

MAKALELER/ARTICLES

- Araştırma Makalesi -

#YASAMANIN GERİLEMESİ OLGUSUNA KARŞI PARLAMENTOLARIN GÜÇLENDİRİLMESİ ARACI OLARAK YASAMA SONRASI DENETİM*

*(POST-LEGISLATIVE SCRUTINY AS AN INSTRUMENT FOR LEGISLATIVE
EMPOWERMENT IN THE AGE OF LEGISLATIVE BACKSLIDING)*

Zülfiye Yılmaz**

ÖZ

Yasama organlarının gerilemesi, demokrasinin dünya çapında gerilemesi ile eş zamanda gerçekleşen bir anayasa hukuku sorunudur. Demokratik gerileme yanında yürütme erkinin büyümesi, otokratlaşma, neoliberal hukuki rasyonalitenin gerekleri, dijitalleşmenin olağan sonucu olarak ele alınan yasamanın gerilemesinin, anayasal rejimlerin sıhhati üzerindeki etkisinin somutlaştırılması gereklidir. Bu bağlamda gerilemenin kaçınılmaz bir sonuç olmadığını, yasamanın güçlendirilmesinin ve parlamentosuzlaştırmanın önlenmesinin gereğine dair çalışmalar, Türkiye’de ve karşılaştırmalı hukukta giderek artmaktadır. Yasamanın tarihsel ve güncel fonksiyonlarını yerine getirmesinin ve bu yolla güçlendirilmesinin araçlarından biri, yasama sonrası denetim usulüdür. Bu çalışma kapsamında, karşılaştırmalı hukuktaki uygulama örnekleri ışığında, Türkiye’de yasama sonrası denetimin kurumsallaşmasının mümkün ve da-

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 10.07.2024 tarihinde Yayınemimize ulaşmış olup, 25.07.2024 tarihinde birinci hakem; 18.09.2024 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

** Dr. Öğretim Üyesi, Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Bölümü, zulfiye.yilmaz@bilkent.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9568-6372

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Bu makaleye atıf için; , Yılmaz, Zülfiye “Yasamanın Gerilemesi Olgusuna Karşı Parlamentoların Güçlendirilmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 13, Sayı No.: 25, 2024, s. 1-66.

hası hukuk devletinin korunması ve anayasal düzenin geleceği açısından gerekli olduğuna dair bir yaklaşım ortaya konulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yasamanın Gerilemesi, Parlamentosuzlaştırma, Yasama Sonrası Denetim, Hukuk Devleti, Kontrol ve Denge

ABSTRACT

Legislative backsliding is a matter of constitutional law that is occurring simultaneously with the worldwide phenomenon of democratic backsliding. Assumed to be the inevitable outcome of executive aggrandizement, autocratisation, neoliberal parliamentarism, digitalization along with the democratic decline, the impact of legislative backsliding on the health of constitutional regimes needs to be substantiated. It should be noted that there is a growing academic literature emphasising that legislative backsliding is not unavoidable and that legislative empowerment along with the prevention of de-parliamentarisation is crucial in Türkiye and in comparative constitutional systems. One of the effective mechanisms identified by scholars for this purpose is the introduction of post-legislative scrutiny. This article suggests that institutionalising post-legislative scrutiny in Türkiye is feasible in order to strengthen the role of parliament. This capacity-building mechanism is also essential for constitutional resilience and safeguarding the rule of law.

Keywords: Legislative Backsliding, De-Parliamentarisation, Post-Legislative Scrutiny, Rule of Law, Checks & Balances

Giriş

Parlamentoların temel fonksiyonları yasa yapmak, yürütmenin bütçesini onaylamak, müzakereci demokrasiyi yaşatmak ve yürütmenin denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır.¹ Bununla birlikte yerleşik demokrasi olarak kabul edilen anayasal rejimler dahil olmak üzere, demokrasi ve hukuk devletinin gerilemesi, otokratlaşma, yürütme organlarının

¹ İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar* (İstanbul: Legal Yayıncılık, 17. Baskı, 2023), 119-122.

diğer egemen erkler karşısında büyümesi, dijitalleşme ve neoliberal hukuki rasyonalitenin gerekleri; yasamanın gerilemesi olarak adlandırılan bir başka sorunu ortaya çıkarmaktadır. Yasamanın güç, kapasite ve meşruiyet kaybı olarak tanımlanan gerileme olgusu; sayılan dışsal nedenlerin sonucu olabileceği gibi; parlamentoların kapasite sorunları, mevzuat kalitesinin düşmesi, meclislerdeki siyasi parti çoğunluklarının yürütme ile organik ya da siyasi bağı gibi yasamaya özgü içsel nedenlerle de derinleşebilmektedir. Türkiye zemininden bakıldığında ise anayasasızlaştırmanın bir görünümü olan parlamentosuzlaştırma pratiği, anayasal sistemin güncel sorunlarında biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, yasamanın gerilemesini bir olgu olarak kabul etmekle birlikte, parlamentoların tarihsel ve güncel işlevlerini yerine getirebilmesinin, siyasal sistemlerin sıhhatini belirlediğini ortaya koyan nitel ve nicel araştırmalar giderek artmaktadır. Parlamentoların fonksiyonlarını gerçekleştirmesinin ve bu yolla güçlendirilmesinin araçlarından biri yasama sonrası denetim (“post-legislative scrutiny”)² usulüdür. Kanunlar ve bunlara dayalı ikincil işlemler ile kamu politikalarının etkisini değerlendirilmesi ve oluşturulan mevzuatın gerektiğinde değiştirilmesi için somut veri üretilmesine imkan sağlayan yasama sonrası denetim; yasama işlemlerinin hedeflediği kamu yararını sağlayıp sağlamadığını tespit etmeyi ve nihayet yürütme başta olmak üzere egemen erklerin ve idarenin yasama tarafından denetlenmesini mümkün kılan bir araçtır.

Çalışma kapsamında öncelikle yasamanın gerilemesinin nedenlerini açıklayan tezler ışığında sorun tespiti ile başlanacaktır. Ardından ise yasamanın fonksiyonlarını yerine getirmesinin anayasal rejimlerin sıhhati ve geleceği üzerindeki olumlu etkisinin anlamı netleştirilecektir (Bölüm I). Sonraki bölümde, yasama sonrası denetimin amacı ve kurumsallaştırılma yöntemleri karşılaştırmalı hukuk uygulamaları ile desteklenecektir (Bölüm II). Kurumsallaşmanın ardından gelen bölüm, yasama sonrası denetimin farklı ülkelerde gördüğü işlevler ile giderek yaygınla-

² Bu alanda çok sayıda çalışması olan Griglio, yasama sonrası denetim için “oversight”, “ex post evaluation”, “monitoring”, “control”, “surveillance”, “impact assessment”, “supervision” gibi ve bunlarla sınırlı olmayan zengin bir kavramsallaştırma çabası olduğunu belirtmektedir. Denetim, parlamentoların yürütme organları ile iletişim kurmasına, yürütme ve idareyi denetlemesine yönelik bir araç olduğu sürece, bu kavramların her biri yasama sonrası denetim kapsamında değerlendirilmelidir. Elena Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives Tools and Procedures in Europe* (Great Britain: Hart Publishing, 2020), 6-8.

şan eşitlik ve çevre politikalarının yasama sonrası denetimine odaklanacaktır (Bölüm III). Son bölümde ise Türkiye özelinde yasama sonrası denetimin imkanı ve gerekliliğine dair tespitler ile denetimin dizaynı için önerilere yer verilerek çalışma sonlandırılacaktır (Bölüm IV).

I. Demokratik Gerilemenin Göz Ardı Edilen Uzantısı Olarak Yasamanın Gerilemesi

A. Yasamanın Gerilemesinin Nedenleri Hakkında Tezler

Demokratik gerileme (“democratic backsliding”), dünyadaki siyasi rejimlerin mevcut durumunu ve geleceğini yönlendiren bir eğilim olmasının yanında, modern anayasa hukuku teorisinin kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklerin korunması, sosyal adalet gibi kazanımlarını da geriletmesi bakımından dikkate değer bir anayasa hukuku sorunudur. Demokratik gerileme ile bağlantılı olgulardan biri ise yasamanın gerilemesi (“legislative backsliding”) eğilimidir.³

Yasamanın güç, meşruiyet ve kapasite kaybı olarak tanımlayabileceğimiz yasamanın gerilemesi; hukuk devletinin gerilemesi (“rule of law backsliding”),⁴ yürütmenin büyümesi (“executive aggrandizement”),⁵ yeni veya yerleşik demokrasilerin ortak sorunu olan otokratizasyon⁶ gibi demokratik gerilemenin yansımaları olan başlıklar altında ve çoğunlukla kaçınılmaz bir sonuç olarak ele alınmaktadır. Literatürde, demokratik gerileme ile bağlantılı bir olgu olarak yasamanın gerilemesini, yakın dönemin ve daha çok otoriter/otoriterleşen yönetimlerin pratiği olarak gören yaklaşımlar ile 20. yüzyıl anayasa hukukunun dinamikleri ekseninde sorunu tarihselleştiren eserler daha çok karşımıza çıkmaktadır. Konumuz bakımından önemli olan son yaklaşım ise gerilemenin yasamanın organik ve fonksiyonel kapasitesiyle ilişkisine odaklanmıştır.

³ Miklós Sebök, Rebeka Kiss, Ádám Kovács, “The Concept and Measurement of Legislative Backsliding,” *Parliamentary Affairs* 76, no. 4 (Ekim 2023):741-772.

⁴ Laurent Pech, Kim Lane Scheppele, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU,” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47.

⁵ Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding,” *Journal of Democracy* 27, no. 1 (2016): 5-19.

⁶ Stephan Haggard, Robert Kaufman, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 51-52.

Huq ve Ginsburg; demokratik gerilemeyi, otoriter dönüşüm (“authoritarian reversion”) ve anayasal gerilemenin (“constitutional retrogression”) bir parçası olarak tanımlamaktadır. Bu gerilemenin araçları ise gücün konsolidasyonuna yönelik anayasa değişiklikleri, yasama ve yargının denetim rolünün zayıflatılması sonucunda kontrol ve denge araçları ile hukuk devletini koruyan kurumların işlevsizleştirilmesi, kamusal bilginin manipülasyonu, kamusal alanın değersizleştirilmesini hedefleyen medya ve akademinin kontrolü ile seçimlere müdahaledir.⁷

Bermeo ise gerilemenin tarihsel araçlarını askeri darbeler, seçimle gelen liderlerin sivil darbeleri (“autogolpes/ self-coups”) ve seçim günü yolsuzlukları olarak tanımlarken; gerilemenin güncel formlarını yürütmenin büyümesi, demokrasi taahhütlü sivil darbeler (“promissory coups”) ve seçimlerin stratejik manipülasyonu olarak tanımlamaktadır.⁸ Haggard ve Kaufman bu tezlere katılmakla birlikte; ülke/bölge ya da rejim temelli analizlerin yetersiz olduğunu, eski veya yeni demokrasilerde demokratik seçimler yoluyla göreve gelmiş siyasi iktidarların anayasal kurumları işlevsizleştirmesini demokratik gerilemenin güncel sorunsalı olarak kabul etmektedir.⁹

Demokratik gerileme ve parlamentoların krizini 20. yüzyılın siyasal ve iktisadi dinamikleri ekseninde inceleyen tezler ise sorunun yeni ve tekil bir eğilim olmadığını farklı gerekçelerle açıklamaktadır. Örneğin Barrows; 1917’de kaleme aldığı yazısında, ABD yasama organı olan Kongre’nin anayasadan kaynaklanan sınırlamalar, yürütme ve idarenin büyümesi, anayasa mahkemesinin yürütme lehine yorumları ve partizan politikalar nedeniyle güç kaybettiğini ve bunun da kuvvetler ayrılığı doktrinini işlevsizleştirdiğini ilan etmiştir.¹⁰ Aynı dönemde Kıta Avrupası’nda Schmitt’in öncülük ettiği parlamentonun krizi tartışmaları ise bilindiği üzere yasamanın temsil, anayasal düzenin korunması ve iktisadi bunalımlara yanıt verme kapasitesi üzerinden şekillenmektedir. Schmitt’in tespitleri ile, “parlamentoların kamusalılığın kürsüsü olması liberalizme ait bir görüştür; oysa modern kitle demokrasisi yöneten ve yöne-

⁷ Aziz Huq, Tom Ginsburg, “How to Lose a Constitutional Democracy,” *UCLA Law Review* 65, (2018): 78-169.

⁸ Bermeo, “On Democratic Backsliding,” 5-19.

⁹ Haggard ve Kaufman, *Backsliding*, 1-8.

¹⁰ David P. Barrows, “Legislative Failure and Reform,” *California Law Review* 5, no.2 (1917): 129-141.

tilen özdeşliğini görmek istemektedir. Öte yandan temsilin genişlemesi sonucunda halk ile parlamentonun özdeşliği, müzakere yoluyla yönetim savları elle tutulur değildir. Parlamentoları egemenliğin ve siyasal kararların merkezi olarak gören bu yaklaşım, parlamentoların etkisizliğini gizleyen ve hatta “ateşin harıl harıl yandığı yanılmasını yaratmak için radyatörlerin üzerine alev resimleri çizilmesi” gibi beyhude bir çabadır”.¹¹

Tarihsellik yazınında bir başka tespit Müller’den gelmektedir. İliberal iktidarların pratiği olarak tanımladığı anayasal ele geçirme (“constitutional capture”) kapsamında gerçekleşen yasamanın gerilemesi, İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Avrupa anayasa hukukunun DNA’sında var olan bir eğilimdir. Parlamento çoğunluğuyla meşrulaştırılan totaliter pratikler nedeniyle, yasamanın mutlak egemenliğinin reddi ve ulusal-uluslararası düzlemdeki denge araçları ile sınırlandırılması 1945 sonrası düzeninin temel dinamiğidir.¹²

Erdmann’ın 2011 tarihli nicel ve nitel verileri birleştiren araştırması¹³ ise demokratik gerilemenin demokrasinin üçüncü dalgası olarak adlandırılan sürecin (1974 sonrası)¹⁴ başından bu yana var olduğunu söylemektedir. Demokratik gerilemeyi rejim değişikliği ve aktör temelli ele alan hakim literatürün yetersizliği karşısında, *demokrasinin kalitesi ya da niteliğindeki değişim* ekseninde bir alternatif yaklaşımın bu iddiayı somutlaştıracağını belirtmektedir. Özgürlükler, eşitlik ile yatay kontrol ve denge araçları ekseninde gerçekleşen kalite kaybı, demokrasi ve otokrasi karışımı hibrit rejimler ile çöküşü ifade eden otoriter ve totaliter rejimlerin doğuşuna neden olabilecektir. Buna göre; 1974-2008 arasında 53 ülkede, 88 vaka, demokrasinin kalitesinde olumsuz yönde değişimi tetiklemiştir. Demokrasinin çöküşü istisna bir olgu iken, literatürün göz-

¹¹ Carl Schmitt, *Parlamentar Demokrasinin Krizi* (Ankara: Dost, 2010), 21-49.

