğine uygunluğunu incelemek bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığı bünyesinde mevzuat hazırlama konusunda esas görev Kanunlar Genel Müdürlüğü'ne aittir. Bununla birlikte görev alanları ile ilgili konularda Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ve AB Genel Müdürlüğü'nün hazırlık yapma yetkisi mevcuttur.

2992 sayılı Kanun'un 13. maddesinde Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün görevleri düzenlenmiştir:

- "Adli konulara ilişkin kanun ve tüzük tasarılarını hazırlamak, Bakanlıktan gönderilen kanun teklifleri hakkında görüş bildirmek,
- Görev alanına giren konularda, Bakanlık birimleri ile diğer bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının soruları hakkında görüş bildirmek,
- Mevzuat değişiklikleri konusunda araştırma ve incelemeler yapmak,
- Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Başbakanlığa gönderilmeden önce, Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konularda görüş bildirmek".

2992 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre "görev alanına giren konularda mevzuat yetersizliği ve aksaklığına ilişkin inceleme ve araştırmaları yaparak Bakanlığa tekliflerde bulunmak, tüzük tasarıları ve yönetmelikleri hazırlamak

ve takip etmek, yargı yetkisinin kullanılma alanına girmeyen konularda görüş bildirmek ve genelge düzenlemek” Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü’nün görevlerindedir.

Anılan Kanun’un 13/A maddesine göre, “Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası antlaşmalar ve belgelerle ilgili olarak, gerektiğinde Bakanlığın diğer ilgili birimlerine de danışarak görüş bildirmek, yapılan çalışmalara ve görüşmelere katılmak, bu antlaşma ve belgeleri Türkçeye çevirtmek, derlemek, arşivlemek, bunları ilgili kurum ve birimlere iletmek” ve “Uluslararası hukuk ve insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, bu konulardaki çalışmalara katılmak, gelişmelerin iç hukuka yansıtılması için ilgili kurum ve birimleri bilgilendirmek” Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü’nün görevleri arasında sayılmıştır.

2992 sayılı Kanun’un 13/B maddesine göre AB Genel Müdürlüğü’nün görevleri şunlardır:

- “Bakanlığın görev alanına giren AB müktesebatına uyum ile ilgili konularda Bakanlık birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, Dışişleri Bakanlığı ve/veya AB ile ilişkilerden sorumlu Bakanlığın ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyon çalışmalarına yardımcı olmak, bu alanda Hükümetin genel politikasını uygulamaya yönelik tedbirler almak, uyum ve uygulama çalışmaları ile ilgili işleri yürütmek,
- Bakanlığın görev alanına giren AB müktesebatına uyum ile ilgili konularda inceleme ve araştırmalar yaparak Bakanlığa tekliflerde bulunmak, uyum için gerekli olan konularda tüzük ve yönetmelikler hazırlamak, genelge düzenlemek,
- Bakanlığın görev alanına giren konularda AB ile ilişkilerin ulusal program, kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda yürütülmesini sağlamak,
- AB müktesebatına uyum ile ilgili olarak Bakanlık birimleri, diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarınca istenen konular hakkında görüş bildirmek ve gerektiğinde toplantılara katılmak,
- Bakanlığın görev alanına giren konularda, AB müktesebatına uyumun veya AB ile işbirliğinin gerekli kıldığı yurt içi ve yurt dışı toplantılarda Bakanlık birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, gerektiğinde temsilci göndermek ve bu konulardaki uluslararası sözleşmeler hakkında görüş bildirmek,

– Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası antlaşma ve belgelerle ilgili olarak, gerektiğinde Bakanlığın diğer ilgili birimlerine de danışarak görüş bildirmek; yapılan çalışmalara ve görüşmelere katılmak; bu antlaşma ve belgeleri Türkçeye çevirmek veya çevirtmek, derlemek, arşivlemek; bunları ve yurt dışı faaliyetlere ilişkin olarak düzenlenecek raporları Bakanlığın ilgili birimlerine ve diğer kuruluşlara iletmek.”

2992 sayılı Kanun’un 34 maddesinde, Bakanlığın temel kanunlar hakkında çalışmalar yapmak üzere uzman personelden oluşan komisyonlar kurmaya yetkili olduğu öngörülmüştür. Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemeleri Kanunu gibi insan hakları ile doğrudan ilgili düzenlemeler için anılan madde doğrultusunda komisyonlar oluşturulmaktadır. Bu komisyonların çalışma usulleri ve ödenecek ücretlerle ilgili hususların yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda 22/9/1984 tarihli ve 18523 sayılı RG’de Temel Kanunlarda Çalışmalar Yapmak Üzere Kurulacak Komisyonların Kuruluş ve Çalışma Usullerine İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 3. maddesinde, temel kanunlar üzerinde çalışmalar yapmak üzere kurulacak komisyonların Adalet Bakanlığı, Yargıtay, Danıştay, üniversitelerin hukuk fakülteleri, Türkiye Barolar Birliği, gerektiğinde diğer ilgili kuruluşların temsilcileriyle uzmanlardan oluşacağı belirtilmiştir. Komisyona katılacak üye ve uzmanlar Adalet Bakanlığınca belirlenecektir. Toplumunu doğrudan ilgilendiren temel kanunların hazırlanmasında görev alacak kişilerin doğrudan Bakanlık tarafından belirlenmesi, komisyonlara katkı sağlayabilecek diğer özel ve kamu kurum ve kuruluşlarının belirtilmemesi ve komisyon üye sayısının düzenlenmemesi çoğulculuğun oluşması önünde engel teşkil etmektedir. Komisyon kurulan kanun ve kanun tasarılarından bazıları şunlardır:¹⁰

1. 26/9/2004 tarihli ve 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun,
2. 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu,
3. 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu,
4. Türk Ticaret Kanunu Tasarısı,

¹⁰ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2446c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

5. Türk Borçlar Kanunu Tasarısı,
6. Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı.

Kanun tasarısı taslakları hazırlanırken başta Anayasa hükümleri olmak üzere taraf olunan uluslararası sözleşmeler ile AB müktesebatı her zaman dikkate alınmaktadır. Taslakların hazırlanmasında kamu kurum ve kuruluşlarından, yüksek mahkemelerden, üniversitelerden ve bilim adamlarından, ilgili kurullardan, ilgisine göre mahalli idarelerden, sendikalardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve sivil toplum örgütlerinden görüş alınmaktadır. Türk Ticaret Kanunu Tasarısı 96, Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarısı 104 ve Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı 390 kurum, kuruluş veya sivil toplum örgütünün görüşüne sunulmuştur.¹¹

Bakanlık bünyesinde 22. Yasama Döneminde 58 adet kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Bakanlık, Başbakanlık, diğer bakanlıklar, kurum ve kuruluşlardan gelen toplam 622 kanun tasarısı taslağı ve 356 kanun teklifi hakkında görüş bildirmiştir. Bakanlığın görüşü, ilgili birimler arasında gerekli koordinasyonun sağlanması ve ilgili birimlerin görüşlerinin toplanmasından sonra oluşturulmaktadır.¹²

2.2.1.2. Millî Savunma Bakanlığı

Millî Savunma Bakanlığı, 31/7/1970 tarihli ve 1325 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanuna göre, millî savunma görevlerinin siyasi, hukuki, sosyal, mali ve bütçe hizmetleri ile savunma politikası çerçevesinde gerekli işlemleri yürütmektedir. Kanun tasarısı taslakları da Bakanlık bünyesinde daire başkanlıklarında hazırlanmakta ve taslağın içeriğine göre başta Hukuk Müşavirliği veya Davalar Dairesi Başkanlığı olmak üzere ilgili birimlerden görüş alınmaktadır. Kanun tasarısı taslaklarının Anayasa'nın insan hakları hükümlerine aykırı olup olmadığı hususunu Hukuk Müşavirliği veya Davalar Dairesi Başkanlığı incelemektedir.¹³

22. Yasama Döneminde 72 kanun tasarısı taslağı hakkında Adalet Bakanlı-

¹¹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2446c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

¹² <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2446c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

¹³ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2511c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

ğı ve diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınmıştır. Alınan görüşler genelde olumlu olup, taslakların Anayasa kapsamında insan haklarına uygun olmadığına dair görüş bulunmamaktadır. Ayrıca, 56 taslak hakkında Bakanlığın görüşüne başvurulmuştur. Anayasa'nın insan hakları hükümlerine aykırılığı ile ilgili görüş verilmemiştir.¹⁴

2.2.1.3. İçişleri Bakanlığı

14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Hukuk Müşavirliği" başlıklı 17. maddesinde, "Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak ve Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan yahut Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüş bildirmek" Hukuk Müşavirliği'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Bakanlık bünyesinde üç bağlı kuruluş ve on beş merkez birimi tarafından kanun tasarısı taslakları hazırlanmakta ve diğer bakanlık ve kamu kurum kuruluşlarından gelen görüş taleplerine konunun ilgisine göre Bakanlık görüşü oluşturulmaktadır.