¹² Jan-Werner Müller, “Rising to the Challenge of Constitutional Capture: Protecting the Rule of Law within EU Member States”, *Eurozine*, Mart 21, 2014, <https://www.eurozine.com/rising-to-the-challenge-of-constitutional-capture/?pdf>.

¹³ Gero Erdmann, “Decline of Democracy: Loss of Quality, Hybridisation and Breakdown of Democracy” içinde *Regression of Democracy?*, ed. Gero Erdmann, Marianne Kneuer (Hollanda: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011), 21-50.

¹⁴ Samuel Huntington’a atfedilen bu kavramsallaştırma, bugün halen demokrasiye geçiş dinamikleri ve demokratik gerileme yazınında referans alınan bir çıkış noktasıdır. Samuel P. Huntington, “Democracy’s Third Wave,” *Journal of Democracy* 2, no.2 (1991): 12-34.

den kaçırıldığı hibridizasyon, yeni demokrasilerde yaygın olmakla birlikte, yerleşik demokrasiler de bu gerilemeden etkilenmiş ve hatta gerilemenin sistemsel ve toplumsal yansıması buralarda daha fazla hissedilmiştir. Nitelik ve kalite kaybını iktisadi gelişmişlik de engelleyememiştir. 1989-2008 arasında demokrasinin nitelik kaybının gerçekleştiği ülkelerin yüzde 87'si yüksek ya da orta düzey insani kalkınma ya da gelir seviyesine sahip ülkeler olmuştur.¹⁵

Schneiderman ile McDowell ise demokratik gerilemeyi açıklamak için çoğunlukla göz ardı edilen politik iktisadi gereklere işaret etmektedir. Buna göre; gerilemenin önemli nedenlerinden biri küresel iktisadi düzenin teknokratik gerekleridir. Neoliberal hukukilik (“neoliberal legality”), devletin ve vatandaşların piyasanın rasyonel gereklerini anlama ve yerine getirme konusundaki yetersizliklerine çokça vurgu yapan, siyasal ve dahi hukuki kararların küresel ekonomik aktörlerin normatif beklentileri gereğince şekillendirildiği bir eğilimdir. Uluslararası iktisadi aktörler karşısında zayıf bir ulusal egemenlik, anayasal kapasitenin zayıflamasını da beraberinde getirmektedir.¹⁶ Konunun diğer boyutu, neoliberal hukukiliğin bir boyutu olan neoliberal parlamentarizmdir. Buna göre, sosyal devletin genişlemesi kamu maliyesindeki yükü arttırırken, kemer sıkma politikalarının gereklerini ancak yürütme yerine getirebilecektir. Yasama organlarının uzun müzakere süreçleri ve yürütmeyi denetleme arzusu aksaklıklara neden olduğu gibi, parlamentonun temsil ettiği kamu yararının bireysel özgürlükleri kısıtladığı ileri sürüldüğünden, yasamanın egemenliği veya üstünlüğüne neoliberal rasyonalite içerisinde yer yoktur.¹⁷

Demokratik gerileme; kuvvetler ayrılığı ile yatay-dikey hesap ve rebilirliliği ortadan kaldırırken, siyasal ve hukuki gücün kaybolmasından ziyade, gücün yürütme ekseninde toplanması söz konusudur. Yürütmenin, kuvvetler ayrılığını işlevsizleştirecek şekilde diğer erkler karşısında egemenliğin yoğunlaştığı odak olması; ekonomik krizler,¹⁸ COVID-19

¹⁵ Erdmann, “Decline”, 26, 28, 31.

¹⁶ David Schneiderman, “Disabling Constitutional Capacity Global Economic Law and Democratic Decline”, içinde *Constitutional Democracy in Crisis?*, ed. Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet (New York: Oxford University Press, 2018), 551-570.

¹⁷ Tom McDowell, *Neoliberal Parliamentarism: The Decline of Parliament at the Ontario Legislature* (Toronto: University of Toronto Press, 2021), 3-10.

¹⁸ Avrupa Birliği düzleminde 2008 ekonomik krizi sonrasında Avrupa Birliği Parlamentosu ve özellikle borçlu devletlerin parlamentolarının gücünün ve temsil kapasitesinin

gibi bulaşıcı hastalıkların yarattığı hukuki ya da fiili olağanüstülükler,¹⁹ küreselleşme gerekleri²⁰ ile açıklanmaktadır. Bu tezlerin her birinde yasamanın müzakere ve karar alma süreçlerinin yavaşlığı ile kurumsal kapasitesinin yetersizliğine atıf vardır. Son olarak, dijitalleşmenin etkisiyle egemen karar alma yetkilerindeki aşınmadan²¹ ise her bir erk etkilenmekle birlikte, yasamadaki aşınmanın boyutu ayrıca değerlendirilmeye muhtaçtır.

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinde yasamanın yürütme karşısında güç kaybı, dikkate alınması gereken bir başka sorundur. Buna göre; 1990 öncesi kurulan eski demokrasiler ile 1990 sonrası kurulan yeni demokrasilerde başkanlık, yarı-başkanlık, parlamenter sistem ve bunların özellikli versiyonları (başbakanca ya da başkanca parlamenter

tesinin azaldığına dair bkz. John Erik Fossum, “The Crisis and the Question of Deparliamentarization in Europe”, içinde ed. Hans-Jörg Trenz, Carlo Ruzza, Virginie Guiraudon, *Europe’s Prolonged Crisis: The Making or the Unmaking of a Political Union* (London: Palgrave Macmillan, 2015), 44-62.

¹⁹ Gabor Halmi, “The Pandemic and Constitutionalism,” *Jus Cogens* 4, (2022): 303-315. Versteeg ve Ginsburg ise pandemi döneminde yürütmelerin genel bir eğilim olarak büyümediğini, denge mekanizmalarının demokratik ülkelerde yürütmeyi sınırladığını ileri sürmüştür. Bkz. Tom Ginsburg, Mila Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic,” *International Journal of Constitutional Law* 19 (2021): 1498-1535.

²⁰ Roberts, küreselleşmenin yasamanın gerilemesi ve yürütmenin yükselişinde faktör olduğu argümanını kabul etmekle birlikte, yetersiz bulmaktadır. ABD özelinde, uluslararası ya da sınıraşan aktörler nedeniyle yönetim kavramının uluslararasılaşması, kapitalist dönüşüm, terör saldırıları gibi güvenlik gerekçeleri yasama organının yetersizliğini gündeme getirmiştir. Bilişim teknolojilerinin etkisiyle seçmenlerin hükümetten beklentilerinin değişmesi, başkanların eskiye oranla daha oy çekici vaatlerde bulunması, yargı kararlarının anayasal denge ve kontrol araçlarını zayıflatması da etkindir. Öte yandan yürütmenin genişlemesi, yetkinin yürütme içinde teknokratlaşmasını da getirmiştir. Haliyle gücün dağılımı, meşruiyeti ve adaptasyon kapasitesi çok boyutludur. Bkz. Alasdair Roberts, “Globalization And The Growth of Executive Power: An Old Story,” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 24, no. 2 (2017): 497-512.

²¹ Duygu Şimşek Aktaş, *Bilişim Teknolojilerindeki Gelişmelerin Anayasal Fonksiyonlar Üzerindeki Dönüştürücü Etkisi* (İstanbul: Onikilevha, 2020), 83-121; Monika Zalnieriute, Lisa Burton Crawford, Janina Boughey, ve Diğerleri, “From Rule of Law to Statute Drafting: Legal Issues for Algorithms in Government Decision-Making,” içinde ed. Woodrow Barfield, *Cambridge Handbook of the Law of Algorithms* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 251-272.

sistem gibi), karizmatik liderlik ekseninde ve yürütme içi güç dengeleri çerçevesinde şekillenmektedir. Bu eğilimin ortak sonucu ise yasamanın güç ve meşruiyet kaybıdır.²² Elgie'nin bu tespitini yetersiz bulan Metzger, sorunun hükümet sistemlerinden değil; siyasi partilerin işlevlerinin değişmesinden kaynaklandığını ileri sürmüş ve tartışmayı parlamentoların iç kapasitesi alanına çekmiştir. Zira yasama organları fiili ya da anayasal yetki devirleri yoluyla, kamu politikası oluşturma ve yürütmenin denetimi görevlerini yerine getirmeyerek, hem demokratik gerilemenin hem de kendi gerilemesinin asli sorumlusu olabilmektedir. Haliyle yasamanın gerilemesinin içsel faktörleri arasında yer alan, parlamentoların organik ve fonksiyonel kapasite sorunlarına da bakmak gerekecektir.

Parlamente sistem İngiltere, yarı-başkanlık Fransa ve başkanlık sistemini benimseyen ABD'yi dikkate alan Metzger; yasamanın kapasitesini siyasi partilerin, parti içi dinamiklerin, iktidar-muhalefet arası pazarlık yöntemlerinin yönlendirdiğini tespit etmiştir.²³ Siyasal partilere odaklanan çalışmaların dikkat çektiği bir diğer husus, disiplin parti ya da ideolojik parti davranışları temelli açıklamaların günümüzde yetersizliğidir. Siyasi partiler bakımından güncel dinamik teknopopülizm olarak tanımlanmaktadır. Teknokrasi ve popülizmin kaynaşması sonucu, uzmanlık yerine politik gerçeklik teknotlarının ("political truth technotrats") ortaya çıkması ve siyasetçilerin yetki ve liyakatin kaynağını popülist destekte görmesi; yasamanın karar alma ve denetim süreçlerinde esaslı bir gerilemeye neden olabilmektedir.²⁴ Örgütlü sınıfsal ve toplumsal kesimlerin güçsüzleştiği ve bireyselleşmenin baskın olduğu günümüzde, iktidar ve muhalefet arasındaki esas dinamik, yetkinlik ve uzmanlaşma yerine, siyasi figürler ekseninde kişiselleşen ve içeriksizleşen ("desubstantialization") bir politik tartışma yürütmek olarak tanımlanmaktadır.²⁵ Teknopopülizmin bir başka etkisi, siyasi partilerin parlamen-

²² Robert Elgie, "Political Leadership in Old and New Democracies", İçinde ed. Ludger Helms, *Comparative Political Leadership* (Londra : Palgrave, 2012), 272-291, ilgili 280-282.

²³ Gillian E. Metzger, "Legislatures, Executives and Political Control of Government", İçinde ed. Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve diğerleri, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* (Cambridge University Press, 2020), 697-720.

²⁴ Christopher J Bickerton, Carlo Invernizzi Accetti, *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2021), Giriş Bölümü.

²⁵ Bickerton Accetti, *Technopopulism*, 144-168.

to içi siyaset yerine, kamuoyu ya da dijital teknolojiler yoluyla, görünür siyaset ve muhalefet etme yollarına yönelmesi olmuştur. Bu da siyasi sorumluluk mekanizmaları yanında, denetimde önemli işlev gören parlamento komitelerinin etkililiğini azaltmaktadır.²⁶

Yasama kapasitesindeki gerilemenin diğer boyutu ise fonksiyonel gerilemedir. Yasamanın işlemlerinin kalitesindeki gerilemeye odaklanan Sebök-Kiss-Kovács; kamu politikası oluşturma, yasal-anayasal-formel kalite, usuli süreçler ve istikrar ekseninde bir değerlendirme yapmış ve gerileme argümanlarını somutlaştırmıştır. Her bir başlık için kalite standartları (“quality criterion”), yasama sürecinin işletilmesi ve yönlendirilmesi dinamikleri (“operationalization”) ile yasama politikalarının çıktılarının ölçülmesi ve izlenmesi (“measurement”) ekseninde yapılan değerlendirmede, Türkiye dahil ülke uygulamaları üzerinden, yasamanın gerilemesi teorik ve pratik düzlemde sınıflandırılmıştır. Örneğin *kamu politikası oluşturmada* kalite kriterleri ekseninde gerilemeyi ölçmek için düzenlemenin amacı, etkililiği, parlamenter tartışma ve uzlaşma gibi unsurlar dikkate alınmıştır. *Operasyonel kalitede*, kamu politikasının tutarlılığı ve siyasi riskler, yasal düzenlemenin sorunun en doğru çözümü olup olmadığı, kamu politikasının sonuçlarının ölçülebilirlik kapasitesi, düzenlemenin genelliği dikkate alınmıştır. *Yasama politikasının ölçülebilirliği* standardında ise amaçların ölçülmesi, etki değerlendirmesi, yasama sonrası izleme, fayda-maliyet analizi, tekliflerin sayısı ve kaynağı ile içtüzük süreçleri dikkate alınmıştır.²⁷

Yasama organlarının güç ve meşruiyet kaybını bir olgu olarak kabul eden yukarıdaki tezler karşısında, yasamaların tarihsel ve güncel işlevlerini yerine getirmesinin önemini vurgulayan akademik çalışmaların da giderek büyüyen bir literatürü oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bir sonraki bölümde bu nedenle yasamaların güçlendirilmesi gereğinin dayanakları incelenecek ve yasama sonrası denetimin temelleri atılacaktır.

²⁶ Gergana Dimova, *Democracy Beyond Elections. Challenges to Democracy in the 21st Century* (Cham:Palgrave Macmillan 2020), 137-153.

²⁷ Sebök, Kiss, Kovács, “The Concept”, 751.

B. Yasama Organlarının Siyasal Sistemlerin Sıhhati Bakımından Önemi ve Denetimin İşlevi

Bagehot, İngiliz anayasacılığında Avam Kamarasının rolünü seçim (“elective function”), temsil (“expressive function”), eğitim (“teaching function”), bilgilendirme (“informative function”) ve yasa yapma (“legislative function”) olarak tanımlamıştır.²⁸ Mezey ise politika oluşturma, temsilin ve anayasal sistemin korunması (“maintenance”) işlevlerini öne çıkarmaktadır. Politika oluşturma bir boyutu ise 1979 itibarıyla hem başkanlık hem parlamenter hükümet sistemlerinde giderek yaygınlaşan gözetim ve denetleme fonksiyonu olacaktır.²⁹ Bu fonksiyon, yürütmenin bütçe ve diğer kamu politikaları bakımından denetlenmesine imkan sağlayarak, kamunun dikkatini siyasilere ve bürokratlara yönlendirecek; bunların daha dürüst ve etkili politikalar izlemesine vesile olacak temel işlevdir. Denetleme aynı zamanda parlamento içi güç dengelerinin (“intra-elite power struggles”) yönünün tayininde de belirleyicidir.³⁰ Zira parlamentonun denetim fonksiyonunu yerine getirmemesinin nihai sonucu parlamentosuzlaşmadır³¹ ve bu da aşağıda aktaracağımız istatistiklerin ortaya koyduğu üzere demokratik gerilemenin nedenlerinden biridir.