22. Yasama Döneminde Bakanlıkça hazırlanan 113 kanun tasarısı taslağı hakkında Adalet Bakanlığı ve diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarından görüş talep edilmiştir. Bunların bir kısmı insan haklarını doğrudan etkileyen kanunlardaki değişikliklerdir: 1. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu 2. Terörle Mücadele Kanunu, Dernekler Kanunu vb.¹⁵

Diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları 357 adet kanun tasarısı taslağı hakkında Bakanlıktan görüş istemişlerdir. Anayasa'ya ve taraf olunan uluslararası andlaşmalara aykırılık sebebi ile verilen görüş bulunmamaktadır.¹⁶

¹⁴ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2511c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

¹⁵ İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın Manisa Milletvekili Ahmet Orhan'ın yazılı soru önergesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

¹⁶ Agk.

2.2.1.4. Dışişleri Bakanlığı

7/7/2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde Hukuk Müşavirliği'nin görevleri düzenlenmiştir. "Bakanlık birimlerince hazırlanan veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca gönderilen kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslakları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildir"mek Hukuk Müşavirliği'nin görevleri arasında sayılmıştır. Kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendine göre, andlaşma taslaklarının mevzuata uygunluğunu inceleme ve görüş bildirme Andlaşmalar Genel Müdürlüğü'nün görevlerindedir.

Anayasa'nın 90. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması için, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması gerekir. Andlaşmanın veya andlaşmaya katılma bildirimlerinin imzalanmasını müteakiben Dışişleri Bakanlığı tarafından andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu dair bir kanun tasarısı taslağı hazırlanır. İnsan haklarına dair uluslararası andlaşmalara taraf olunması işlemleri Hukuk Müşavirliği tarafından yapılmaktadır. Andlaşmayı yürütme organı imzaladığından, uygun bulma kanun tasarısının da hükümet tarafından hazırlanıp TBMM'ye sunulması gerekir. Milletvekillerinin uluslararası andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun teklifi veremeyecekleri genel kabul görmektedir.¹⁷

Dışişleri Bakanlığına gönderilen kanun tasarısı taslakları Bakanlığın görev alanına giren konular açısından ele alınmaktadır. Bakanlık görüşü Hukuk Müşavirliği tarafından hazırlanmakta olup bu çalışmada Bakanlığın diğer birimlerinin de görüş ve önerileri alınmaktadır.

Bir kanun tasarısı taslağının yürürlükte bulunan uluslararası andlaşmaya aykırı hükümler ihtiva etmesi hâlinde, Bakanlık görüş talep eden kurumdan uluslararası andlaşmaya aykırılık arz eden hüküm veya hükümlerin tasarıdan çıkarılmasını talep edebilir veya uluslararası andlaşma hükümlerine uygun yeni bir öneride bulunabilir. Taraf olunan insan haklarına ilişkin uluslararası andlaşmaya aykırı bir kanun tasarısı taslağı geldiğinde belirtildiği şekilde değerlendirme yapılarak taslağın insan haklarına ilişkin andlaşmalara uyumlu şekilde kanunlaşması sağlanmaktadır. Bakanlık 22. Yasama Döneminde herhangi

¹⁷ Hüseyin Pazarci, Uluslararası Hukuk Dersleri, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 148-153.

bir kanun tasarısı taslağı hakkında insan haklarına aykırılık yönünden görüş bildirmemiştir.¹⁸

2.2.1.5. Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığı, devlet gelir ve giderleri bağlamında mali yönü bulunan kanun tasarısı taslaklarının hazırlanmasında büyük önemi haizdir. 13/12/1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinin (h) bendinde her türlü gelir gider işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak veya hazırlanmasına katılmak ve 10. maddesinin (g) bendinde harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik tekliflerini inceleyerek görüş bildirmek Bakanlığın görevleri arasında sayılmıştır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinin (ç) bendinde, kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile mali konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının görüşünün alınacağı belirtilmiştir.

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasının ilk bakışta mali yönü bulunabileceği pek düşünülmesi de, tüm hak ve özgürlüklerin mali boyutu bulunmaktadır. Örneğin yaşama hakkının güvence altına alınabilmesi için devletin polis teşkilatına sahip olması gerekir ve polislerin eğitilmesi de mali kaynaklara bağlıdır. Bu durum insan haklarının bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığını da göstermektedir.

Maliye Bakanlığı, kanun tasarısı taslaklarını incelerken Anayasa'da belirtilen mülkiyet hakkı (md. 35), kısıyıldan yararlanma (md.43), kamulaştırma (md. 46), ücrette adaletin sağlanması (md. 55), sosyal güvenlik hakkı (md. 60), sosyal güvenlik bakımında özel olarak korunması gerekenler (md. 61), kamu hizmetine girme (md. 70) ve vergi ödevini (md.73) öncelikle dikkate almaktadır. Bakanlık; incelemelerinde, Anayasa'nın 65. maddesindeki devletin sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirtilen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri göz ederek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceğini göz önünde bulundurmaktadır.¹⁹

¹⁸ Dışişleri Bakanlığı Bilgi Edinme Biriminin 08.06.2007 tarihli yazısı.

¹⁹ Maliye Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nin 25.6.2007 tarihli yazısı.

2.2.21.6. Millî Eğitim Bakanlığı

30/4/1992 tarihli ve 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 29. maddesi ile Bakanlığın görev alanına giren konularda kanun tasarısı taslaklarının hazırlanması ve diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının talep ettiği kanun tasarısı taslakları hakkında görüş verilmesi Hukuk Müşavirliği'nin görevlerindedir. Bununla birlikte, Bakanlıkta kanun tasarısı taslaklarını hazırlayacak bir birim olmadığından her birim görev alanı ile ilgili kanun tasarısı taslaklarını kendisi hazırlamaktadır.²⁰

Millî Eğitim Bakanlığı bir yazılı soru önergesine verdiği cevapta “kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı hükmü gereği Anayasa'nın insan haklarını düzenleyen maddelerine özellikle dikkat edilmekte ve söz konusu kapsamda görüşe muhatap olunmamaktadır.” denilmektedir.²¹ Ayrıca, Bakanlık 1/1/2006 ile 7/4/2008 tarihleri arasında diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarıca hazırlanan 98 kanun tasarısından 72'sine olumlu ve 16'sına olumsuz görüş bildirmiştir.²²

2.2.1.7. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı

13/12/1983 tarihli ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 17. maddesine göre “Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakana sunmak ve Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan veya Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik ve benzeri tasarıları hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek” Hukuk Müşavirliği'nin görevlerindedir. Ayrıca, mezkûr Kararname'nin 15. maddesinde “Bakanlık birimlerince ve diğer bakanlıklarca hazırlanmış olan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları üzerinde görüş bildirmek, yasama organı üyelerince düzenlenen kanun tekliflerine ilişkin Bakanlık görüşünün tespitine yardımcı olmak” Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

²⁰ Millî Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik'in Samsun Milletvekili Osman Çakır'ın yazılı soru önergesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

²¹ Agk.

²² Agk.

Bakanlıkta her birim kendi görevleri çerçevesinde kanun tasarısı taslağını hazırlamaktadır. Diğer bakanlık ve kurumlardan gelen kanun tasarısı taslakları hakkında ise, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığınca ilgili birimlerin görüşünün alınmasını müteakip Bakanlık görüşü oluşturulmaktadır.²³

Hukuk Müşavirliği kanun tasarısı taslaklarını incelerken, normlar hiyerarşisi prensibine göre, Anayasa'ya uygunluk açısından da değerlendirmektedir. İnsan haklarına aykırı hususların tespit edilmesi hâlinde, durum, taslağı hazırlayan Bakanlık icracı birimine, kurum veya kuruluşa bildirilmektedir. Hukuk Müşavirliği, 22. Yasama Döneminde insan haklarına aykırılık sebebi ile olumsuz görüş vermemiştir.²⁴

2.2.1.8. Sağlık Bakanlığı

13/12/1983 tarihli ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 21. maddesi ile mevzuat çalışmaları hakkında görüş bildirme görevi Hukuk Müşavirliği'ne verilmiştir.