Parlamentoların siyasal sistemlerin sıhhati üzerindeki etkisine dair son 20 yılda yapılan çalışmalar, yasama işlevinin önemi yanında işlev kaybının yol açtığı sistemsel sorunların kaynağına da ışık tutmaktadır. Güçlü parlamentoların demokrasinin gelişmesine katkısı bakımından Fish’in 2006 tarihli çalışmasını anmak gerekir. 1990 sonrasında rejim değişikliği yaşayan 25 eski komünist ülkenin anayasalarında parlamentoların kurumsal ve fonksiyonel özerkliğinin sağlanması; temel hak ve özgürlüklerin gelişmesi ve siyasi partilerin kurumsallaştırılması yanında demokrasinin konsolidasyonu bakımından da önemli işlev görmüştür.³²

²⁸ Walter Bagehot, *The English Constitution* (London: Fortnightly Review, 1867), 163-71. Bagehot, 1860 tarihli bir gazete yazısında denetim fonksiyonunu anmakta iken, kitabında bunu birincil işlevlere dahil etmemiştir. Bkz. Walter Bagehot, “The Non-legislative Functions of Parliament”, *The Economist* XVIII (1860): 893-894.

²⁹ Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures* (Durham: Duke University Press, 1979), 6-11.

³⁰ Jurgen Ruland, Clemens Jurgenmeyer, Michael H. Nelson ve Diğerleri, *Parliaments and Political Change in Asia* (ISEAS:Yusof Ishak Institute, 2005), 222-264.

³¹ Dimova, “Democracy”, 146-150.

³² M. Steven Fish, “Stronger Legislatures, Stronger Democracies,” *Journal of Democracy* 17, no. 1 (Ocak 2006): 5-20.

Bu çalışmanın ardından Fish ve Kroenig tarafından 2009'da hazırlanan Parlamento Yetkileri İndeksi ("Parliamentary Powers Index"); Türkiye dahil 158 ülkede, 4 temel başlık altında toplanan 32 kriter ekseninde, yasama organlarının yetkilerini değerlendirmiştir. Farklı anayasal rejimler ve hükümet sistemlerinde, yasama organlarının *de jure* ve *de facto* gücünü, ülke uzmanlarının desteği ile somutlaştıran çalışma alanında öncüdür. Buna göre;

- Yasamanın, yürütmenin organik oluşumundaki etkisi ve yürütme fonksiyonunu siyasi denetime tabi tutabilme kapasitesi;
- Yasamanın kurumsal özerkliği: yürütme ve yasama arasındaki karşılıklı kontrol ve denge araçları (veto yetkileri, fesih, bütçe denetimi, kararname yetkisi), yasamanın işlemlerinin denetimi, yasama bağımsızlıkları;
- Yasamanın yargı ve merkez bankaları gibi bağımsız kuruluşlara atama yapma, uluslararası anlaşma yapma, af ve savaş ilanı yetkileri ile medyanın denetimi gibi alanlardaki özellikli yetkileri;
- Sekreteryaya ve yeterli uzman personel, vekillerin yasama süreçlerine dair tecrübesi ve yasama organının düzenli çalışmasının koşullarını içeren kurumsal kapasite, parlamentoların gücünü oluşturan etkenlerdir.³³

Parlamento Yetkileri İndeksinden yola çıkarak, yasama organlarının denetim işlevine odaklanan bir başka çalışma ise Tusalem tarafından yapılmıştır. 1996-2016 periyodu bakımından, otoriter rejimler, demokrasiye geçiş sürecindeki ülkeler yanında yerleşik demokrasi kabul edilen toplam 150 ülkenin incelendiği çalışmada, yasama organlarının demokratik yönetimlerin zeminini oluşturmaya devam ettiği ortaya konmuştur. Buna göre; güçlü yasama organlarına sahip ülkelerde vatandaşların sesini duyurabileceği bir siyasi hesap verebilirlik mekanizması kurulabilmekte, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunulmakta olduğu bir hükümet işleyişi sağlanabilmekte ve yetkilerini kötüye kullanan kamu görevlileri ve siyasilerin denetlenmesi mümkün olduğundan yol-

³³ M. Steven Fish, Matthew Kroenig, The Handbook of National Legislatures: A Global Survey (Cambridge: Cambridge University Press, 2009). Çalışmanın özeti için "Introduction" bölümüne ve ülke verileri için "Country Studies" kısmına bakılabilir.

suzluğun önlenmesi³⁴ ve hukuk devletinin güçlendirilmesi mümkün olabilmektedir.³⁵

Bürokratik etkililik ve iyi yönetim alanında 74 ülkede yapılan bir başka araştırmada,³⁶ yasama organlarının, özellikle uzmanlaşmış komiteler aracılığıyla, bürokrasi ve idarenin faaliyetleri üzerinde *ex ante* veya *ex post* denetiminin, başkanlık hükümet modelleri başta olmak üzere olumlu etkisi not edilmiştir. Yasamanın gerilemesinin nedenlerinden biri olan yürütmenin büyümesi, aynı zamanda idarenin işlevlerinin ve bürokratik kurumların çoğalması anlamında kullanılan idare devletinin büyümesi (“administrative state”)³⁷ ile de bağlantılıdır. Yasama organlarının, idarenin tabi olduğu usulleri belirlemesi ve idareyi denetleyebilmesi, yürütme ile idare devletinin giderek büyümesine karşı denge aracı olarak da görülmektedir.³⁸

Bu çalışmalardan çıkarılabilecek sonuçlar muhtelifdir. Ancak konumuz bakımından önemli bir çıktı, yasamanın yürütmeyi ve kamu politikalarını denetlemesinin, hükümet sistemlerine odaklı ve siyasi ya da cezai sorumlulukla sınırlı bir tartışmaya sıkıştırılmayacak önemde olmasıdır. Bu noktada, siyasi sorumluluğun olduğu parlamenter ve yarıbaşkanlık modelleri karşısında, katı kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık hükümet sistemlerinde yasamanın yürütmeyi denetlemesinin ve hükümet

³⁴ Yolsuzluğun önlenmesinde yasamaların rolü için ayrıca Bkz. Frederick Staphenurst, Kerry Jacobs, Riccardo Pelizzo, “Corruption and Legislatures: Meso-Level Solutions for a Macro-Level Problem,” *Public Integrity* 16, no:3 (Temmuz 2014): 285-304.

³⁵ Rollin F. Tusalem, “Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance,” *Government and Opposition* 58, no: 2 (2023): 291-315.

³⁶ Gyung-Ho Jeong, “Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness,” *Politics & Policy* 44, no:6 (Aralık 2016): 1089- 1115. Bu verilere Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının çıktılarını da eklemek mümkündür. Buna göre etkili yasama; demokratik temsilin ve yarışmacı bir çok partili hayatın kurumsallaşması, insan haklarının korunması ve gerçekleştirilmesi, kalkınmanın sağlanması bakımından hayatidir. UNDP, “Parliamentary Development UNDP Strategy Note”, 2009, <https://tinyurl.com/bdfpjn6a> [e.t.13.05.2024].

³⁷ Adrian Vermeule, “The Administrative State: Law, Democracy, and Knowledge,” içinde ed. Mark Tushnet, Mark A. Graber, Sanford Levinson, *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution* (Oxford; Oxford University Press, 2015), 259-282.

³⁸ Michael L. Mezey, “Vulnerable Legislatures in the Era of Strong Executives,” İçinde ed. Irina Khmelko, Rick Staphenurst, and Michael L. Mezey, *Legislative Decline in the 21st Century: A Comparative Perspective* (New York: Routledge, 2020),1-16.

politikalarına yön vermesinin daha zor olduğuna dair bir eleştiri getirilebilir. Parlamentoların Bütçe Yetkileri İndeksi (“Index of Legislative Budget Institutions”) verileri, karşılıklı kontrol ve iletişim araçlarına sahip başkanlık sistemi ABD’de, Kongre’nin bütçe yetkilerinin, Westminster tipi parlamenter sistemlerdekinden üç kat daha güçlü olduğunu ortaya koymaktadır.³⁹

Yasamanın kurumsal kapasitesinin güçlü olması, temsil ve hukuk devletinin güçlenmesini sağlayan *etkili parlamento ilkesi* etrafında demokrasi indekslerinde de değerlendirilen bir kriterdir. Uluslararası Demokrasi ve Seçim Destek Enstitüsünün (IDEA) Demokrasi İndeksinde, temsili sistemlerin etkinliğini ölçmek üzere; seçimler, siyasi parti özgürlükleri, seçilmiş hükümet, yerel demokrasi yanında etkili parlamento bakılmaktadır. Etkili parlamentonun ölçümünde kullanılan alt veri setlerindeki kıstaslar şunlardır:

- Yasamanın yürütme teşkilatından düzenli olarak bilgi edinmesi;
- Yürütmenin, yasama organı (genel kurul), parlamento komiteleri ya da parlamenter muhalefet tarafından hukuk, anayasa ve etik dışı faaliyetleri nedeniyle siyasal denetim araçları yoluyla denetlenebilmesi;
- Yürütmenin faaliyetlerinin yasama dışındaki kamu denetçisi, Sayıştay ve diğer dördüncü kuvvet denetim mekanizmaları tarafından denetimi;
- Yürütmenin politika oluşturma ya da karar alma usullerine yasama, meclis komiteleri ya da yargı gibi hesap verebilirliği sağlayan dış unsurlar tarafından sınırlama getirilebilmesi, bunların standardının belirlenebilmesi.⁴⁰

Bu kriterler istatistiğe dönüştüğünde ise ortaya çıkan sonuç 2023 İndeksine göre şu yöndedir: Son beş yılda dünyada gerileyen iki temsil

³⁹ Joachim Wehner, “Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions.” *Political Studies* 54 no:4 (2006): 767-785. İndeks; parlamentoların bütçeyi değiştirme yetkisi, bütçenin onaylanmamasının doğurduğu sonuçlar, yürütmenin bütçeye uyma yükümlülüğü, bütçeye uyumun denetimi, parlamento komisyonlarının denetim yetkileri, bütçenin uygulamasına dair doğru ve güvenilir bilgiye erişimi dik-kate alarak, Türkiye dahil 36 ülke bakımından bir kapasite sınıflandırması yapan ilk kapsamlı çalışmadır.

⁴⁰ Claudiu D. Tufis, Alexander Hudson, “The Global State of Democracy Indices Codebook Version 7,” (International IDEA, 2023), <https://tinyurl.com/3ty5rf8b>[e.t. 13.06.2024].

kriteri, *seçimlerin güvenilirliği ve etkili parlamento* olmuştur. 2020'den bu yana hukuk devleti, temsil, öngörülebilir mevzuattaki gerileme ile etkili parlamento ilkesinin benzer düşüş eğilimini göstermesi, yasama organlarının demokratik gerilemenin hem nedeni, hem gerilemenin sonuçlarından etkilenen bir egemen organ olarak tanımlanmasına imkan sağlamaktadır. IDEA'nın verileri, V-DEM ("Varieties of Democracy") indeksleri tarafından da desteklenmektedir. 2013-2023 arasında tüm dünyada demokratik gerilemeyi etkileyen yirmi faktör arasında, yasamanın gerilemesi ile bağlantılı başlıklara bakıldığında; seçim güvenliğinin sarsılması ve seçimlere dayalı otokrasilerin oluşması (Sıra:4), şeffaf ve uygulaması öngörülebilir mevzuatın yokluğu (Sıra:13) ve yürütmenin denetlenmesinde kısıntı (Sıra:20) görülmektedir. Yasamanın fonksiyonlarındaki gerileme, otokrasi ile yönetilen ya da otokratlaşma eğilimi gösteren ülkelerde, dünyadaki eğilimlerle kıyaslandığında, siyasal rejimlerin sıhhati üzerinde daha yıkıcı sonuçlar doğurmaktadır. 2023 verilerine göre önceki yıla göre otokratlaşma eğilimi gösteren 42 ülkenin 26'sında şeffaf ve öngörülebilir mevzuat ilkesi zedelenmiş; 19 ülkede yasama organlarının bilgi edinme ve denetim yetkilerini fiili olarak kullanma imkanları, 18 ülkede ise yürütmenin denetimi daha da zayıflamıştır. Özellikle yürütmenin denetimi noktasında 2013-2023 arasında en çok gerileyen ülkeler Nikaragua, Orta Afrika Cumhuriyeti, Guatemala ve Türkiye olarak tespit edilmiştir.⁴¹

II. Parlamentoların Güçlendirilmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim

A. Yasama Sonrası Denetimin Amacı

Yasamanın gözetim fonksiyonunun parçası olan yasama sonrası denetim; 1990'lı yıllarda Avrupa Birliği,⁴² İktisadi İş Birliği ve Gelişme

⁴¹ Marina Nord, Martin Lundstedt, David Altman ve Diğerleri, "Democracy Winning and Losing at the Ballot: Democracy Report 2024," (V-DEM Institute, 2024), [https://tinyurl.com/327jx5a9\[e.t. 01.06.2024\]](https://tinyurl.com/327jx5a9[e.t. 01.06.2024]). Kullanılan veri setleri hakkında detaylı bilgi için Bkz. Michael Coppedge, John Gerring, Carl Henrik Knutsen ve Diğerleri, "V-Dem Codebook v14" Varieties of Democracy (V-Dem) Project," (V-DEM, 2024), [https://tinyurl.com/3e4vpjw8\[e.t. 28.05.2024\]](https://tinyurl.com/3e4vpjw8[e.t. 28.05.2024]).

⁴² Nitelikli mevzuat politikasının 2021 hedefleri şunlardır: Mevzuat kalitesinin artırılması, Avrupa Birliği kurumları ve üye devletler arasındaki iletişimi güçlendirmek, mevzuatın ekonomik, sosyal, çevresel etkilerinin izlenmesi, kalkınma hedeflerine uyum, 2030 dijital 10 yıl hedeflerine erişim Bkz. European Commission, "Communi-

Teşkilatı (OECD)⁴³ gibi uluslararası kuruluşlar tarafından benimsenen daha iyi düzenleme ve mevzuat (“better regulation agenda”) politikasının parçasıdır. Bu dönemden itibaren giderek ulusal parlamentoların uygulamasına daha çok dahil olmuş bir hesap verebilirlik mekanizmasıdır. Avrupa Birliği’nin 2014 sonrası gündeminin parçası olan nitelikli mevzuat oluşturma hedefi; yasama öncesi, yasama süreci ve yasama sonrası izlemeyi kapsayan üç aşamalı bir politikadır. Politikanın nihai amacı kural koyucular, ekonomik aktörler bakımından prosedürel bir yol haritası çizmek, sorumluluk ve beklentileri netleştirmek ve bu yolla yolla Birliğin üye ülkelere ve vatandaşlara daha çok yakınlaşmasıdır.⁴⁴

Veri temelli ve kaliteli mevzuat oluşturulması, parlamentoların bilgi edinme ve denetleme kapasitesini artırılması; yasallık, belirlilik ve hukuk devleti ilkelerinin güçlendirilmesi amaçları, yasama sonrası denetimi demokratik bir yönetim aracı olarak tanımlamaya da imkan sağlamaktadır.⁴⁵ Yasaların yapımında rol oynayan orijinal amacın; başka bir deyişle yasanın *telosunun* gerçekleştirilmesi, yasanın muhataplarının yapılan düzenlemelerden ne yönde etkilendikleri, yasama sonrası denetim sayesinde gerçekleştirilen bir etki değerlendirmesi ile ortaya konulmaktadır.⁴⁶ Yasama sonrası denetim bu nedenle, yasama öncesi hukuki analiz (“forensic pre-legislative”) ile yasanın çıktılarına dair durum tespitini (“prognosis of law”) dikkate alarak, bütüncül bir kamusal politika değerlendirmesine imkan sağlamaktadır.⁴⁷

cation from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions Better Regulation: Joining Forces to Make Better Laws,” (2021), <https://tinyurl.com/ye276wnt> [e.t.10.05.2024].

⁴³ OECD, “Better Regulation Practices across the European Union 2022,” (Paris: OECD Publishing, 2022), <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>, [e.t.10.05.2024].

⁴⁴ Jancic, Davor, “Better Regulation and Post-Legislative Scrutiny in the European Union,” *European Journal of Law Reform* 21, no. 2 (2019):137-153.

⁴⁵ Constanza Toro, “Post Legislative Scrutiny at Parliaments: The Case of Chile and UK,” *Latin American Legal Studies* 3 (2018): 293-314.

⁴⁶ David Hirst, “Post-Legislative Scrutiny of Climate and Environment Legislation Guide for Parliamentary Practice,” (Westminster Foundation for Democracy, 2021) <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/post-legislative-scrutiny-climate-and-environment-legislation-guide>, [e.t.08.05.2024].

⁴⁷ Gitta Zacharia, “Post-Legislative Scrutiny and Its Impact on Legislative Oversight in Uganda Parliament,” *European Journal of Law Reform* 21 (2019): 185-188.

Mader'in 2001'de oluşturduğu değerlendirme sistematığı,⁴⁸ yasama sonrası denetimin hedefleri bakımından halen önemli bir temel kaynak niteliğindedir. Bu sistematığe göre yasama sonrası denetimde;

- Etkililik ("effectiveness"): Yasanın muhatabı olan kişiler ve uygulayıcılar dikkate alınarak yapılan değerlendirmede, yasanın yürürlüğü sonrası ortaya çıkan davranışlar ve uygulamanın ("implementation") yasa koyucunun öngördüğü sonuçlarla uyumlu olup olmadığı, yasanın uygulanıp uygulanmadığı ve ortaya çıkan davranış ya da uygulamanın yasa atfedilebilir çıktılar olup olmadığı tespit edilir.

- Etkinlik ve fayda ("efficacy"): Yasanın hazırlanma aşamasında rol oynayan aktörlerin (başta yasama ve yürütme olmak üzere, bunlara destek veren komite, birim ya da düzenlemenin yapılmasında katkısı olan diğer aktörler) öngördüğü amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı denetlenir.

- Verimlilik ("efficiency"): En genel anlamıyla yasama faaliyetinin maliyet ve faydasına odaklanan bu ölçütte, yasanın hedef kitlesi üzerindeki mali etkisi yanında; sosyolojik, hukuki ve olası diğer etkilerine odaklanılır. Burada farklı nicel ve nitel değerlendirme araçları kullanılabilir. Yasa hakkında verilen mahkeme kararları sayesinde yasal düzenlemenin ölçülü olup olmadığı mercek altına alınır.

Yasama politikaları ve parlamenter dizayn üzerine çalışan Mousmouti, yukarıdaki üç kriterin iç içe geçen unsurlar barındırdığını, bir sosyal ya da klinik deney olmayan yasama faaliyetinin etkililik ekseninde değerlendirilmesini salık vermektedir. Yasa niteliğinde hazırlanan mevzuatın amacının ("purposive concept") açıklığı, ele aldığı ihtiyaç ya da sorunun belirli olması, yasama politikası ile hukuku birbirine bağlayan unsurdur. İlgili sorunun ele alınışı, muhatapları, seçilen yasama tekniği ve koyulan kurallar, yasanın mekaniğini oluşturduğu gibi; bir *sistem* oluşturan yasama politikası içerisinde ilgili yasanın yerini almasını da sağlayacaktır ("systemic concept"). Yasa koyucunun toplumsal sorunun çözümünde tercih ettiği yöntemler, her yasanın esasa yönelik etki ya da etkisizliğini belirleyen içsel unsurdur ("substantive element"). Nihayet yasanın geleceğe yönelik öngörülleri ve uygulamadaki etkisi ("prospective and real-life concept") politika üretiminde dikkate alınmalıdır. *Etkililik döngüsü* olarak adlandırılan bu süreçte politikanın çıktıları, ancak yü-

⁴⁸ Luzius Mader, "Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation," *Statute Law Review* 22, no: 2 (2001):119-131, İlgili 125-127.

rürlük sonrası uygulamaya dair bilgi edinme, etki değerlendirmesi ve yasama sonrası denetim ile teyit edilebilecektir.⁴⁹

Yasama sonrası denetimin etkililiğine dair ilk çalışmalardan biri, 2007’de Parlamentolararası Birlik (“Inter-Parliamentary Union”) ve Dünya Bankası ortaklığında yapılmıştır.⁵⁰ 88 ülke uygulamasının değerlendirildiği raporda, parlamentoların hazırladığı mevzuatın etkisini ölçme, hükümet ve kamu kurumlarının işleyişi hakkında bilgi edinme ve denetleme amacıyla yapılan gözetim (“oversight”) incelenmiştir. Yürütmenin, vatandaşların ve bağımsız kuruluşların sürece dahil edildiği işbirliği eksenli denetim, meclis komisyonlarında farklı görüşteki milletvekillerinin alternatif raporlama yapabilmesi,⁵¹ öne çıkan toplumsal sorunlara dair ya da bütçe gibi sektörel bir alanda özel politika izlemesinin yapılması,⁵² denetimin uygulamadaki işlevselliğini belirleyen unsurlar olarak not edilmiştir.

B. Yasama Sonrası Denetimin Kurumsallaştırılması Yöntemleri

Yasama sonrası denetimin kurumsallaştırılması, karşılaştırmalı hukukta dikkate değer zenginlikte yöntemlerle gerçekleşmektedir. Denetim; bir anayasal yetki veya sorumluluk olarak öngörülebileceği gibi,⁵³

⁴⁹ Maria Mousmouti, “Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking,” *European Journal of Risk Regulation* 9, no. 3 (2018): 445-464.

⁵⁰ Hironori Yamamoto, “Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments,” *Inter-Parliamentary Union*, 20007), <https://tinyurl.com/34fmcxu2> [e.t. 11.05.2024].

⁵¹ Avusturya Parlamentosu İçtüzüğü uyarınca komite üyelerinin azınlık görüşü raporu ve karşı oy yazması mümkündür (Mad.42).

⁵² Brezilya’da yıllık ve çok yıllık bütçe hedeflerinin genel kamu politikaları ile uyumu ve kamu sektörlerindeki harcamaları denetleyen Bütçe, Vergi ve Projeler Karma Komitesi ile sektörel kamu harcamalarını denetleyen Kamu Politikaları İzleme ve Değerlendirme Konseyi bütçe denetimine örnek gösterilmiştir. Rapordaki diğer referans uygulamalar; Fransa’da Ulusal Savunma Komitesinin, ordunun fiziksel ve mali durumunu belirli periyotlarla denetlemesi ve Meksika’da Eşitlik ve Toplumsal Cinsiyet Komitesinin, bütçe ve diğer politika alanlarında yapılan harcamaları toplumsal cinsiyet eşitliği ekseninde denetime tabi tutmasıdır. Bkz. Yamamoto, “Tools,” 22-23.

⁵³ İsviçre Anayasası (Mad. 169, 170, 187), Güney Afrika Anayasası (Mad. 42/3), Avusturya Anayasası (Mad.52), Fransa Anayasası (Mad. 24, 47, 48, 51), İspanya Anayasası (Mad.66/2), İsveç Anayasası (Mad.4, 6- Instrument of Government).

kanunlara eklenen bir usuli yükümlülük hükmü olarak⁵⁴ da karşımıza çıkabilmektedir. Bir başka yöntem ise denetiminin yasama yetkisinin uzantısı olarak kabul edilmesi ve özel kanunlar ya da meclis içtüzüğü kapsamında yasamanın iç işleyişine dahil edilmesidir.⁵⁵

Farklı anayasal sistemlerde yasama sonrası denetim; bu amaçla kurulan daimi (“standing”) ya da *ad hoc* parlamento komisyonları, karma komiteler⁵⁶ ya da parlamento dışı makam ya da kişilerden hizmet alımı yoluyla (“outsourcing”) gerçekleştirilebilmektedir.⁵⁷ Griglio’nun Avrupa parlamentoları bakımından yaptığı sınıflamayı dikkate aldığımızda, par-

⁵⁴ Usuli yükümlülük, yasa metninin, uygulayıcılara belirli aralıklarla parlamentoya rapor verme zorunluluğu getirmesidir. Bunun dışında, süreli düzenlemeler (“sunset legislation”) bakımından, amaca erişilip erişilmediğinin ve haliyle süre sonunda ilgili mevzuatın yürürlükten kaldırılması gereğinin değerlendirmesi ancak bir yasama sonrası denetim yoluyla yapılabilir. Mader, “Evaluating,” 130.

⁵⁵ Griglio, Parliamentary Oversight, 71-74. Başta yazılı anayasası olmayan Birleşik Krallık olmak üzere, yazılı anayasa geleneğini benimseyen, ancak anayasasında yasama sonrası denetimi düzenlemeyen ülkelerin benimsediği kurumsallaştırma yöntemi daha çok bu usuldür. ABD ikinci kategoridedir. 1787 Anayasasının 1. Maddesinde yasamanın yetkileri sayılmıştır. Federal Anayasa Mahkemesi’nin kararları doğrultusunda yasamanın gözetleme ve denetleme yetkileri (“oversight and investigations”) yasama yetkisine içkin olarak kabul edilmektedir. İlgili kararlar için Bkz. Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957); Barenblatt v. United States, 360 U.S. 109 (1959); Trump v. Mazars USA, LLP:No. 19-715 (2020). Congressional Research Service, “Congressional Oversight and Investigations”, <https://tinyurl.com/mrypp2bm> [e.t.01.06.2024].

⁵⁶ Komiteler arası koordinasyon komiteleri ya da karma komiteler, personel ve mali kaynak sıkıntısı yaşanmasını ya da çakışan görevler nedeniyle komitelerin iş yükünün artmasını önlemeye yönelik kurulabilmektedir. Örneğin Karadağ’da, her bir yasama komisyonunun yıllık planlar hazırlaması ve bunları ilan etmesi; komiteler arası iletişimi sağlamaya, çakışmayı engellemeye yöneliktir. Sırbistan parlamentosu içtüzüğünde, komiteler arası anlaşmazlıkları parlamento sözcüsünün çözüme bağlaması, ortaklaşan konularda birlikte çalışma usulünün belirlenmesi mümkündür. Myanmar’da 2016-2020 arasında faaliyet gösteren Hukuki İşler ve Mahsus Konular Komisyonu (“The Legal Affairs and Special Issues Commission”), eski veya güncelliğini yitirmiş yasaların derlenmesi, değiştirilmesi ya da ilgası yönünde meclise ve komitelere tavsiyelerde bulunma yetkisi ile donatılmıştır. Benzer uygulama Birleşik Krallık parlamentosunda da söz konusudur. Bkz. Hirst, “Post-Legislative,” 28.

⁵⁷ Franklin De Vrieze, “Post-Legislative Scrunity: Guide for Parliaments,” (Westminster Foundation for Democracy, 2017), <https://tinyurl.com/mrxw9zf4> [e.t.04.05.2024]; Griglio, Parliamentary Oversight, 71,72.

lamentoların yasama sonrası denetimdeki aktif ya da dolaylı rolü ışığında alternatif bir tasnif yapmak da mümkündür.⁵⁸ Buna göre;

- *Yasamanın pasif denetimci (“passive scrutiniser”) rolü:* Bu usulde yasama; idare dahil yürütmenin veya bağımsız kuruluşların mevzuatın uygulamasına dair raporlarını değerlendirir. Dolaylı denetim yapan yasamanın, yürütme ve uzman kuruluşlar kadar bilgi ve kapasiteye sahip olmadığı kabul edilir. Yasama dışı kurumların raporları üzerinden çoğunlukla hukukilik incelemesi yapılır. Kapalılığın esas olduğu bu sistemde, denetimin sonuçlarının halka ulaşması veya halkın yapılan teknik ya da hukuki incelemenin kapsamına vakıf olması pek mümkün değildir.⁵⁹

- *Yasamanın gayriresmi/informel denetimci (“informal scrutinitiser”) rolü:* Yasama sonrası denetim, *ad hoc* komiteler aracılığıyla, yasamanın ihtiyaç duyduğu noktada bu usulü harekete geçirmesi ile gerçekleşir. Yasama organı gerek duyduğunda yürütme ya da ilgili idari makamlardan ya da bağımsız kuruluşlardan raporlama talep edebilir

⁵⁸ Griglio, Parliamentary Oversight, 71-74.

⁵⁹ Belçika bu kategoridedir. 2007’de organik yasa ile federal parlamento bünyesinde kurulan denetim komitesi (“Comité parlementaire chargé du suivi législatif”), Temsilciler Meclisi (22 Üye) ve Senato’dan (11 Üye) gelen üyelerden oluşan bir karma komisyon olarak kurulmuştur. Anayasanın 77. Maddesindeki, “her iki kanadın ortak yetki alanında sayılan ve çözülmesi gereken meselelere karar verme yetkisine (“matters that must be settled by both legislative Houses by virtue of the Constitution”)” dayanan Komite’nin üyeleri her yasama döneminde yenilecektir. Komite, 2014 sonrasında bütçesinin sınırlı olması ve özellikle Temsilciler Meclisi’nin Senato’yu süreçten dışlanmak istemesi nedeniyle raporlama yapmamıştır. Ancak komitenin yetkileri ve komiteye başvuru usulü iyi bir tasarım örneğidir. Komite’ye gerçek kişiler, kamu hukuku ya da özel hukuk tüzel kişileri, bir yasanın uygulanmasından sorumlu bakanlıklar ve idari birimler ile milletvekilleri başvuru yapabilmektedir. Komite; 2014’de 80 başvuru incelemiştir. En az 3 yıldır yürürlükte olan yasaların etkisinin izlenmesi, Anayasa Mahkemesi’nin kararları doğrultusunda bir yasanın değiştirilmesi için verilen teklif/tasarıları değerlendirmek, kanun teklifi vermek komitenin yetkilerindedir. Bkz. Franklin De Vrieze, “Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger,” (Westminster Foundation of Democracy, 2020):22; Camille Courtois, “Le Comité parlementaire chargé du suivi législatif,” *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2375, no:10 (2018): 5-46; Komite raporları ve komiteye başvuru usulleri için Bkz. Comité parlementaire chargé du suivi législatif, <https://www.comitewetsevaluatie.be/indexF.html#>, [e.t.02.05.2024].