Sağlık Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin kanun teklif ve tasarılarını insan haklarına aykırılık açısından ciddi bir değerlendirmeye tabi tutmadığı söylenebilir. Hukuk Müşavirliği'nden alınan bilgide Anayasa'ya aykırılık konusunun Başbakanlık ve Adalet Bakanlığının görev alanına girdiği belirtilmiştir. Ancak, Bakanlığın görev alanına giren konularda sağlığı ilgilendiren bir düzenlemede insan haklarına aykırılık söz konusu ise başta Anayasa olmak üzere, taraf olunan andlaşmalar ve hukukun evrensel prensipleri doğrultusunda inceleme yapılarak gerekli düzeltme tekliflerinin yapıldığı belirtilmişse de somut örnek bulunmamaktadır. 22. Yasama Döneminde 352 kanun ve kanun hükmünde kararname taslağı hakkında Bakanlıktan görüş istenilmiş olmasına rağmen, insan haklarına aykırılık konusunda görüş bildirilmemiştir.²⁵

22. Yasama Döneminde Bakanlık bünyesinde 29 kanun tasarısı taslağı ha-

²³ Bayındırlık ve İskan Bakanı Faruk Nafiz Özak'ın Niğde Milletvekili Mümin İnan'ın yazılı soru önermesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

²⁴ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nin 29.6.2007 tarihli yazısı.

²⁵ Sağlık Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 15.7.2007 tarihli yazısı; Sağlık Bakanı Recep Akdağ'ın Aydın Milletvekili Ertuğrul Kumcuoğlu'nun yazılı soru önermesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

zırlanmıştır.²⁶ Bunlardan Özürlüler Kanunu Tasarısı ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile 5614 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı hakkında mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarından görüş alınmıştır. Bu dönemde kamuoyunun bilgisine sunulan kanun ve KHK tasarı taslağı bulunmaktadır.²⁷

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesi uyarınca, taslaklar hakkında ilgili bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından alınan görüşlerde insan haklarına aykırılık konusunda belirtilen bir görüş bulunmamaktadır.²⁸

2.2.1.9. Ulaştırma Bakanlığı

9/4/1987 tarihli ve 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19. maddesinde, Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan yahut Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek Bakanlık görüşlerini bildirmek Hukuk Müşavirliği'nin görevlerinden sayılmıştır.

Bakanlık, görev alanı dâhilinde Anayasa ve ilgili mevzuat hükümlerini gözeterek Bakanlıkla ilgili, bağlı ve ilişkili kuruluşlardan alınan görüşler doğrultusunda kanun tasarısı taslakları hakkında görüşünü oluşturmaktadır. Bakanlık 22. Yasama Döneminde insan haklarına aykırılık sebebiyle herhangi bir kanun tasarısı taslağı hakkında olumsuz görüş vermemiştir. Mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarından Karayolu Taşıma Kanunu Tasarı Taslağı ve ilgili yönetmelikleri hakkında çeşitli görüşler alınmıştır. 22. Yasama Döneminde kamuoyunun bilgisine sunulmuş 31 adet kanun tasarısı kanunlaşmıştır.²⁹

²⁶ Sağlık Bakanı Recep Akdağ'ın Aydın Milletvekili Ertuğrul Kumcuoğlu'nun yazılı soru önermesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

²⁷ Sağlık Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin 15.7.2007 tarihli yazısı.

²⁸ Sağlık Bakanı Recep Akdağ'ın Aydın Milletvekili Ertuğrul Kumcuoğlu'nun yazılı soru önermesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

²⁹ Ulaştırma Bakanlığı Bilgi Edinme Biriminin 08.06.2007 tarihli yazısı.

2.2.1.10. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

7/8/1991 tarihli ve 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 17. maddesinde Hukuk Müşavirliği düzenlenmiştir. Buna göre, "Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı tarafından oluşturulacak görüşe yardımcı olmak üzere görüş bildirmek ve Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmalarını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak" Hukuk Müşavirliği'nin görevlerinden sayılmıştır.

Bakanlık bünyesinde ana hizmet birimleri kendi konularını ilgilendiren hizmet alanlarının düzenlenmesine dair kanun tasarısı taslaklarını hazırlamakta, hazırlanan taslaklar hakkında Hukuk Müşavirliği'nin görüşüne başvurulmaktadır. Hukuk Müşavirliği, kanun tasarısı taslaklarının Anayasa ve insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalara uygunluğunu incelemektedir.³⁰

22. Yasama Döneminde 42 adet kanun tasarısı taslağı hakkında Adalet Bakanlığı ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından görüş alınmıştır. Bunlardan 30'u hakkında olumlu görüş gelmiş olup kanunlaşmıştır. Haklarında olumsuz görüş gelen 12 kanun tasarısı taslağı geri çekilmiştir. Olumsuz görüşler içerisinde insan haklarına aykırılığa dair bir husus bulunmamaktadır. Yine, 22. Yasama Döneminde diğer Bakanlık ve kuruluşlarca hazırlanan 85 adet kanun tasarısı taslakları hakkında Bakanlığın görüşüne başvurulmuştur. Bunlardan 68'i hakkında olumlu görüş verilmiştir. Bakanlık herhangi bir kanun tasarısı taslağı hakkında insan haklarına ilişkin uluslararası andlaşmaya uygun olmaması sebebiyle olumsuz görüş bildirmemiştir.³¹

22. Yasama Döneminde Bakanlık tarafından hazırlanan 40 adet kanun tasarısı taslağı hakkında ilgili mahalli idarelerden, üniversitelerden ve sivil toplum kuruluşlarından görüş alınmıştır. Ayrıca, kanunlaşan 30 kanun tasarısı taslağı kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.³²

³⁰ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2500c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

³¹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2500c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

³² <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2500c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

2.2.1.11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

9/1/1985 tarihli ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesine göre Bakanlığın bazı görevleri şunlardır:

- “Çalışma hayatını düzenleyici, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler almak,
- İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların hayat seviyesini yükseltecek tedbirleri almak,
- Sakatların meslekî rehabilitasyonunu sağlayacak tedbirler almak,
- Sosyal adalet ve sosyal refahın gerçekleşmesi için gerekli tedbirleri almak,
- Sosyal güvenlik imkânını sağlamak, yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almak,
- Çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almak”.

3146 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile İş Teftiş Kurulu Başkanlığına mevzuat düzenlemesine ilişkin aşağıdaki görevler verilmiştir:

- “Uluslararası sözleşmeler çerçevesinde iş yerlerinde uygulamaları incelemek ve izlemek,
- Çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek,
- Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çalışmaları yapmak, gerektiğinde, teftiş ve denetimler sonucunda, mevzuatın aksayan yönleri, uygulanabilirliği, sektörel bazda ilgili kurum ve kuruluşlarca alınması gereken önlemleri belirleyen Genel Değerlendirme Raporu hazırlamak”.

Görüldüğü üzere, uluslararası sözleşmeler çerçevesinde uygulamaları inceleme, mevzuat çalışması yapılarak eksikliklerin belirlenmesine yönelik rapor hazırlama İş Teftiş Kurulu Başkanlığının görevidir.

Ayrıca, 3146 sayılı Kanun'un 17. maddesi ile “Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakanlara sunmak” ve “Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya diğer bakanlıklardan yahut Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açı-

dan inceleyerek görüşlerini bildirmek” görevi Hukuk Müşavirliği’ne verilmiştir.