("outsourcing"), uygulayıcılara tavsiye usulünü benimseyebilir. Kurumsallaşmamış bir yöntemdir.⁶⁰

• *Yasamanın resmi denetimci ("formal scrutinitiser") rolü:* Yasama sonrası denetimin kurumsallaşmış versiyonu olan resmi denetim usulünde, özel yasalar ya da meclis içtüzükleri yoluyla denetim kurala bağlanmıştır ve dahası anayasal bir yetki ve görev olarak tanımlanabilmektedir. Yasama, denetim sürecini uzman parlamento komiteleri aracılığıyla yönetmektedir. Yürütme başta olmak üzere yasanın uygulayıcılarının hazırladığı raporlar, mecliste görüşülmekte ve ilgili hükümet sisteminin kabul ettiği denetim araçları doğrultusunda siyasi sorumluluğun gündeme gelmesi de mümkündür. Şeffaf olan bu usulde, yasama sonrası denetimin sonuçları kamuya açıktır veya halkın denetimden haberdar olması sağlanır.⁶¹

⁶⁰ Almanya, Griglio tarafından pasif denetimci rolünde sınıflanırken; De Vrieze, Almanya uygulamasının informal ile resmi denetimci eğilimleri gösterdiğini belirtmektedir. Temel Yasa uyarınca, Bundesrat (Federal Konsey), federal yasaların, eyaletler (Lander) tarafından uygulanmasını izlemekle görevlidir. Federal yasa aksini öngörmedikçe anayasada sayılan kamu hizmetlerinin temel ilkelerinin belirlenmesi ya da kamu hizmetinden yararlananların ödeyecekleri harçlara dair düzenlemeler, Konsey onayını gerektirmektedir (Mad.80, 83, 84, 85). Bundestag (Federal Meclis) ise yasama sonrası denetim bakımından soruşturma (Mad.44), Federal Hükümet üyelerini genel kurul ya da komitelere çağırma (Mad.43), istihbarat servislerinin çalışmasını denetlemek üzere denetim komitesi kurma (Mad.45d), güvensizlik oyu (Mad.68) gibi bilgi edinme ve denetim yollarını işletebilmektedir. Bununla birlikte parlamentonun denetimde yürütmenin raporlarına, Federal İstatistik Ofisi ile Ulusal Düzenleme Reform Konseyinin değerlendirmelerine bağlı harekete geçmesi pasif denetimciliğin işareti; parlamento içindeki Araştırma Hizmetleri, Teknoloji Değerlendirme Ofisi ve Sürdürülebilir Kalkınma Danışma Konseyinin hükümet politikasındaki yönlendirici etkisi ise resmi denetimciliğin yansımalarıdır. Parlaenter Denetim Servisi isimli bir meclis birimi olmasına rağmen denetimi siyasi değil; idari bir iş olarak tasnif eden İtalya da informal denetimci kategorisindedir. Almanya için Bkz. Griglio, Parliamentary Oversight, 71; De Vrieze, "Post-Legislative Scrutiny in Europe," 24-25; İtalya için Bkz. De Vrieze, "Post-Legislative Scrutiny in Europe," 26-27. İlgili raporun, sınırlı içerikle yayımlanmış bir de makale versiyonu olduğundan tekrar eden atıflarda rapor (1), makale (2) olarak anılacaktır.

⁶¹ Fransa bu kategoridedir. 1960'lardan itibaren bakanlıklar tarafından başlatılan kamu politikalarının değerlendirilmesi faaliyetleri, kanunlardaki özel hükümler yoluyla devam ettirilmiştir. 1983'te bilimsel ve teknik tercihlerin belirlenmesine dair parlaenter ofisle başlayan kurumsallaşma sürecinde, kamu politikalarının ve yasama mevzuatının değerlendirilmesine dair çok sayıda komite/komasyon kurulmuştur. 2008 Anayasa değişikliği ile parlamentonun yetki ve görevlerine, hükümetin denetimi ve kamu politikalarının izlenmesi eklenmiştir (Mad.24). Ayrıca, Anayasanın 47-2. Maddesin-

Griglio'nun tipolojisine De Vrieze, dördüncü kategori olarak *yaşamının bağımsız denetimci* (“*independent scrutiniser*”) rolünü eklemektedir.⁶² Bu usulde yasama; denetim sürecini uygun gördüğü zamanda başlatma, denetim usullerini belirleme, veri toplama yöntemleri ile yürütme dahil ilgili kurumlardan rapora dair görüş isteme ve son olarak meclisin değerlendirmesi doğrultusunda uygulama talep etme yetkilerine sahiptir. Denetimde, hukuki ve teknik etki değerlendirmesi yanında yerindelik incelemesi de yapılabilmektedir. Griglio'nun prosedürelleşme (“*procedimentalisation*”) olarak tanımladığı bağımsız denetimde, denetimin tüm aşamaları sıkı sıkıya kurala bağlanmıştır.⁶³

Yasama sonrası denetimin ülke uygulamaları ışığında, yukarıdan bu yana kullandığımız “mevzuat ve uygulama denetiminin” anlamı ve denetimin uygulamaya yansıyan amaçlarını da somutlaştırmak mümkündür. Buna göre;

- Yürürlükteki mevzuatın bütüncül olarak ve münhasıran hukuki açıdan etkililiğinin ve verimliliğinin değerlendirilmesine yönelik denetim;
- Belirli kanun ya da kamu politikalarının yerindeliliğine ve toplumsal etkisine odaklanan sınırlı denetim;
- Yasaların uygulamasını sağlayan ikincil düzenlemelerin denetimi;⁶⁴

de, Fransız Sayıştay'ının mali yasalar, sosyal güvenlik yasaları ve kamu politikalarının uygulanmasını izleme ve hükümetin denetiminde parlamentoya teknik destek vereceği hükme bağlanmıştır. Finans Komitesi bünyesindeki Değerlendirme ve Denetim Komitesi MEC (“*la mission d'évaluation et de contrôle*”), Senato bünyesindeki Sosyal Güvenlik Değerlendirme ve Denetim Komitesi MECSS (“*la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale*”) ve Kamu Politikalarını Değerlendirme ve Denetim Komitesi CEC (“*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*”), halen faaliyet gösteren önemli yapılardır. Bkz. Stéphane Gregoir, “*L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ?*,” *Économie & prévision*, no: 204-205 (2014): 211-224; De Vrieze (1), “*Post-Legislative*,” 30-31.

⁶² Franklin De Vrieze (2) “*Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe Is Getting Stronger*,” *The Journal of Legislative Studies* 26, no:3 (2020) 427- 447.

⁶³ De Vrieze (2), “*Post-Legislative Scrutiny in Europe*,” 431.

⁶⁴ İkincil mevzuatın yasama sonrası denetiminde Kanada, Avustralya, Hindistan ve Pakistan'da uzman denetim komiteleri vardır. Bkz. Franklin. De Vrieze, Victoria Haddon, “*Post-Legislative Scrutiny: Comparative Study of Practices of Post-Legislative*

- Süreli kanunların (“sunset legislation”) amacına ulaşıp ulaşmadığına dair etki değerlendirmesi (“impact assessment”);
- Mevzuat hazırlamada kalite standartlarının ve mevzuat uyumunun sağlanması amaçlı denetim;
- Yürütmenin gelecek politikalarına yön verme, geçmişten bu yana uygulamalarına dair kanıt toplama amaçlı denetim;
- Yasamanın soru, meclis araştırması, güven oylaması ya da soruşturma yetkilerini kullanmasına imkan sağlama amaçlı denetim;
- Anayasa mahkemelerinin norm denetimi ya da bireysel başvuru gibi yollarla ortaya koyduğu sorunların giderilmesi amaçlı denetim;
- Yasaların toplumsallaştırılması amacıyla, vatandaşların başvurulabileceği alternatif bir demokratik katılım aracı yaratma amaçlı denetim⁶⁵

gibi çok çeşitli uygulamalar, yasama sonrası denetimin kapsamındadır.

Denetimin sonuçları itibarıyla etkililiğini belirleyen faktörleri inceleyen çalışmalar da yol göstericidir. Alkin ve King’in 2017 tarihli çalış-

Scrutiny in Selected Parliaments and the Rationale for its Place in Democracy Assistance,” (Westminster Foundation for Democracy, 2017) <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf>, [e.t.13.05.2024]. Kanada İkincil Mevzuatın Denetimi Daimi Komitesi (“Standing Committee on the Scrutiny of Regulations”) 1971’de özel bir yasa (“Statutory Instruments Act”- “İkincil Mevzuat Yasası”) ile kurulmuştur. Komite’nin başkanı Temsilciler Meclisindeki ana muhalefet partisini temsil ederken, birinci başkan yardımcısı hükümeti ve ikinci başkan yardımcısı ise ana muhalefet dışındaki diğer muhalefeti temsil etmektedir. Parlamantonun her iki kanadı adına hareket eden Komite, 1 Ocak 1972 sonrasında yürürlüğe girmiş ve Kanada Resmi Gazetesinde yayımlanan tüm ikincil işlemleri hukukilik ve usule uygunluk açısından denetlemektedir. Bununla birlikte yapılan düzenlemelerin Kanada Temel Hak ve Özgürlükler Şartını ihlal edip etmediği, mahkemelerin yargı yetkisini işlevsizleştirip işlevsizleştirmede, kamu gelirlerini etkileyip etkilemediği gibi usul yanında esasa odaklı bir denetim de yapılmaktadır. Meclis’teki diğer daimi komitelerle aynı statüde olan yasama sonrası denetim komitesi, ilgili ikincil mevzuatın ilgasına yönelik Temsilciler Meclisine önerge verme yetkisine (“power to initiate the revocation of a regulation”) de sahiptir (İçtüzük Madde 123/1). Bkz. Parliament of Canada, “Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations”, House of Commons Procedure and Practice, <https://tinyurl.com/25nd6hpe> [e.t. 21.05.2024].

⁶⁵ Elena Griglio, Nicola Lupo, “Parliaments in Europe Engaging in Post-legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss Experiences,” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no:1 (2020): 100-127, ; Griglio, *Parliamentary Oversight*, 81.

masına göre; denetlenen makamların tecrübesi ve sürece dahil, denetçilerin süreci yönetme kapasitesi, denetim usullerinin kapsamı ve metodu, denetlenen ve denetçi makamların kurumsal özerkliği sonuçları etkilemektedir.⁶⁶ Bu çerçeveyi genişleten 2023 tarihli bir çalışmaya göre,⁶⁷ denetimin konusu olan mevzuatın niteliği, denetim çıktılarıyla uyumlu hükümet politikası üretimi ile denetimin yapıldığı ülkenin siyasi ve toplumsal atmosferi de denetimin etkisini belirlemektedir. Bir başka deyişle; genel çerçeveyi belirleyen/soyut ya da değişken toplumsal koşullara ayak uydurma kapasitesi zayıf bir mevzuatın yasama sonrası denetimi işlevsiz olabilmektedir. Denetimin hedef ve sonuçları da etkisini belirlemektedir. Örneğin politikanın etkililiğini ölçmek, etki değerlendirmesi yapmak ya da yürütme ve idarenin sorumluluğuna gitmek hedefleri, denetimin etkisini değiştirmektedir. Son olarak, denetimin yapıldığı dönemdeki siyasi ve toplumsal polarizasyon ile siyasi güç dengeleri, denetimin sonuçlarının muhalefet tarafından siyasi koz olarak kullanılmasını mümkün kıldığı gibi, denetimin muhatabı yürütmenin çıktılarına uyma eğilimini etkileyebilmektedir.

Yasama sonrası formel denetimci Fransa verileri, yukarıdaki kriterlerin uygulamasını somutlaştırmaktadır. Buna göre; 2008-2020 arasında yapılan 262 yasanın %40'ı en az bir kez (farklı yöntemlerle 18 kez *ex post* denetime tutulan rekabet ve iş yaşamında vergi indirim yasası (CICE) vardır) yasama sonrası denetime tabi tutulmuştur. Denetlenen yasaların yüzde 47'si tasarı şeklinde meclise gelmiştir. En çok denetlenen yasalar finans yasalarıdır (denetimlerin yüzde 76'sı). 262 yasanın yüzde 62'sinde, *yasama sonrası* denetim yapılacağına dair veya denetimi yapacak makama dair açık kloz vardır. *Ex post* denetlenen tasarı kaynaklı yasaların yüzde 65'i denetim sonrasında yapılan tespit ve tavsiyeler sonrasında revize edilmiştir. Bu oran, finans yasalarında yüzde 60, teklif kaynaklı yasalarda yüzde 55'tir. Yasama sonrası denetim; hükümet nezdinde özerk kuruluş olan Fransa Strateji Komiserliğinin ("le commis-

⁶⁶ Marvin C. Alkin, Jean A. King, "Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use," *American Journal of Evaluation* 38, no:3 (2017): 434-450.

⁶⁷ Linda J. Knap, Roland D. Friele, Rob van Gameren ve Diğerleri, "Factors Influencing the Impact of Ex-Post Legislative Evaluations: A Scoping Review," *The Journal of Legislative Studies*, (October:2023): 1-24.

sariat général à la stratégie et à la prospective”)⁶⁸ komiteleri, komitelerin isteği üzerine istihdam edilen araştırmacılar, kamu kurumları ya da ayrıca meclis komisyonları (Bkz. Dipnot 61) tarafından yürütülmüştür.⁶⁹

Kurumsallaşma bakımından vurgulanması gereken son husus, iyi tasarlanmayan bir yasama sonrası denetimin etkisine ilişkin olacaktır. Bu alanda kayda değer tecrübeye sahip Birleşik Krallık Hukuk Komisyonu üç noktaya dikkat çekmektedir:

- Yasama sonrası denetim, yasa yapım sürecinde uzman komisyonlar ve parlamento üyeleri tarafından dile getirilen eleştiri ya da çinkelerle sınırlı kalmamalıdır (“risk of replay arguments”).
- Yasama ve yürütmenin mevzuatın geliştirilmesine dair işbirliği yapma iradesinin olup olmaması, denetimin etkililiğinde belirleyicidir.
- Yasama sonrası denetim, personel ve mali kaynak gerektiren bir süreç olduğundan, sınırlı bir mevzuat alanının incelenebilmesi, yasama politikalarının bütüncül denetimini engelleyebilir.⁷⁰

III. Yasama Sonrası Denetimde Uygulama Örnekleri

A. Yasamanın Anayasal Görevi Olarak Yasama Sonrası Denetim: İsviçre

Yasama sonrası denetimi, yasamanın yetki ve görevleri arasında sayarak anayasallaştıran ilk ülke İsviçre olarak tespit edilmiştir.⁷¹ 1999

⁶⁸ Hükümet nezdinde kamu politikalarının değerlendirmesi ve öngörülen reformlara dair araştırma yürütmek üzere, 2013’te kararname ile kurulan özerk statülü Fransa Strateji Komiserliği; yürütme, yasama, kamu kurumları ve sivil toplumun verilerinden yararlanmaktadır. Kamu politikalarına dair ex ante ve ex post izleme yapan birim, 1946’de kurulan Planlama Genel Komiserliğinin yerini almıştır. Kurumun kurucu belgesine göre; başbakan ancak meclis başkanları, kabine üyeleri, sendika ve işveren temsilcileri ile Ekonomik ve Sosyal Konsey’e danışarak kurumun çalışmalarını durdurulabilir. Komiserlik; hukuk, iktisat, sosyoloji gibi alanlarda ya da bilimsel uzman statüsünde tam zamanlı çalışanlara sahiptir. Dört sektörel kamu politikası alanında ve birçok alt tematik komite eşliğinde, dokuz ulusal araştırma komisyonuyla iş birliği içinde raporlama yapmaktadır. Bkz. France Stratégie, <https://tinyurl.com/2f8e3zhu> [e.t. 25.06.2024].