22. Yasama Döneminde Çocuk Koruma Kanunu kapsamında hazırlanan Çocuk Koruma Kanunu’na Göre Verilen Koruyucu ve Destekleyici Tedbir Kararının Uygulanması Hakkında Yönetmelik ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurulu Kanunu’nda yapılacak değişiklik hakkında görüş bildirilmiştir. Söz konusu görüşte, çocuk işgücüne ilişkin imzalanan uluslararası sözleşmeler (138 ve 182 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri ve Çocuk Hakları Sözleşmesi) ve mevcut mevzuat dikkate alınmıştır.³³

22. Yasama Döneminde diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları, 289 adet kanun tasarısı taslağı hakkında Bakanlığın görüşüne başvurmuştur. Bakanlık taslakları kendi görev ve sorumluluk alanı çerçevesinde üst hukuk normlarına, çerçeve kanunlara ve yargı kararlarına aykırılık teşkil etmemesi yönünden değerlendirilmiştir.³⁴

Bakanlığın aldığı görüşler içerisinde insan haklarına ilişkin uluslararası anlaşmalara uygun olmayan görüşe rastlanılmamıştır.³⁵

2.2.1.12. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı

8/1/1985 tarihli ve 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2. maddesinde Bakanlığın görevleri arasında sağlıklı bir rekabet düzeninin oluşturulmasına yönelik politikaların belirlenmesi amacıyla inceleme, araştırma ve düzenlemelerde bulunma ve evrensel kabul görmüş tüketici haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukuki ve idarî tedbirleri almak, tüketicinin korunmasını sağlayıcı inceleme, araştırma ve düzenlemelerde bulunmaya yer verilmiştir. Bu bağlamda, Bakanlık bünyesinde Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. Genel Müdürlüğün görevleri arasında, “tüketicilerin tüketim maddeleri yönünden sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, kayıplarını giderici tedbirleri almak, gerekli düzenlemeleri yapmak” ve “tüketicilerin tüketim

³³ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik’in Manisa Milletvekili Ahmet Orhan’ın yazılı soru önermesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

³⁴ Agk.

³⁵ Agk.

maddeleri yönünden çevresel tehlikelerden korunabilmesi amacıyla alınacak tedbirlerin belirlenmesinde, ilgili bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği yapmak” bulunmaktadır.

Kanun’un 20. maddesi uyarınca, Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuat, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan, diğer bakanlıklardan veya Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek Hukuk Müşavirliği’nin görevlerindedir.

22. Yasama Döneminde Bakanlık bünyesinde 31 adet kanun tasarısı taslağı hazırlanmış olup bunların 17’si kanunlaşmıştır. Taslaklar ya doğrudan Hukuk Müşavirliği’nce ya da Hukuk Müşavirliği’nin koordinasyonunda ana hizmet birimleri veya bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar tarafından hazırlanmaktadır. Diğer bakanlık veya kurumlardan gelen taslaklar hakkında Bakanlık görüşü Hukuk Müşavirliği tarafından ilgili birimlerin/kurumların görüşleri alınmak suretiyle oluşturulmaktadır. Bakanlığın görüşüne başvuru kanun tasarısı taslakları öncelikle Bakanlığın görev alanı açısından incelenmektedir. Bakanlık kanun tasarısı taslaklarını Anayasa, temel hak ve özgürlüklere ve genel hukuk kaidelerine uygunluk açısından incelemektedir. İncelemelerde özellikle “girişim özgürlüğü” bakımından bir sınırlama getirilip getirilmediğine bakılmakta ve piyasa ekonomisi dinamikleri ile özgürlükler esas alınmaktadır.³⁶

Bakanlık 31 taslak hakkında ilgisine göre bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne başvurmuştur. Alınan görüşler içerisinde insan haklarına aykırılık yönünde bir görüş alınmamıştır. 22. Yasama Döneminde diğer bakanlık ve kurum ve kuruluşlar tarafından 181 adet kanun tasarısı taslağı hakkında Bakanlığın görüşüne başvurulmuştur. Bunların 156’sı hakkında olumlu, 25’i hakkında ise olumsuz görüş verilmiştir. Ancak, verilen görüşler içerisinde insan haklarına aykırılığa ilişkin bir husus bulunmamaktadır. Ayrıca, görüşler içerisinde insan haklarına ilişkin uluslararası andlaşmaya aykırılık sebebi ile verilen görüş bulunmamaktadır.³⁷

31 adet kanun tasarısı taslağı hakkında ilgisine göre mahalli idareler, üni-

³⁶ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2512c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

³⁷ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2512c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

versiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinden görüş alınmıştır. Ayrıca, 13 adet kanun tasarısı taslağı kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.³⁸

2.2.1.13. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

19/2/1985 tarihli ve 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. maddesinde Hukuk Müşavirliği'nin görevleri düzenlenmiştir. Buna göre, "Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuat, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan, diğer bakanlıklardan veya Başbakanlıktan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek" Hukuk Müşavirliği'nin görevlerindedir.

Bakanlık bünyesinde kanun tasarısı taslakları anahizmet birimleri ile Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarınca hazırlanmaktadır. Çalışmalara bir hukuk müşaviri de katılmaktadır. Hazırlanan kanun tasarısı taslağının Hukuk Müşavirliği'ne gelmesini müteakiben ilgili bakanlık ve kuruluşlardan görüş alınmaktadır. Alınan görüşler ilgili birimle değerlendirilerek taslağa son şekli verilip taslak Başbakanlığa sunulmaktadır.³⁹

22. Yasama Döneminde 49 kanun tasarısı taslağı hakkında diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne başvurulmuştur. Alınan görüşlerde taslağın insan haklarına aykırılığına dair görüş alınmamıştır. Ayrıca, diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarınca 125 kanun tasarısı taslağı hakkında Bakanlığın görüşüne başvurulmuştur. Bunlardan 122'si hakkında olumlu görüş, üçü hakkında ise bazı maddelerinin değiştirilmesi yönünde görüş verilmiştir. Verilen görüşlerde kanun tasarısı taslağının Anayasa'nın 90. maddesi kapsamında taraf olunan insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalara uygun olmaması sebebi ile olumsuz görüş verilmemiştir.⁴⁰

22. Yasama Döneminde Bakanlığa insan haklarına ilişkin tasarı taslağı in-

³⁸ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2512c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

³⁹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Hilmi Güler'in Kırıkkale Milletvekili Osman Durmuş'un yazılı soru önergesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

⁴⁰ Agk.

celenmek üzere gönderilmemiştir. Ayrıca, Bakanlıkça insan haklarına aykırı olduğu bildirilen kanun tasarısı taslağı bulunmamaktadır.⁴¹

2.2.1.14. Kültür ve Turizm Bakanlığı

16/4/2003 tarihli ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 20. maddesi ile, "Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmesini, mevzuata, plân ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakanlık makamına sunmak" ve "Bakanlık birimleri ve bağlı kuruluşları tarafından hazırlanan veya Başbakanlıktan ve diğer bakanlıklardan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek Bakanlık görüşlerini tespit etmek" Hukuk Müşavirliği'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Bakanlık birimlerinin görev alanları ile ilgili hazırladıkları taslaklar Hukuk Müşavirliği'ne gönderilmektedir. Hukuk Müşavirliği'nce incelenen taslak hakkında ilgili Bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne başvurulmaktadır. Görüş alınmasını müteakiben nihai şeklini alan taslaklar Başbakanlığa gönderilmektedir.

22. Yasama Döneminde Bakanlık bünyesinde 8 kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Bunlar hakkında bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarından alınan görüşlerde insan hakları ve uluslararası sözleşmelere aykırılık bağlamında belirtilen bir eleştiri bulunmamaktadır. 8 kanun tasarısı taslağının 3'ü hakkında mahalli idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin görüşü alınmıştır. Dönem içerisinde kamuoyunun bilgisine sunulan kanun tasarısı taslağı bulunmamaktadır.⁴²

22. Yasama Döneminde 209 kanun tasarısı taslağı hakkında Bakanlığın görüşüne başvurulmuştur. Bunlar hakkında eleştiri, görüş ve öneriler belirtilmekle birlikte bunların insan hakları ilkelerine veya insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelere aykırı olduğuna dair görüş ve öneri belirtilmemiştir.⁴³

⁴¹ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının 18.6.2007 tarihi yazısı.

⁴² <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2470c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

⁴³ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2470c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

2.2.1.15. Çevre ve Orman Bakanlığı

1/5/2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un amacı, çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerinin korunması, geliştirilmesi ve her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi ile ormanların korunması, geliştirilmesi ve orman alanlarının genişletilmesi, ormanların içinde ve bitişiğinde yaşayan köylülerin kalkındırılması ve bunun için gerekli tedbirlerin alınması, orman ürünlerine olan ihtiyacın karşılanması ve orman ürünleri sanayisinin geliştirilmesi için Çevre ve Orman Bakanlığının kurulmasına, teşkilât ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir. Görüldüğü üzere, Bakanlığın amacı Anayasa'nın, "Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması", "Ormanların korunması ve geliştirilmesi" ve "Orman köylüsünün korunması" başlıklı 56, 169 ve 170. maddelerine dayanmaktadır.