⁶⁹ France Stratégie, “Quelles évaluations sont mobilisées avant et après le vote d’une loi ?,” 2022, <https://tinyurl.com/ya5e5c3s> [e.t.25.06.2024].

⁷⁰ The Law Commission, “Reforming the Law:Post-Legislative Scrutiny,” ilgili sayfa 10, 2006, <https://tinyurl.com/yc3tw36k> [e.t.12.05.2024].

⁷¹ Griglio, Parliamentary Oversight, 68.

tarihli İsviçre Anayasasının 170. Maddesine göre, Konfederasyon tarafından alınan karar ve önlemlerin etkililiğini güvence altına almak ve bunların değerlendirilmesini sağlamak, parlamentonun yetkileri arasındadır. Parlamentonun federal yürütme, kamu kurumları ve federal mahkeme yanında konfederasyonun işleri ile yetkilendirilmiş herhangi bir birimi yönlendirme ve teftiş yetkisi (Mad. 169, Mad.187) de vardır.

1985'te yasamanın denetim işlevine dair ilk akademik tezi⁷² yazan ve 2001'de yasama sonrası denetime dair ilk sistematik çalışmayı yapan Luzius Mader'in eleştirileri dikkate alınmış; federal politikaların ve kurumların faaliyetlerinin değerlendirilmesi için Federal Adalet ve Polis Departmanı tarafından 1987'de ulusal araştırma programı anons edilmiştir. 1990'de İdarenin Parlamenter Denetimi Biriminin kurulması ("Le Contrôle parlementaire de l'administration/CPA"), yasama denetiminin başlangıcıdır. 1999 Anayasasına 170. maddenin eklenmesi esas olarak bu sürecin olumlu bir çıktısıdır. Anayasadaki bu dayanak, federal, kantonal ve kanton altı düzeydeki yasa ve düzenlemelere sektörel ya da bütünsel değerlendirme klozlarının ("clause d'évaluation") konulmasına ve bu yolla yasaların etkisinin izlenmesine imkan sağlamıştır. Yasalardaki klozlar; değerlendirmeyi yapacak makam, değerlendirme konusu, zamanı, içeriği ve yöntemine dair açıklamalar içermektedir. Konuya dair en kapsamlı çalışmanın verilerine göre eğitim, federasyon-kanton-halk ilişkileri, sağlık sektörleri en yoğun raporlama ve denetim alanlarıdır.⁷³

Parlamento Yasası (Mad. 67, 153,156) ve Parlamento İdari Tüzüğü ile statüsü düzenlenen Birim; Federal Konsey, federal idare ve yetkili makamların işleyişini denetleyen Yönetim Komisyonlarına ("Les Commissions de gestion"), yedi federal bakanlık ile yargının düzenli işleyişini denetleyen alt komisyonlara, finans ve meclis araştırması komitelerine veri sağlamaktadır. Birim, her yıl tespit ettiği üç öncelikli alanda kap-

⁷² Luzius Mader, "L'évaluation législative – Pour une analyse empirique des effets de la législation," (Cenevre: Université de Genève, 1985) Aktaran Katie Horber-Papazian, Marion Baud-Lavigne, "Factors Contributing to the Strong Institutionalization of Policy Evaluation in Switzerland" İçinde ed. Andreas Ladner, Nils Soguel, Yves Emery, Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully, (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), 355-371.

⁷³ Damien Wirths, Katia Horber-Papazian, "Les clauses d'évaluation dans le droit des cantons suisses: leur diffusion, leur contenu et la justification à l'origine de leur adoption," LEGES 3 (2016): 485-502, İlgili 492.

samlı raporlar hazırlayarak, alt komitelere politika önerisi sunmaktadır.⁷⁴ Uzman raporlarından da yararlanan Birim; *hukukilik, amaca uygunluk/yerindelik ve etkililik* eksenli değerlendirme yapmaktadır. Federal Konsey'in belirlediği öncelikli alanlara dair federal kurumların yıllık raporları, Federal Sayıştay'ın denetim verileri de parlamentonun bilgi kaynaklarıdır.⁷⁵ Federal Konsey'in toplantı tutanakları ile gizli bilgi olarak tasnif edilen konular dışında, tüm kamu kurumlarından bilgi veya belge talep edebilen Birim, Federal Adalet Ofisi ile 1996'da kurulan İsviçre Değerlendirme Kuruluşu ("La Société suisse d'évaluation"-SEVAL) tarafından belirlenen yasa yapma ve uygulama standartlarını dikkate alarak raporlarını hazırlamaktadır.⁷⁶ SEVAL, bağımsız bir denetim-standart kurumu olsa da, dışarıdan hizmet alma yoluna gidilmesi, uzmanların liyakati ve profesyonelleşme tartışmasını da beraberinde getirmiştir.⁷⁷

Yasama sonrası denetim kapsamında yakın zamanda izlenen politika alanları ve mevzuat arasında; halkoylaması kampanya süreçlerinin dürüstlüğü, COVID-19 döneminde kısa süreli çalışma uygulamasının etkisi, yedek yargıçların statüsü, federal idarede yürütülen disiplin ve idari soruşturmalar ile mültecilerin kantonal düzeyde barınma sorunları vardır. Denetim parlamento komitelerinin talebi üzerine ya da Birim'in rutin çalışma prensiplerine göre yapılmaktadır. Birim raporları, Meclis tarafından Federal Konsey'e tavsiyelerde bulunulması, milletvekillerinin denetim yönünde önerge vermesi ("motion et postulat"), Meclis'in yürütmeyi denetleme yetkisinin ("haute surveillance"- Ay, Mad. 169) harekete geçirilmesi, raporu takip eden 2 yılın sonunda Federal Konsey'den uygulama raporu talep edilmesi ve nihayet ilgili mevzuatın yenilenmesi gibi etkilere sahiptir.⁷⁸ İsviçre örneği, yasama organının Federal Konsey'in üyelerini güven oylaması ile düşürme gücü olmasa da, yürütmenin ve idarenin yasama tarafından denetiminin, devletin ve kamu idaresinin iyi işleyişi bakımından önemini göstermektedir. Hükümet sis-

⁷⁴ Le Parlement suisse, "Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)," <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions/controle-parlementaire-administration-cpa>, [e.t.13.05.2024].

⁷⁵ De Vrieze, Hasson, "Post-Legislative Scrutiny," 37-38.

⁷⁶ SEVAL, "Standards SEVAL: Qualité de l'évaluation," <https://tinyurl.com/mpm2z6h7> [e.t. 11.05.2024].

⁷⁷ Papazian, Lavine, "Factors,".

⁷⁸ CPA, "Rapports d'évaluation", <https://tinyurl.com/yvw3darn>[e.t. 17.05.2024].

temleri eksenli klasik kontrol-denge araçları dışında ve erkler arasında antagonistik bir güç yarışı yerine, erkler arası işbirliğine dayalı anayasacılık (“collaborative constitutionalism”)⁷⁹ fikri bu uygulamada öne çıkmaktadır.

B. Yasama Yetkisinin Uzantısı Olarak Yasama Sonrası Denetim: Birleşik Krallık ve İskoçya

Birleşik Krallık parlamentosunun yasama sonrası denetimi kapsamında 3 farklı araca vurgu yapılmaktadır. Bunlar politika değerlendirme (“evaluation”), yürürlük sonrası değerlendirme (“post-implementation review”), yasama sonrası denetimdir (“post-legislative scrutiny”). İlkinde herhangi bir kamu politikasının toplumsal, siyasal ya da ekonomik etkisinin değerlendirilmesi yapılmaktadır. Yürürlük sonrası değerlendirmede, *ex ante* etki değerlendirmesine tabi tutulmuş bir yasama/politika alanının, 3 ila 5 yıllık sürelerle hedeflenen çıktılara ulaşip ulaşmadığı, maliyet-fayda analizi ile ileriki politika adımları değerlendirmeye alınmaktadır. Yasama sonrası denetim ise öncelikle yürürlükteki birincil mevzuatın ve gerekli görülürse bunların dayalı ikincil mevzuatın ve delege edilmiş yetkilerin, seçilmiş parlamento komiteleri tarafından değerlendirilmesini kapsamaktadır.⁸⁰ Avam Kamarası İçtüzüğü (“Standing Orders”) uyarınca, genel komiteler yanında hükümet birimlerinin sektörel faaliyetlerini (dilekçe, çevre, idare ve anayasa, kamu hesapları, standart komiteleri) izlemek üzere kurulan özel komitelerde (“select committees”), parlamentodaki tüm partilerin temsilcilerinin yer alması kuraldır(Mad.121-122B).

Griglio’nun formel denetimci, De Vrieze’nin bağımsız denetimci olarak sınıflandırdığı Birleşik Krallık sisteminde⁸¹ yasama sonrası denetim, Avam ve Lordlar Kamarası komitelerinin özerk iradesi doğrultusunda işletilen bir usuldür. Parlamentonun denetimini destekleyen önemli bir araç ise hükümetin yürürlükteki mevzuat ile ilgili hazırladığı memorandumlardır. Her bir mevzuat bakımından 3 ila 5 yıllık sürelerde ha-

⁷⁹ Aileen Kavanagh, *The Collaborative Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023), 1–28.

⁸⁰ Constanza Toro, “Post Legislative Scrutiny at Parliaments: The Case of Chile and UK,” *Latin American Legal Studies* 3 (2018): 293-314.

⁸¹ Griglio, *Parliamentary Oversight*, 72; De Vrieze (1), “Post-Legislative Scrutiny,” 32.

zırlanması gereken bu memorandumlar, ilgili parlamento komitelerinin bilgisine sunulmakta ve komiteler gerekli görürse bu konuda ayrıca yasama sonrası denetim yapmaktadır.⁸² Örneğin 2010 tarihli Rüşvet Yasasının 8 yıllık uygulamasını yasama sonrası denetime tabi tutan özel komite; bakanlıklardan, yolsuzlukla mücadelede görev alan kamu görevlilerinden, ulusal ve uluslararası yolsuzlukla mücadele kuruluşları ve sivil toplumdan, savcılıklardan, milletvekillerinden, şirket yöneticileri ve avukatlardan oluşan bir tanık listesi doğrultusunda, 23 tanık dinleme oturumu gerçekleştirip 61 rapor derleyerek bir değerlendirme raporu hazırlamıştır.⁸³ Yasanın yolsuzlukla mücadeledeki etkisi yanında, muhataplar ve uygulayıcıların yaşadığı sorunlar ele alınmış; yürütmeye tavsiyelerde bulunulmuş ve nihayetinde yasanın büyük ölçüde iyi işleyen, kaliteli bir mevzuat olduğuna hükmedilmiştir.

Parlamento geleneğinin eski ve güçlü olduğu bir ülke olarak Birleşik Krallık'ta yasama sonrası denetimin etkisi olağan karşılanabilecektir. Bununla birlikte, Margaret Thatcher (1979-1990) ve Tony Blair (1997-2007) döneminde, başbakan liderliğinde bir parlamenter sistem işleyişi nedeniyle, yasama yürütme karşısında zayıflamış kabul edilmektedir.⁸⁴ Parlamentonun gücünü yeniden kazandığı dönem olarak işaret edilen Brexit tartışmaları (2009'dan itibaren); parti içi muhalefetin parlamenter bilgi edinme ve denetim araçlarını aktif şekilde kullandığı ve yasamanın güçlendiği evredir.⁸⁵ Öte yandan parlamentonun yetkilerini aktif bir şekilde kullanması, bu dönemde popülizmin yansımaları olarak addedilmiş-

⁸² De Vrieze, Hasson, "Post-Legislative Scrutiny," 14-17.

⁸³ House of Lords Select Committee on the Bribery Act 2010: Report of Session 2017–19 (The Bribery Act 2010: post-legislative scrutiny, 2019), <https://tinyurl.com/yp3thv9n>[e.t. 23.05.2024].

⁸⁴ Olivier Rozenberg, "Order... and disorder. Brexit, or the bitter triumph of legislative studies," *Revue française de science politique* 71, no: 4 (2021): 599-621.

⁸⁵ Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesinin 2017 ve 2019 tarihli iki kararı, parlamentonun yürütme karşısında üstünlüğü ilkesini desteklemiştir. 2016 Brexit referandumunu sonrası verilen ilk karar, Tac'ın yasama yetkisini ancak parlamento aracılığı ile kullanabileceğini vurgulamıştır. 2019 kararı ise parlamentonun tatil edilmesinin ("prorogation") ardından verilmiştir. Buna göre, parlamento ne kadar uzun tatil edilirse, hesap vermeyen bir hükümetin doğması da o denli muhtemeldir ve bu durum demokrasinin antitezidir. Kararlar için Bkz. UKSC, R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union, 27 Ocak 2017; UKSC, R (on the application of Miller) v Prime Minister ; Cherry and others v Advocate General for Scotland, 24 Eylül 2019.

tir. “Halkın ve parlamentonun haklarını savunan yürütme” ile yasamanın çatışması, eski Başbakan Boris Johnson tarafından eleştirilmiştir.⁸⁶ Haliyle güçlü bir anti-parlamentar diskurun söz konusu olduğu dönemde, parlamentonun gücünü geri kazanmak üzere atılımında bulunması, yasamanın denetim faaliyetlerinin etkisiyle gerçekleşmiştir.

İskoçya parlamentosunun yasama sonrası denetim faaliyetleri ise benzer usulde 2003’ten bu yana kanunların ve ikincil mevzuatın uygulamasını denetleme amacıyla sürdürülmektedir. 1998 Yetki Devri Yasası (“Devolution Act”) sonrasında, 1999’da çalışmaya başlayan parlamentonun kısa süre içerisinde bu yöntemi benimsemesi kayda değerdir. 15 Komitesi olan parlamentoda, özel denetim komiteleri yanında, komite sözcü ya da başkanlarının ortak gündemi belirlediği karma komisyon (“The Conveners Group”)⁸⁷ yoluyla da yasama sonrası denetim kararı alınabilmektedir.

Parlamentonun üçüncü döneminden itibaren kurumsallaşan yasama sonrası denetim usulü kapsamında, Ruh Sağlığı Yasası (2003), Toprak Reformu Yasası (2003), Bilgi Edinme Hürriyeti Yasası (2002), Kamu İhaleleri Reformu Yasası (2014), Devlet Gözetiminde İstismara Uğrayan Çocukların Uğradığı İhlallerin Onarımı Yasası (2020), COVID-19 Tazmin ve Reform Yasası (2022), Ev İçi Şiddet Yasası (2018) gibi, geniş toplumsal kesimleri etkileyen konularda komiteler aracılığıyla denetim ve raporlama gerçekleştirilmiştir.⁸⁸ Komitelerin her biri, akademisyenlerden ya da alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarından veri toplamış, kanunlarla ilgili varsa yargıya taşınan sorunları tespit etmiş, sorumlu kamu kurumlarının ilgili kanunla ilgili yaptığı tüm faaliyetlere dair raporlama talep etmiştir. Tespit edilen sorunlar, ilgili bakan ve gerektiğinde başbakana iletilmiş ve rapora yanıt yanında gelecek eylem planı talep edilmiştir.