4856 sayılı Kanun'un 20. maddesinde "Bakanlığın amaçlarını gerçekleştirmek, mevzuata, plân ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli hukuki teklifleri hazırlamak ve Bakanlık sunmak ve Bakanlık kuruluşları tarafından hazırlanan veya bakanlıklardan gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hukuki açıdan inceleyerek görüşlerini bildirmek" Hukuk Müşavirliği'nin görevleri arasındadır.

Bakanlığın görev alanına giren kanun tasarısı taslakları birimlerin görüşü alınarak hazırlanmakta ve daha sonra taslağı hazırlayan birim ve Hukuk Müşavirliği'nce tespit edilen ilgili kurumlara, kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine ve tüzel kişilere, görüşlerine başvurulmak üzere gönderilmektedir. Gelen görüşlerin ilgili birim ve Hukuk Müşavirliği'nce değerlendirilmesi neticesinde taslağa nihai şekli verilmektedir. Hazırlık aşamasında taslakların, normlar hiyerarşisi kapsamında Anayasa'nın insan haklarına ilişkin ve diğer hükümlerine uygunluğu, Anayasa'nın lafzı ve ruhu ile bir bütün olarak ele alınarak denetlenmektedir.⁴⁴

Kanun tasarısı taslakları hakkında alınan görüşler genel manada olumlu olsa da kurum ve kuruluşlar kendi görev alanına ilişkin olarak değişiklik, düzeltme ve eklemeler istediklerinden görüşlerin olumlu ve olumsuz olarak ke-

⁴⁴ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2454c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

sin bir tasnife tutulması teknik olarak mümkün olamamaktadır. Çevre Kanunu, Orman Kanunu ve Kara Avcılığı Kanunu gibi çeşitli sivil toplum örgütleri, üniversiteler, mahalli idareler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını da ilgilendiren kanun değişikliklerinde ilgililerin görüşüne başvurulmaktadır. Alınan görüşler doğrultusunda taslaklar yeniden değerlendirilmektedir. Kanun tasarısı taslakları hakkında Anayasa'nın insan hakları hükümlerine aykırılık sebebi ile gelmiş görüş bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa'nın 56. maddesinde öngörülen "...sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı"nın özellikle göz önünde bulundurulmasına dair görüşler mevcuttur.⁴⁵

Diğer kurumlar tarafından hazırlanan ve Bakanlığın görüşüne başvurulmuş 158 taslaktan 87'sine olumlu; 71'ine ise çeşitli şekillerde değişiklik yapılması yönünde görüş bildirilmiştir. İnsan haklarına ilişkin uluslararası andlaşmalara aykırılık sebebi ile görüş bildirilen taslak mevcut değildir.⁴⁶

2.2.1.16. İnsan Hakları Başkanlığı

10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 17/A maddesinde Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Başkanlığının görevleri arasında, insan hakları konusundaki mevzuat hükümlerinin uygulanmasını izlemek, izleme sonuçlarını değerlendirmek, uygulamada ve mevzuatta görülen aksaklıkların giderilmesi ve Türkiye'nin ulusal mevzuatının insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası belgelerle uyumlu hâle getirilmesi doğrultusunda yapılacak çalışmalarını koordine etmek ve bu konularla ilgili önerilerde bulunmak ve insan hakları ihlâli iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek ve alınabilecek önlemlere ilişkin çalışmalarını koordine etmek yer almaktadır. 22. Yasama Döneminde insan haklarına ilişkin önemli kanunî düzenlemeler yapılmasına rağmen ulusal mevzuatın insan hakları sözleşmelerine uyumuna ve mevcut kanunların insan haklarına aykırı hükümlerinde değişiklik yapılmasına dair İnsan Hakları Başkanlığı bir çalışma yapmamıştır. Aynı zamanda Başbakanlık, bakanlık ve diğer

⁴⁵ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2454c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

⁴⁶ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2454c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

kamu kurum ve kuruluşları kanun tasarısı taslakları hakkında İnsan Hakları Başkanlığından görüş talep etmemişlerdir.⁴⁷

2.2.1.17. İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu /İnsan Hakları Üst Kurulu

3056 sayılı Kanun'un ek 4. maddesiyle insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik idari ve kanuni düzenlenmelere ilişkin çalışmalar yapmak ve Başbakanlık ve bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları için insan hakları konusunda tavsiye kararları vermek üzere; Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanının başkanlığında, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarlarının katılımıyla İnsan Hakları Üst Kurulu oluşturulmasına rağmen Kurul 22. Yasama Döneminde İnsan Hakları Danışma Kurulu üyelerini belirlemek üzere 13/11/2003 ve 17/2/2005 tarihlerinde iki defa toplantı yapmıştır. Üst Kurul, İnsan Hakları Danışma Kurulu üyelerinin belirlenmesi dışında insan hakları mevzuatının iyileştirilmesinde ve diğer konularda hiçbir çalışma yapmamıştır.

2.2.1.18. İnsan Hakları Danışma Kurulu

3056 sayılı Kanun'un ek 5. maddesiyle insan haklarına ilişkin olarak ilgili Devlet kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere Başbakanın görevlendireceği bir Devlet bakanına bağlı olarak İnsan Hakları Danışma Kurulu (İHDK) oluşturulmuştur.

İHDK ilk toplantısını 26/2/2003, son toplantısını ise 1/10/2004'de yapmıştır. Kurul dokuz defa toplanabilmiştir. İHDK "Azınlık Hakları ve Kültürel

⁴⁷ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2439c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009). Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek'in Konya Milletvekili Mustafa Kalaycı'nın yazılı soru önergesine verdiği cevapta İnsan Hakları Başkanlığının insan hakları alanında yapılan mevzuat çalışmalarına katkı sağladığı ve bunlara Başkanlığın internet adresinden ulaşılacağı belirtilmişse de internet sayfasında Başkanlığın insan hakları ile ilgili kanun tasarısı taslakları hakkında verdiği görüşe rastlanmadığı gibi ayrıca, Başkanlığın hazırladığı kanun tasarısı taslağına da rastlanamamıştır.

Haklar Komisyonu” tarafından konuya ilişkin rapor hazırlanmıştır. Raporun kabulünde ve sonrasında yaşanan olaylar sebebi ile Kurulun çalışmaları Hükümet tarafından fiili olarak sonlandırılmıştır. Konuyla ilgili bir yazılı soru önergesine verilen cevapta raporun kabul edilmesi ve kamuoyunda tartışılması sürecinde özellikle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından kamuoyunda olumsuz izlenimler yaratılmasına neden olduğu, ilgili yönetmeliğin usul kurallarına uyulmadığı, öncelikle ilgili Bakana ve İnsan Hakları Üst Kuruluna sunulması gereken raporun kamuoyuna duyurulduğu ve istenmeyen gelişmelere yol açıldığı belirtilmektedir.⁴⁸

İHDK'nin geçirdiği deneyim Türkiye'deki insan haklarının durumunu açıkça ortaya koymaktadır. İHDK alt komisyonu tarafından hazırlanan ve kabul edilen rapor, kameralar önünde İHDK üyelerinden biri tarafından yırtılmıştır. Ardından İHDK faaliyetleri askıya alındığı gibi raporu hazırlayanlar hakkında dava da açılmıştır.

İHDK'de temsil edilen sivil toplum örgütlerine bakıldığında, adlarının sivil toplum örgütü olması ve tüzüklerinde de insan haklarına yer vermelerine rağmen insan hakları ile ilgisi olmayan üyeler yer almıştır. İHDK üye profilinde hazırlanan raporu yırtacak kadar tahammülsüz üyelere rastlanmasına rağmen, bir yazılı soru önergesine İnsan Hakları Başkanlığınca verilen cevapta İHDK üyeleri seçiminin tamamen objektif kriterlere göre yapıldığı belirtilmektedir.⁴⁹

İHDK çalışma yaptığı 26/2/2003 – 1/10/2004 tarihleri arasında Türkiye'deki temel insan hakları sorunlarına ilişkin alt komisyonlar oluşturmuştur. Bunlar:

A. İnsan Hakları Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması (Amaç ve Örgütlenme) Komisyonu

B. Haklar ve Özgürlükler Komisyonları

1. İşkence ve kötü muamelenin önlenmesi
2. Sanık, mağdur ve mahpus hakları
3. Ekonomik – sosyal haklar ve örgütlenme özgürlüğü
4. İfade ve inanç özgürlüğü

⁴⁸ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-0248c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

⁴⁹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-0248c.pdf> (Erişim Tarihi: 20.7.2009).

5. Azınlık hakları ve kültürel haklar
6. Çevre ve barış hakları
7. Kadının insan hakları
8. Çocuk hakları
9. Özürlü hakları

C. Eğitim, Bilgilendirme ve Bilinçlendirme Eşgüdüm Komisyonu
D. AB Uyum Komisyonu

Yukarıda belirtilen konular hakkında sorunların ve çözüm önerilerinin belirlenmesi amacıyla kurulan alt komisyonların hazırladığı taslak çalışma, İHDK'nın çalışmalarının sonlandırılması sebebiyle İHDK raporu hâline gelememiştir. Taslak çalışmada yasal düzenleme önerilerine de yer verilmiştir.

2.2.1.19. Özürlüler İdaresi Başkanlığı

1/7/2005 tarihli ve 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde kurum ve kuruluşlarca özürlülere yönelik mevzuat düzenlemelerinde Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşünün alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

22. Yasama Döneminde Özürlüler İdaresi Başkanlığı bünyesinde sadece 5378 sayılı Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Taslağın hazırlanmasında ayrımcılıkla mücadele, fırsat eşitliğinin sağlanması ve insan hakları ilkeleri dikkate alınmıştır. Tasarı ile ulaşılabilirlik, istihdam, eğitim, bakım ve sosyal güvenliğe ilişkin sorunların çözümü, özürlü bireylerin her bakımdan gelişmeleri ve toplumsal hayata katılmaları ve söz konusu hizmetlerin yürütülmesi için gerekli düzenlemelerin çerçevesi belirlenmiştir. Bu tasarı taslağı dışında hazırlanan kanun tasarısı taslağı bulunmadığı gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Başkanlığın görüşüne başvurulmamıştır.⁵⁰

2.2.1.20. Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü

Anayasa'nın 41. maddesinde ailenin Türk toplumunun temeli olduğu, aile-

⁵⁰ Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığının 6/7/2007 tarihli yazısı.

nin eşler arasında eşitliğe dayandığı, devletin ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı belirtilmiştir. Bu bağlamda, 10/11/2004 tarihli ve 5256 sayılı Kanun ile Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlüğün, Anayasa'nın ilgili hükmüne istinaden kurulduğu Kanun'un gerekçesinde ifade edilmiştir.⁵¹

5256 sayılı Kanun'un 3. maddesinde görev alanı ile ilgili kuruluş ve organizasyonlara 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde üye olmak ve katılmak, görev alanına giren konularda uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak, proje geliştirmek ve yürütmek, gerçekleştirilecek her türlü çalışma ve etkinliğe katılmak ve uluslararası sözleşmeler ile kararların getirdiği yükümlülükler çerçevesinde gerekli kanunî düzenlemelerin yapılmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak Genel Müdürlüğün görevleri arasında sayılmıştır.

22. Yasama Döneminde Genel Müdürlük bünyesinde insan haklarına ilişkin kanun tasarısı taslağı hazırlanmamıştır. Dönem içerisinde Başbakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından kanun ve kanun hükmünde kararname tasarısı taslağı olarak 80 adet görüş talep edilmiştir. Bunlardan beşine olumsuz görüş verilmiştir. İnsan hakları bağlamında, özellikle ailenin korunmasına aykırı bir tasarı taslağı gelmediğinden görüş verilmemiştir.

2.2.1.21. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü

10/11/2004 tarihli ve 5251 sayılı Kanun'la Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Genel Müdürlük kadının insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, kadınların sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamdaki konumlarını güçlendirmek, hak ve fırsat imkânlarından eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak amacı ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.

5251 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (ı) bendinde 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Kanun çerçevesinde, görev alanı ile ilgili kuruluş ve organizasyonlara

⁵¹ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss661m.htm> (Erişim Tarihi: 26.06.2007).

üye olmak, gerçekleştirilecek her türlü çalışma ve etkinliğe katılmak, uluslararası sözleşmeler ile kararların getirdiği yükümlülükler doğrultusunda faaliyette bulunmak ve bu konuda gerekli raporları hazırlamak, kanunî düzenlemelerin yapılmasını sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak Genel Müdürlüğün görevlerindedir.

22. Yasama Döneminde 96 kanun tasarısı taslağı hakkında Genel Müdürlüğün görüşüne başvurulmuştur. Anayasa’da belirtilen insan hakları ilkelerine aykırılık teşkil eden ve bu nedenle olumsuz görüş verilen kanun tasarısı taslağı bulunmamaktadır. Genel Müdürlüğün hazırladığı 14/1/1998 tarihli ve 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 4/5/2007 tarihli RG’de⁵² yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, Genel Müdürlüğün hazırladığı 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarıları TBMM’de ilgili komisyonlarda görüşülmüş olup TBMM gündemine⁵³ girmiştir.⁵⁴

2.2.1.22. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca AB müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin (ABGS) görüşüne başvurulması gerekir. ABGS görüş istenen kanun tasarısı taslaklarını AB mevzuatına uyum çerçevesinde değerlendirir.

AB Andlaşmasının 6. maddesinde Birliğin; üye ülkelerin ortak değeri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı prensipleri üzerine kurulduğu, 4/11/1950’de Roma’da imzalanan ve topluluk hukukunun

⁵² 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı TBMM Genel Kurulunun 26.4.2007 tarihli 95. Birleşimde kabul edilerek kanunlaşmıştır. Kanun No: 5636.

⁵³ 22. Yasama Dönemi sona erdiğinden bu tasarılar kadük olmuştur. TBMM İçtüzüğü’nün 77. maddesine göre bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış olan kanun tasarısı ve teklifleri hükümsüz sayılır, ancak hükümet veya TBMM üyeleri bu tasarı ve teklifleri yenileyebilirler.

⁵⁴ Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün 21.6.2007 tarihli yazısı.

genel ilkeleri olarak üye ülkelerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan AİHS’de teminat altına alınan temel haklar ile, üye ülkelerin ulusal kimliklerine saygı göstereceği, amaçlara ulaşmak için gerekli araçları sağlayacağı ve politikaları aracılığıyla bunu destekleyeceği belirtilmiştir. Andlaşmanın 49. maddesinde ise 6. maddenin birinci fıkrasında belirtilen prensiplere saygı gösteren her Avrupa devletinin Birliğe üye olmak için başvurabileceği ifade edilmiştir. Bu düzenlemeler doğrultusunda insan haklarının AB’nin temel kriteri olduğu söylenebilir ve dolayısıyla tasarı taslaklarının ABGS’de AB’nin insan hakları anlayışı çerçevesinde ele alınması büyük önemi haizdir. Değerlendirmelerde özellikle tasarı taslağının Kopenhag Kriterleri’ne uyumu da gözetilmektedir.

24/6/2009 tarihli ve 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’la⁵⁵ ABGS’nin teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Siyasi İşler Başkanlığı; adalet, özgürlük, güvenlik, yargı ve temel haklar konularında, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen AB müktesebatına uyum çalışmalarını izleyecek ve koordine edecektir. AB Hukuku Başkanlığı ise hizmet birimlerinin talebi üzerine kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanacak düzenlemelerin AB müktesebatına uygunluğunu inceler ve görüş bildirir.

Kanun’un 3. maddesi ile İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi oluşturulmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının görevleri çerçevesinde AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili her türlü çalışmayı izlemek, değerlendirmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak; kamu kurum ve kuruluşlarının, AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili olarak görev alanlarına giren konulardaki önerilerini incelemek ve değerlendirmek, gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmak; özel sektör, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevrelerin AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili önerilerini incelemek ve değerlendirmek, gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmak; AB’ye uyum düzenlemelerine ilişkin öncelikli önerileri belirlemek ve çalışmaları yönlendirmek İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin görevleridir.

ABGS, insan hakları ile ilgili kanun tasarısı taslakları hakkındaki görüşlerini AB müktesebatı, AİHS ve AİHM içtihatları çerçevesinde oluşturmaktadır.