⁸⁶ Agnès Alexandre-Collier, “Brexit and Anti-Parliament Discourses among Conservative MPs (2016–2019),” *Parliamentary Affairs* 75, no: 2 (Nisan 2022): 239–262.

⁸⁷ Standing Orders of the Scottish Parliament, <https://tinyurl.com/52bv7ds5> [e.t.01.06.2024].

⁸⁸ The Scottish Parliament, “Post-legislative scrutiny,” <https://tinyurl.com/24 hmpv6w> [e.t.23.05.2024].

C. Karma Usule Dayanan Yasama Sonrası Denetim: Güney Afrika ve Endonezya

1. Anayasal Restorasyonun Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim: Güney Afrika

Güney Afrika’da ırk ayrımcılığına dayalı *apartheid*⁸⁹ rejimi sonrası demokratik anayasal restorasyonun araçlarından biri de yasama sonrası denetim olmuştur. İlk demokratik seçimlerin yapıldığı ve Anayasa Meclisinin (“Constitutional Assembly”/Kurucu Meclis) kurulduğu 1994’ten itibaren yapılan yasaların etkisinin incelenmesi ve *apartheid* rejiminin izlerinin ortadan kaldırılması temel hedeftir. Güney Afrika Anayasası, federal yürütme ve federe yürütme organlarına tanınan ikincil düzenleme yetkisinin denetimini düzenlemektedir (Mad.101, 140). Her iki düzlemdeki yürütmeler tarafından yapılan ve kanundan kaynağını alan tüm işlemlerin meclisin bilgisine sunulması ve meclis tarafından onaylanması denetimin bir parçasıdır. 101. maddeye göre ayrıca, başkan tarafından kabul edilen tüm ikincil mevzuatın halk için erişilebilir olması anayasal kuraldır.⁹⁰ Bununla birlikte, kurumsallaşma evresinde denetimin kapsamına birincil mevzuat da dahil edilmiştir.

Geçiş döneminde kurulan “Delege Edilen Yasama Yetkisinin İzlenmesi Karma Alt Komitesi (“Joint Subcommittee on the Scrutiny of Delegated Legislation”), sadece ikincil düzenlemelerin değil; yasaların da denetlenmesi gereğine dair 2002’de bir rapor hazırlamıştır. Ancak 2015’e dek yasama sonrası denetim kurumsallaşamamıştır. Hasson’a göre *apartheid* sonrası demokratik yeniden kuruluştaki, döneminin merkezi-yetçi dinamiklerinin baskın olması ve meclisin kurumsal-tekni- yetersizlikleri bunun nedenidir. Bağımsızlık mücadelesinin itici gücü Afrika Ulusal Kongresi, kurulu iktidar olarak üstlendiği rejim inşası görevini merkezileştirmiş; yetkin üyelerini yasama, yürütme ve idari alanda görevlendirmiştir. Haliyle yasama sonrası izleme görevini de parlamento- daki üyelerinin yapması gerekmiştir. Yazarın ifadesiyle; vekillerin tek- ni- yetersizlikleri yanında, kapalı kapılar ardında bir denetim komitesi üyesi olmak yerine, demokratik rejimin anayasal inşasında görev yapan, göz önünde bir temsilci olma istekleri denetimi sekteye uğratmıştır. Oysa adem-i merkezietçi ve kapsamı netleştirilmiş bir yasama sonrası iz-

⁸⁹ Margaret Roberts, “The Ending of Apartheid: Shifting Inequalities in South Africa,” *Geography* 79 no:1 (1994):53-64.

⁹⁰ 1996 Güney Afrika Anayasası, <https://tinyurl.com/32zwus9w> [e.t.14.05.2024].

leme usulü,⁹¹ baştan itibaren Güney Afrika’da anayasal restorasyon için önemli bir denetim fonksiyonu icra edebilirdi.

Nihayet 2016’da kurumsallaşan yasama sonrası denetim,⁹² “Temel Mevzuatın Değerlendirilmesi ve Köklü Değişimin Hızlandırılması Üst Düzey Paneli (“High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change) eliyle yürütülmektedir. Panel; alanında öncü akademisyenler ve politika uzmanlarından oluşan 17 üyeden teşekkül etmektedir. Parlamento dışı bir yapı olan Panelin kuruluşu, Parlamento Sözcüleri Forumunun (“The National Assembly’s Speaker’s Forum”) kararı ile gerçekleştirilmiştir. Forumda, en büyük üç partinin sözcüleri (“chief whips”) ve diğer tüm partileri temsil eden iki milletvekili yer almaktadır. *Apartheid* sonrası kabul edilen binden fazla yasanın etkisini incelemek üzere oluşturulmuş çalışma gruplarını kapsayan Panel; yoksulluk, işsizlik ve eşitsizlik; zenginliğin yaratılması ve adil dağılımı; toprak reformu, mülkiyetin iadesi, yeniden dağıtım ve korunması; ulus inşası ve sosyal uyum temel politika alanlarındaki hukuki durumu parlamento raporlamak, yasa değişikliği ya da yeni yasa önerileri hazırlamak, tanık dinleme dahil gerekli araştırmaları yapmakla görevlendirilmiştir.⁹³ Denetimin bir diğer amacı çalışmanın yapıldığı dönemde yirmi iki yılını dolduran demokratik rejimin bilançosunu ortaya çıkarmaktır.⁹⁴ 21 ay çalışan Panel, belirlenen dört temel alanda yapılan birincil ve ikincil mevzuatı, eylem planlarını, kurulan idari birimleri ve çalışmalarını ve nihayet topladıkları istatistikleri dikkate alarak kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Örneğin toprak reformu konusunda anayasal eşit dağıtım ilkesinin hayata geçirilemediğini, hükümetlerin kamulaştırma yetkisini yeterli kullanmadığını ve *apartheid* öncesi mülksüzleştirilen siyah nüfusun tarihsel mülkiyet haklarını geri alamadığını belirten uzmanlar, yapılması gerekenlere dair kapsamlı bir yol haritası belirlemiştir.⁹⁵

⁹¹ Victoria Hasson, “Establishing a Legislative Scrutiny Framework: The Case of Delegated Legislation in the Parliament of South Africa,” *European Journal of Law Reform* 21, no:2 (2019): 189-193.

⁹² Report Of The High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017, <https://tinyurl.com/35ek824h> [e.t.27.05.2024], 29-30.

⁹³ Report of the High Level Panel, 73.

⁹⁴ Report of the High Level Panel, Executive Summary Bölümü, 28-69.

⁹⁵ Report of the High Level Panel, 223-231.

Güney Afrika'nın yasama sonrası denetimi, tüm siyasi partileri sürece dahil etmesi nedeniyle olumlu karşılansa da, mevzuatın tamamını dikkate alan bir çerçeveye kuramadığı ve toplumun sürece dahli ve ilgisini sağlamada yetersiz kaldığı için eleştirilmektedir.⁹⁶

2. Güçlü Yürütme Gölgesinde Denetim: Endonezya

Endonezya, Hollanda sömürgesi (1816-1941) statüsünde geçirdiği dönemin sonunda bağımsızlık mücadelesi ile egemen bir devlet olarak kurulmuştur. 1945 Anayasası uyarınca üniter, başkanlık hükümet sistemi (Mad. 4-16) esas alan, hukuk devletine dayanan bir cumhuriyet olarak tanımlanan Endonezya'da, devletin "bir ve tek tanrı inancına dayalı" düzeni, tüm dinlere saygı ilkesi, dini mahkemeler sistemi anayasada yerini korumaktadır (Ay, Mad.29, Mad. 28E, Mad.24).

1967 darbesi ile başlayan ve 1998'e dek devam otoriter rejim sonrasında yapılan seçimler ve anayasa değişiklikleri ile yürütmenin sınırlandırıldığı, parlamentonun güçlendirildiği bir döneme girilmiştir. 1999 ve 2002 değişiklikleri ile benimsenen başkanlık modeli, iki kanatlı yasanın yürütmeyi denetleme yetkisini de anayasallaştırmıştır. Buna göre; seçimle gelen Halk Temsilcileri Meclisi ("The People's Representative Council"/ "Dewan Perwakilan Rakyat" ya da DPR), önceki dönemden farklı olarak, başkanla ortaklaşa gerçekleşen bir yasa yapım usulü doğrultusunda, yasaların görüşülmesi, onaylanması ve yürürlüğe konulması yetkilerini haizdir (Mad. 20). Meclisin yasa yapma yetkisi yanında, bütçe ve gözetim fonksiyonu da anayasada düzenlenmiştir. Sorgulama ("hak interpelasi"), soruşturma ("hak angket"), görüş belirtme, soru sorma ve önerilerde bulunma yetkileri ilgili düzenlemelerdir (Mad.20/A). Bölgesel özerklik, merkez-yerel ilişkileri, doğal kaynakları düzenleyen yasaların uygulamasını denetleyen ise ikinci kanadı oluşturan Bölge Temsilcileri Konseyidir ("The Council of Representatives of the Regions"/ "Dewan Perwakilan Daerah" ya da DPD)⁹⁷.

1999'da esasları kanunla somutlaştırılan yasama sonrası denetim, 2014'e dek Halk Temsilcileri Meclisi bünyesindeki Endonezya Mevzuatı Daimi Komitesi ("Standing Committee on Legislation-BALEG") tara-

⁹⁶ De Vrieze, Hasson, "Post-Legislative Scrutiny," 34-36.

⁹⁷ Nadirsyah Hosen, "Indonesia: A Presidential System with Checks and Balances," içinde ed. Rainer Grote, Tilmann Röder, Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity (New York: Oxford Academic, 2012), 461-472.

findan yerine getirilmiştir. Daimi Komite, yürütmeyi temsil eden Adalet ve İnsan Hakları Bakanı ile birlikte yasa metninin amacının ve bölümlerinin tespitinde görev almış; yasama döneminin 5 yıllık planlaması ve öncelikli yasal düzenlemelerin belirlenmesi gibi görevler üstlenmiştir. 2014’te ise bu yetkinin farklı veçheleri Yasama Komitesine devredilmiştir. Denetim sonucunda ortaya çıkan raporlar; 5 yıllık yasama döneminin öncelikli mevzuat alanlarını belirlemede, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenen yasaların anayasaya uygunluğunu değerlendirme ve karar doğrultusunda yapılacak değişiklikleri tespit etmede, nihayet yürütme ve yargı makamlarına görüş bildirmede kullanılmaktadır. Fakat Komite, görüş bildirme ve yasamanın öncelikli gündemini belirleme yetkisini dolaylı olarak, parlamento komitelerine rapor sunarak icra etmektedir. Komite, idari ve mali yönden Parlamento Genel Sekreterliği, teknik ve uzmanlık bakımından Parlamento Uzman Destek Ajansı tarafından desteklenmektedir. Ajansa bağlı beş farklı merkezde kamu görevlileri ve sözleşme esasına dayalı uzmanlar çalışmaktadır. Ajans merkezleri arasında yer alan ve 17 hukuk uzmanının görev yaptığı Yasama Sonrası Denetim Merkezi (“Center for Post-Legislative Scrutiny”) yasaların mali ve toplumsal etkisini değerlendiren bağlı kuruluştur.⁹⁸

Karma denetim usulünü kurumsallaştırmayı başarmış Endonezya’da, yürütmenin ve parlamentodaki baskın partilerin yasama süreçlerine müdahalesi, idarenin yasaları uygulamada isteksizliği, yasama uzmanlarının yetersizliği parlamentonun arzuladığı köklü dönüşümün önünde engel olarak nitelendirilmektedir.⁹⁹ 2019’da çıkarılan 15 numaralı yasa, başkanın yasama sürecindeki etkisinden yola çıkarak, yasama sonrası denetimde başkanı da yetkili ve sorumlu makam olarak belirlemiştir. Birincil ve ikincil mevzuatın izlenmesi yanında, düzenlemelerin etkililiğinin ölçülmesi ve etki analizlerinin yapılması yasa ile zorunlu kılınmıştır.¹⁰⁰ 2019’da ayrıca, yasama ilkeleri insan hakları eylem planları çerçevesinde yeniden düzenlenmiş; kadınlar, dini azınlıklar ve engellile-

⁹⁸ De Vrieze, Hasson, “Post-Legislative,” 24-26.

⁹⁹ Bagus Hermanto, Asrul Ibrahim Nur, Made Subawa, “Indonesia parliamentary reform and legislation quality backsliding phenomenon: case of Indonesia post reformasi,” *The Theory and Practice of Legislation* 12 no:1(2024):73-99.

¹⁰⁰ Fitriani Ahlan Sjarif, Aditya Wahyu Saputro, Efraim Jordi Kastanya, “Post-Legislative Scrutiny in Indonesia: A Misconception and Proposed Solutions,” *E-Publica* 10, no.3 (2023): 79-96.

re karşı ayrımcılığın önlenmesi için merkezdeki egemen erkler ile yerel birimlerin aldığı kararlarda, *ex post* etki değerlendirmesi zorunlu kılınmıştır.¹⁰¹

D. Kamu Politikalarının İzlenmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim: Çevre ve Eşitlik Odaklı Mevzuat Denetiminin Yükselişi

Çalışmanın önceki bölümlerinde, yasama sonrası denetim kapsamında mevzuatın bütünü ya da bir bölümü yanında, güncel ya da toplumsal tartışma yaratan kamusal politika alanlarının etkililiğinin izlenmesinin gündeme geldiğini vurgulamıştık. Politikanın hukukiliği yanında yerindeliliğinin de denetlenebildiği bu yöntem, yakın zamanda COVID-19 dönemi mevzuat ve uygulamalarının etkisini ölçmek üzere kullanılmıştır.¹⁰² Biz bu kısımda, Türkiye gündemini de ilgilendiren toplumsal cinsiyet eşitliği ile çevre mevzuatının izlenmesine dair yasama sonrası denetime odaklanacağız. Her iki alandaki parlamento pratikleri giderek yaygınlaşmakta¹⁰³ ve parlamenter denetimin kamusal politika alanına nüfuz edebilmesine imkan sağlayacak tecrübe birikmektedir.

1. Eşitlik Politikalarının Parlamentolar Tarafından Denetimi

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması (“gender-mainstreaming”) amaçlı bir yasama politikası; yasa yapımı, uygulaması ve yasama sonrası denetimine bütüncül bir yaklaşımı zorunlu kılmakta-

¹⁰¹ Franklin De Vrieze, “Following the Law: Combatting Discrimination and Human Rights Violations Through Post-Legislative Scrutiny,” 2019, <https://tinyurl.com/4byypny6>[e.t. 22.05.2024].