⁵⁵ Bu Kanunla 4587 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu bağlamda, sekreterlik çok sayıda kanun tasarısı taslağı hakkında ilgili kurumlara görüş bildirmiştir.⁵⁶

ABGS, AB müktesebatının üstlenilmesi ve mevzuat uyum çalışmalarında kısa süreli seminerler düzenlemekte olup bugüne kadar ifade özgürlüğü, kadın haklarının geliştirilmesi ve kadına karşı şiddetle mücadele, sendikal haklar, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, çocuk hakları, gözaltı merkezlerinin denetlenmesinde AB ve Türkiye uygulamaları ve toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirme konularında seminerler tertip edilmiştir.⁵⁷

ABGS Adalet, İçişleri ve Dışişleri bakanlarından müteşekkil Reform İzleme Grubunun sekreteryaya hizmetlerini de yürütmektedir. İnsan hakları ile ilgili yapılacak kanunî düzenlemeler Grupta ele alınmakta ve uygulamanın takibi yapılmaktadır.⁵⁸

2.2.2. Başbakanlık Aşaması

3056 sayılı Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde Başbakanlığın görevleri arasında kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve karar tekliflerinin Anayasa'ya ve diğer mevzuata uygunluğunu incelemek ve Yasama Organı ile münasebetleri yürütme olduğu; (d) bendinde ise mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek ve geliştirmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kodlamak, tek metin hâline getirmek, bilgi ve işlem sistemi içinde takip etmek ve yayınlamak olduğu belirtilmiştir.

Başbakanlığın görevlerinin düzenlendiği söz konusu Kanun'un 2. maddesinde yukarıda zikredilen mevzuat ile ilgili görevler Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. 3056 sayılı Kanun'un "Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü"⁵⁹ başlıklı 8. maddenin 1. fıkrasının (a) bendinde bakanlık-

⁵⁵ Bu Kanunla 4587 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵⁶ Dışişleri Bakanı Ali Babacan'ın Bursa Milletvekili Hamza Hamit Homriş'in yazılı soru önermesine verdiği cevap. TBMM Arşivi.

⁵⁷ Agk.

⁵⁸ Agk.

⁵⁹ 3056 sayılı Kanun'un 8. maddesi: "Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü", Madde 8 – Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

larca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve BK kararlarına ait tasarıları, Anayasa'ya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile hükümet programına uygunluğu açısından inceleme, BK'de görüşülecek duruma getirmenin Genel Müdürlüğün görevlerinden olduğu öngörülmüştür. Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü kanun tasarısı taslaklarını insan haklarına uygunluk açısından Kanun uyarınca incelemek zorundadır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesinin ikinci fıkrasında Anayasa'ya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata aykırılığı tespit edilen veya bu Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanmayan taslakların, noksanlıklarının giderilmesi veya uygunluğun sağlanması amacıyla yeniden değerlendirilmek üzere Başbakanlık tarafından teklif sahibi bakanlık, kurum veya kurulaşa iade edileceği öngörülmüştür. Ancak Yönetmeliğin çıkarıldığı 2004 yılından bu yana Anayasa'ya aykırılığı sebebi ile iade edilen herhangi bir tasarı taslağına rastlanmamıştır.

Başbakanlığın kanun tasarısı taslaklarının; Anayasa, genel hukuk kuralları, kalkınma plan ve programları ile hükümet programına uygunluğunun nasıl ele alındığına ve nasıl düzeltmeler yapıldığına ilişkin veri bulunmamaktadır.⁶⁰

-
- a) Bakanlıklarca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararlarına ait tasarıları; Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek; Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmek,
 - b) Bakanlar Kurulunca uygun görülen kanun tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına ait işleri yürütmek, bunları kanunlaşmaya kadar takip etmek,
 - c) Kanun teklifleri hakkında Hükümet görüşünün belirlenmesini ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasını sağlamak,
 - d) Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını takip etmek, milletvekillerince Başbakana yöneltilen yazılı ve sözlü soruların cevaplarını ilgili bakanlık ve birimlerle işbirliği yaparak hazırlamak,
 - e) Başbakanlığın görev alanına giren kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik esasları ve Bakanlar Kurulu kararnamelerini, gerektiğinde ilgili birimlerin görüşünü de alarak hazırlamak,
 - f) Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, (Ek: 27/12/1991 - KHK - 475/1 md.) mevzuat hazırlama ve esasları ile ilgili ilkeleri belirlemek,
 - g) Makamca verilen benzeri görevleri yapmak.

⁶⁰ Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek'in Afyonkarahisar Milletvekili Abdulkadir Akcan'ın yazılı soru önergesine verdiği cevapta şöyle denilmektedir: "Kanun

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca Başbakanlığın, mutabakat sağlanamayan taslaklara ilişkin olarak ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından doğrudan görüş alabileceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştayın Başbakan veya BK'ce gönderilen kanun tasarıları hakkında iki ay içinde düşüncesini bildireceği belirtilmiştir. Ayrıca, 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde Danıştayın Başbakanlık veya BK'ce gönderilen kanun tasarısı ve teklifleri hakkında görüş bildireceği ifade edilmiştir. Anayasa'da sadece kanun tasarıları belirtilmişken kanunda buna kanun teklifleri de eklenmiştir. Kanun teklif ve tasarıları hakkında görüş verme görevi Danıştay Birinci Daireye aittir. 22. Yasama Döneminde Başbakanlık tarafından "Türk Ticaret Kanunu Taslağı" ve "Türk Borçlar Kanunu Taslağı" olmak üzere iki adet başvuru yapılmıştır. Bunlar kanun tasarısı taslağı olduğundan görüş bildirilmesine olanak bulunmadığından Başbakanlığa iade edilmiştir.⁶¹

TBMM İçtüzüğü'nün 41. maddesine göre TBMM Başkanlığına verilen kanun teklifleri, derhâl Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık gönderilen kanun teklifleri hakkında genellikle hükümet programı doğrultusunda bir değerlendirme yaparak taraf olup olmadığını TBMM Başkanlığına bildirmektedir. Buna ek olarak gelen kanun teklifi ile ilgili olarak çalışma yürütülmekte ise söz konusu çalışmadan bahsedilmektedir. Gelen bu görüşler kanun teklifinin dosyasına konulmaktadır. Kanun tekliflerinin de Anayasa'ya ve insan hakları ilkelerine uygunluğunun sağlanmasında Danıştayın görüşüne başvurulmasının düzenlenmesi isabetli olmuştur. Ancak Başbakanlık kanun teklifleri hakkında Danıştayın görüşüne başvurmamaktadır. Kanun teklifleri hakkında görüş

tasarısı, tüzük, yönetmelik ve karar taslaklarının teklif edilmesinden tekemmül ettirilmesine kadarki süreçte, her bir taslağın maddelerine ilişkin olarak hangi kurumlardan görüş alındığı ve bu görüşlerin ne şekilde değerlendirildiği, hangi taslak hakkında toplantı yapıldığı, toplantılarda ilgili kurumlara dile getirilen görüşlerin neler olduğu ve her bir görüşün ne şekilde değerlendirildiği ve bu taslakların diğer işlem safahatı hakkında istatistikî bilgi tutulmamaktadır. Kaldı ki, söz konusu bilgilerin derlenmesi çoğu kez fiilen mümkün de değildir." <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-2434c.pdf> (Erişim Tarihi: 22/7/2009)

⁶¹ Danıştay Dava Dosyası Sorgulama ve Bilgi Edinme Bürosu Müdürlüğü'nün D.D.D ve B.E.B.Md.2007/128 sayılı ve 29/06/2007 tarihli yazısı.

hazırlanması görevi 3056 sayılı Kanun'un 8. maddesinde Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün görevlerinden sayılmıştır.

2.2.3. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu Üzerindeki Etkisi

Anayasa'nın 109. maddesine göre BK, başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakanın TBMM üyeleri arasından, bakanların ise TBMM üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçileceği ve cumhurbaşkanınca atanacağı, gerektiğinde başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevlerine son verileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme cumhurbaşkanının BK'nin oluşmasında önemini açıkça göstermektedir.

Parlamentar sistemde BK'nin oluşması noktasında cumhurbaşkanı sorumsuz olduğundan sembolik bir role sahiptir. 1982 Anayasası cumhurbaşkanını sembolik bir makamdan uzaklaştırarak ülke sorunlarının çözülmesinde, ülke yararına ihtilafların ve siyasi krizlerin önlenmesinde cumhurbaşkanının önemli bir rol oynamasının önünü açmıştır.

Anayasa'nın 104. maddesinde "Gerekli gördüğü hâllerde BK'ye başkanlık etmek veya BK'yi başkanlığı altında toplantıya çağırarak" Cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin görevleri arasında sayılmıştır. Anayasa olağanüstü yönetim usullerinde cumhurbaşkanına fevkalade önemli yetkiler vermiştir. Anayasa'nın 119, 120 ve 122. maddeleri uyarınca olağanüstü hâl ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ilanı hâllerinde BK'nin Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanması zorunludur.

Cumhurbaşkanının olağanüstü hâllerle ilgili düzenleme yapılmasında önemli yetki ve görevleri bulunmaktadır. Anayasa'nın 121. maddesine göre olağanüstü hâl süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan BK, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Anayasa'nın ilgili düzenlemeleri cumhurbaşkanının BK üzerinde etkili olabileceğini göstermektedir. Anayasa özellikle olağanüstü hâllerde cumhurbaşkanının konumunu sağlamlaştırmıştır. Bu sebeple cumhurbaşkanı insan haklarına aykırı kanun tasarılarının TBMM'ye sunulmadan önce, BK'de incelenmesi aşamasında hükümetin dikkatini çekebilir. Cumhurbaşkanı BK toplantılarına katılarak insan haklarına aykırı tasarı hakkında görüşlerini açıklayarak BK'yi gerekli değişiklikleri yapmaya ikna edebilir. Bu şekilde hareket

etmenin Cumhurbaşkanının görevi olduğu, çünkü cumhurbaşkanlarının anayasanın koruyucusu rolüne sahip olduğu ifade edilmiştir.⁶² İnsan haklarına aykırı bir düzenlemenin TBMM'ye sunulmadan engellenmesi noktasında ülkemizde konumu son derece güçlendirilmiş cumhurbaşkanının etkisi izahtan varestedir.

BK toplantıları hakkında tutanak tutulması 18/6/2003 tarihinde BK'ce kararlaştırılmıştır. Mezkûr tarihten önceki BK toplantıları ile ilgili sistematik bir bilgi bulunmamaktadır.⁶³ Bu sebeple cumhurbaşkanlarının BK üzerindeki etkisi ve özel olarak insan haklarının korunmasına katkı konusunda değerlendirme yapmak zordur. Ancak cumhurbaşkanının başkanlık ettiği BK toplantıları hakkında bilgi olmaması, cumhurbaşkanlarının BK toplantılarına başkanlık etme ve beklenen etkiyi sağlama yönünde aktif olmadığı ve inisiyatif almadığının bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

3. Sonuç

Anayasalarda devlet erkleri ve bunların işleyişi ile insan haklarına ilişkin hususlar düzenlenir. Anayasa; hukuk sisteminin temelini oluşturduğundan, diğer düzenlemeler Anayasaya aykırı olamaz. Bu bağlamda kanun önerilerinin hazırlanması aşamasında Anayasa hükümlerinin dikkate alınarak Anayasa'ya uygunluğun sağlanması büyük önemi haizdir.

Kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetimi; kanun önerilerinin hazırlanması, TBMM komisyonları ile Genel Kurulda görüşülmesi, kanunların Cumhurbaşkanınca incelenmesi ve kanunun uygulanması aşamalarında gerçekleştirilmektedir.

Makalede önleyici denetim bağlamında kanun teklif ve tasarılarının hazırlanması aşamasında Anayasa'nın insan hakları hükümlerine uygunluğunun nasıl değerlendirildiği konusu ele alınmıştır.

Kanun tekliflerinin hazırlanmasında Anayasa'ya uygunluk denetimi sağ-

⁶² Bahri Savci, İnsan Hakları Kanunilik Yolu İle Korunması, AÜSBF Yayınları No:32-14, Ankara, 1953, s. 101.

⁶³ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-3391c.pdf> (Erişim Tarihi: 22/7/2009)

lanması, milletvekillerinin hukuk bilgisine bağlıdır. Bu aşamada, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Bürosu, milletvekilinin talebi ve talimatı doğrultusunda kanun teklifi hazırlamaktadır. Ancak hazırlanan tekliflerin kaydı olmadığından Anayasa'nın insan hakları hükümlerine uygunluğunun sağlanıp sağlanmadığının tespiti güçtür. Bununla birlikte, sistematik ve kurumsal bir şekilde Anayasa'ya uygunluğunun dikkate alındığı söylenemez. Kanun tekliflerinde Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması amacıyla kurumsal mekanizmaların oluşturulması, bu bağlamda kanun tekliflerinin hazırlanmasında esas alınacak ilkelerin belirlenmesi gerekmektedir.

Bakanlıklarda tasarı taslaklarının hazırlanmasında ve bunların Anayasa'ya uygunluğunun sağlanmasında hukuk müşavirliklerinin önemli işlevi bulunmaktadır. Ancak, genel olarak icracı bakanlık hukuk müşavirliklerinde, taslakların Anayasa'nın insan haklarına ilişkin hükümlerine uyumunun sağlanması konusunda işlevsel bir bakış açısı bulunmamakta, insan hakları ile ilgili konular Adalet Bakanlığı ve Başbakanlığın ilgi alanı olarak görülmekte ve kendi hazırladıkları taslakların insan hakları bakış açısıyla ele alınabileceği yönünde bir yaklaşım bulunmamaktadır.

Türk Hukuk Sistemi açısından taslakların Anayasa'ya uygun olup olmadığı konusunda yürütme mekanizması içerisinde emniyet supabı işlevi Adalet Bakanlığına verilmiştir. 2992 sayılı Kanun uyarınca tüm kanun tasarısı taslakları hakkında Adalet Bakanlığının görüşünün alınması zorunludur. Verilen görüşlere ulaşma imkânının sağlanmaması sebebiyle Adalet Bakanlığının, taslakların Anayasa'ya uygunluğunu sağlamada etkinliği konusunda bir kanıya ulaşamamıştır.

Yürütme içerisinde, tasarılar TBMM'ye sunulmadan son olarak Anayasa'ya aykırılığın önlenmesi Başbakanlığın görevidir. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesinde Anayasa'ya aykırı taslakların, teklif sahibi bakanlık veya kuruma iade edileceği belirtilmesine rağmen bu zamana kadar Anayasa'ya aykırılık sebebi ile iade edilen kanun tasarısı taslağı bulunmamaktadır. Bu durum da, Başbakanlık aşamasında taslakların Anayasa'ya uygunluğu konusunda ciddi bir çalışmanın yapılmadığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı makamı 1982 Anayasası ile oldukça güçlendirilmesine rağmen cumhurbaşkanları kanun tasarılarının Anayasa'ya uygun bir şekilde

hazırlanması, bu bağlamda, insan haklarına aykırı düzenlemelerin giderilmesinde mevcut mekanizmaları kullanarak etkili olmamışlardır.⁶⁴

Yürütme içerisinde çalışanların en üst amirleri siyasiler olduğundan ve bakanlık görüşleri bakanın imzası ile gönderildiğinden taslakların Anayasa'ya uygunluğunun etkili bir denetimi yapılamamaktadır. Akademisyenler, sivil toplum örgütü temsilcileri ve bürokratlardan kurulu bir bağımsız birimin öngörülmesi ve hazırlanan her tasarı taslağı hakkında bu birimden görüş alma zorunluluğunun getirilmesi kanun tasarılarının Anayasa'ya uygunluğuna önemli katkı sağlayacaktır.

⁶⁴ Anayasa'ya uygunluğun sağlanması kapsamında, kanunların bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye iadesinde cumhurbaşkanlarının rolü bu makede ele alınmamıştır.

KAYNAKÇA

- SANCAR, Mithat, “Devlet Aklı” Kıskaçında Hukuk Devleti, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.
- BAKIRCI, Fahri, “TBMM’nin Çalışma Yöntemi”, İmge Kitabevi, Şubat 2000, Ankara.
- DOĞRU, Osman “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarının İç Hukuklara Etkisi”, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anayargi/dogru.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2006).
- ERİKLİ, Hasan, “1982 Anayasasında Yasa Yapım Süreci”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004.
- PAZARCI, Hüseyin, Uluslararası Hukuk Dersleri, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.
- SAVCI, Bahri, İnsan Hakları Kanunîlik Yolu İle Korunması, AÜSBF Yayınları No:32-14, Ankara, 1953.
- TBMM Tutanak Dergisi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İnternet Sayfası.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Arşivi.
- ÜNAL, Şeref, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Türk İç Hukukuna Etkileri”, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anayargi/unal.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2007).