¹⁰² Ukrayna parlamentosu (“Verkhovna Rada”) yasama sonrası denetimi ilk kez, COVID-19 sağlık olağanüstü hali sonrasında, hükümet tarafından kabul edilen 27 düzenlemenin, iş ve çalışma yaşamı ile toplumsal etkileri üzerinde gerçekleştirmiştir. Bu pilot uygulama sayesinde, kırılğan gruplara özel destek eksikliği, coğrafi adaletsizlik, iş dünyası ve sosyal yardımlar bakımından yetersiz ve ayrımcı uygulamalar tespit edilmiştir. Bkz. WFD, “Ukrainian Parliament fosters new oversight skills during the COVID-19 pandemic,” 26 Kasım 2021, <https://tinyurl.com/ytmwrc7t> [e.t.25.05.2024].

¹⁰³ Batı Balkan ülkelerinin yasama sonrası denetimde çevre ve toplumsal cinsiyet eşitliğine dair yaklaşımı üzerine rapor için Bkz. HUGEN-Westminster Foundation of Democracy, “Post-Legislative Scrutiny in the Parliaments of the Western Balkans,” 2020, <https://tinyurl.com/4nzn8es8> [e.t.13.05.2024]; Kanada uygulaması için Bkz. “Integrating Gender-Based Analysis Plus into Evaluation: A Primer,” 2019, <https://tinyurl.com/mw7jd2j6> [e.t.11.05.2024].

dır. Bu doğrultuda yasaların yazılması sürecindeki sorun ve aktör tespitleri ile ihtiyaç analizleri; yürürlük sonrasında yasanın muhatapları bakımından olası etkisinin değerlendirilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliğini dikkate alan bütçeleme faaliyetleri anaakımlaştırmanın araçları olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan bu zorlu bir yasama sonrası denetim alanıdır. Zira toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcı uygulamalar tarihsel, kurumsallaşmış eşitsiz güç ilişkilerinin sonucu olduğundan,¹⁰⁴ geleneksel kodlar ve patriyarkal anlayışın yasama işlemlerinin metin ve gerekçesi ile yürütme uygulamalarına yansımaları, kurumlardan ve uygulamadan güvenilir veriye erişmenin zorluğu, parlamentoların alanında uzman personel kapasitesinin zayıflığı, yasama sonrası denetimin doğru işletilmesi ve etkili sonuçlar doğurması önündeki engellerdir.¹⁰⁵

Yasa yapım sürecinden denetime, parlamentonun tüm işlerinde toplumsal cinsiyet eşitliğini dikkate alarak karar almasını içtüzük ile zorunlu kılan ilk ülkelerden biri Fiji Cumhuriyeti'dir. Her yasama döneminde yeniden kurulan altı daimi parlamento komitesinin her biri, görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve ikincil mevzuatın incelenmesi, hükümet ve idarenin faaliyet ve işlemlerini denetleme, soruşturma, tavsiyede bulunma yetkilerini haizdir. Öte yandan kamu harcamaları komitesi, yürütme bütçesinin kanunlara uygun harcaması ile sınırlı denetim yapmakla görevlendirilmiş; harcamaların yerindeliği denetim dışında bırakılmıştır (İçtüzük Mad. 109, 110). 2014'te Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ile birlikte parlamenterler için hazırlanan rehber, mevzuatın hazırlanmasından yasama sonrası denetime toplumsal cinsiyet eşitliğine dayalı denetimin esaslarını belirlemektedir. Rehberde, Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesinin ("CEDAW") gereği olan "ulusal mevzuatın toplumsal cinsiyet eşitliği çerçevesinde yapılması, değiştirilmesi ve ilgası" yükümlülüğünün

¹⁰⁴ Bkz. BM CEDAW Sözleşmesi ve Kadınlara Yönelik Şiddet ve Ev İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi (İstanbul Sözleşmesi) başlangıç bölümleri.

¹⁰⁵ Maria Mousmouti, "Policy Paper: Gender-sensitive Post-Legislative Scrutiny," Westminster Foundation of Democracy, 2020, <https://tinyurl.com/5hc6urep> [e.t.14.05.2024].

(Mad.2) anılması ve bütüncül bir yasama faaliyeti gereğine atıf önemlidir.¹⁰⁶

Yasama sonrası denetimde iyi örnekler arasında yer alan İskoçya'da, 2018 tarihli Ev İçi Şiddet Yasasının etkisinin denetimi sürecinde kullanılan yöntemler ve denetimin çıktıları¹⁰⁷ anılmaya değerdir.¹⁰⁸ Yasa, mevcut ve eski partner şiddetinin tanımını, şiddet görenler ve şiddetin tanığı olan çocuklara dair koruyucu tedbirleri, şiddet uygulayanlar bakımından önleme tedbirlerini (“non-harassment orders”), İskoçya ve Birleşik Krallık dışında gerçekleşen fiiller bakımından yargılama yetkisini (“extra-territorial jurisdiction”) detaylıca düzenlemiştir. Yasanın uygulanması için her bakana ikincil düzenleme yetkisi verildiği gibi, her bakanın kendi görev alanını ilgilendiren konularda, yasanın uygulamasına dair 3 yılda bir raporlama yapma sorumluluğu vardır. Bu raporların içe-

¹⁰⁶ UNDP- Parliament of Fiji Republic, “Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit,” 2017, <https://tinyurl.com/yc4xm9w3>[e.t.10.06.2024].

¹⁰⁷ Criminal Justice Committee, “Post-legislative scrutiny of the Domestic Abuse (Scotland) Act 2018,” 4 Mayıs 2023, <https://tinyurl.com/3ymc44ru>[e.t.16.05.2024].

¹⁰⁸ Galler Parlamentosu Eşitlik, Yerel Yönetimler ve Yerel Topluluklar Komitesi tarafından, Kadına Karşı Şiddet, Ev İçi İstismar ve Cinsel Şiddet Yasasının (2015) yasama sonrası denetimi de İskoçya kadar önemlidir. Yasa, hem yasama sonrası denetimi zorunlu kılmış hem de bir ulusal danışman makamı yaratarak, uygulamayı izlemek üzere görevlendirmiştir. Yasama sonrası denetimde uygulayıcılara ve muhataplara yöneltilen sorular, bu türden denetimleri yapacak parlamentolar için de yol göstericidir. Buna göre; 1) Şiddet mağdurlarının tecrübe ve görüşlerini dikkate alan en etkili yöntemler nelerdir? 2) Yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesini sağlayan uygulayıcılar bu görüş ve tecrübeleri dikkate almakta mıdır? 3)Yasa sayesinde, uzman destek hizmetlerine ihtiyacı olanlar başta, şiddet mağdurları kamu makamlarından eskiye oranla daha iyi yanıtlar almakta mıdır? 4)Yasanın uygulamasını izlemek, bakanlar kuruluna ve tek tek bakanlara veri sağlamak, yasanın uygulamasına yönelik toplumsal cinsiyet eşitliği, cinsiyet kimliği gibi nedenlerle meydana gelen ayrımcı pratikleri tespit etmek ve bunlara dair araştırmalar yapmak üzere oluşturulan Ulusal Danışman makamı (Kanun, 20. Bölüm), bütçesi yürütme tarafından sağlandığından hareketle, yürütmeden bağımsız karar alabilmekte midir? 5) Kadına karşı, ev içi ve cinsel şiddete karşı bütüncül okul yaklaşımının (“whole school approach”) geliştirilmesinde iyi örnekler rehberinin katkısı nedir? İlgili birçok bakanlık biriminden, yerel polisten ve toplumsal cinsiyet eşitliğine dair çalışan sivil toplum kuruluşlarından, 2016-2020 arasında 36 yazılı rapor toplayan, 6 sözlü delil oturumu yapan ve yasanın uygulanmasını sağlamak üzere yapılmış 4 projeyi inceleyen komite raporu için Bkz. Equality, Local Government and Communities Committee, “Post legislative inquiry into the Violence against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Act 2015”, Aralık 2016, <https://tinyurl.com/yc69zk5u> [e.t. 11.06.204].

riğinde yasada tanımlanan şiddet türlerinin kimlere yöneldiği, bunlara dair yapılan idari ya da yargısal işlemlerin kapsamı, süresi ve etkisi ile verilen tedbirlerin süresi, şiddetin yeri ve biçimleri alanında yargısal makamlardan bilgi toplayarak veriye dayalı yaklaşım benimsenmelidir.

Denetimde, parlamentonun Ceza Adalet Komitesi yasa tarafından açık bir hükümlerle yetkilendirilmiştir. 2023'teki delil oturumunda, şiddet alanında çalışan akademisyenler, avukatlar, kadın hakları örgütleri, savcılık ve polis departmanının tanıklıkları ve uzmanlıkları dinlenmiştir. Polisin sağladığı veriye göre 2021-2022 arasında polise 64,807 şikayet ulaştırılmıştır. Bunların yüzde 32'si yaygın saldırı, yüzde 21'i tehdit ya da diğer istismarcı davranış kapsamında sınıflandırılmıştır.

Yerel yönetimlerden toplanan verilere göre şikayetlerin en çok geldiği şehirler (Dundee, West Dunbartonshire, Glasgow) belirlenmiştir. Şikayetleri yüzde 81'inde, şiddet gören kadın ve şiddet uygulayan erkeklerdir. Şiddet fiilleri 31-35 yaş arasındaki kadın ve erkekler arasında daha yoğun iken, şiddet fiilleri yüzde 89 oranında ev ya da ikamet edilen yer sınırlarında gerçekleşmiştir. 2018-2022 arasında, polis raporlarına göre 30 kadın ölümü kaydedilmiştir. Her ne kadar 2021-2022 arasında şikayet oranı yüzde 1'e düşse de, kadın ölümlerinin sayısı geçmişe göre 4 kat yüksek olarak not edilmiştir. Yasanın yürürlüğü sonrasında mahkemeye başvuru oranlarında ve mahkumiyet oranlarındaki artış incelenmiş; mahkemeler tarafından verilen ihtar, kamu hizmeti ve hapis cezası, özgürlüğü kısıtlayıcı tedbirler, denetimde serbestlik ve para cezaları raporlanmıştır. Şiddet şikayetlerine bakan ceza mahkemeleri ile boşanma ve velayet davalarına bakan hukuk mahkemeleri arasındaki adli veri paylaşım eksikliğinin, şiddet uygulayanlar tarafından mağdurların manipülasyonuna neden olabildiği de tanıklıklarla ortaya konmuştur.

İleriye yönelik politika gerekleri noktasında, yasanın soyut lafzından kaynaklı uygulamada ortaya çıkan sorunlar, polisin olaylara müdahale ve şikayetleri sınıflandırmada isteksizliği ve bilgisizliği, polise verilen eğitimler ve bunların çıktıları da mercek altına alınmıştır. Yasanın uygulayıcılar için basitleştirilmesi ve somutlaştırılması için aslında Ev içi Şiddet, Israrlı Takip, Taciz ve Namus Temelli Şiddet Değerlendirmesi rehberi ("DASH tool: Domestic Abuse, Stalking, Harassment and Honour Based Violence Assessment"), MARAC adlı çok aktörlü risk değerlendirme koordinatörlüğü tarafından hazırlanmıştır. Denetim sonucunda, şiddet riskinin sınıflandırılmasında polislerin kişisel ve ahlaki

yaklaşımalarının riskin ciddiyetini tespitte sorunlar yarattığı ortaya çıkmıştır. Son olarak yaptırımlar noktasında tedbirlerin dijital sistemler yardımıyla izlenmesi, hapis yaptırımlarına ağırlık verilmesi, tedbir sonrası travma desteğinin sunulması gibi tavsiyeler hazırlanmıştır. Yasanın amacını yerine getirdiği ancak denetim kapsamında ortaya çıkan sorunlara dair muhatap kurumların yapması gerekenlerle rapor tamamlanmıştır.¹⁰⁹

Bu başlık altında vereceğimiz son örnek Uganda parlamentosunun yasama sonrası denetimidir. 2010 yılında, Kadın Sünnetinin Yasaklanması Yasası (“Prohibition of Female Genital Mutilation Act”) kabul edilmiştir. Yasanın meclis tartışmalarında; kadın sünnetini icra edenlerin ve bunları destekleyenlerin sayısı ile kadın sünnetine karşı olanların damgalanması pratiklerinin giderek azaldığı; kültürel ve dini boyutları olan kadın sünnetinin hukuk tarafından yasaklanmasının bir toplumsal ihtiyaca karşılık gelebileceği deklare edilmiştir. Yapılacak yasanın ekonomik etki değerlendirmesi raporunda, uygulama için ayrı bir bütçenin gerekmediği tespit edilmiştir. Teklifin gerekçesine dayanak teşkil eden bu veriler, Toplumsal Cinsiyet, Emek ve Sosyal Kalkınma Bakanlığınca meclise sunulmuştur. Yasanın belirli süre yürürlüğü sonrasında yapılan yasama sonrası denetimde ise yasanın gerekçesini oluşturan verilerin ve tespitlerin bir kısmının geçerliliğini yitirdiği, bir kısmının baştan bu yana hatalı olduğu ortaya çıkmıştır. Buna göre;

- Yasanın caydırıcı ve cezalandırıcı hükümleri kısmen etki göstermekle birlikte merdiven altı uygulamalar yasaya rağmen devam etmiştir.

- *Sebei* halkının jenerasyonlar boyunca kadın üyelerini diğer kabilelerin kadınlarından ayırt etme yöntemi olan sünnet, aynı zamanda toprağın ruhlarını onurlandırma aracı olarak görülmektedir ve yasanın uygulamasını yapacak olan yerel liderlerin bir kısmı bu geleneğe halen sadıktır. Yerinde incelemelerde, bazı kesimler yasanın geleneğe saldırı teşkil ettiğini savunmuştur. Oysa kadın sünnetine karşı olan yerel liderlere öncü rolü verilmesi, yasanın uygulanmasını sağlayabilecekken bu husus ihmal edilmiştir.

- Yasanın yapılması sürecinden başlayarak, farklı kültürler ve topluluklar bakımından amacının, içeriğinin ve yaptırımlarının anlaşılır kılınması için toplulukların kendi dillerinde bilgilendirilme yapılmamış-

¹⁰⁹ Raporun “Conclusions and Recommendations” kısmına bakılabilir.

tır. Yasanın toplum tarafından anlaşılammaması, sünnet pratiklerinin gizliden devam etmesine neden olurken, bu pratikleri ihbar etmek isteyenler üzerinde, öngörülemezlik nedeniyle caydırıcı bir etki yaratmıştır.

- Sünneti yasaklamanın ek bütçe yükü oluşturmayacağı, etki analizinde ortaya konmuşken, yasanın yerelde uygulamasını gözetecek olan kolluk teşkilatının ayrıca bütçeye ve personele ihtiyacı olduğu yasama sonrası denetimde ortaya çıkmıştır.¹¹⁰

Haliyle mevzuat oluşturma politikalarına dayanak teşkil eden siyasi, toplumsal ya da veri temelli gerekçeler ile yasanın yürürlüğü sonrasındaki yaygın toplumsal ve hukuki etkisinin kıyaslanması gereklidir. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması, mevzuat oluşturma yanında uygulamadaki yapılaşmış eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasını gerektirdiğinden; yasama öncesi ve yasama sonrası etki değerlendirme ve denetim pratiklerinin birlikte ele alınması, belirli periyotlarla idari ve toplumsal pratiğin ölçülmesi zorunludur.

2. Çevre Mevzuatının Yasama Sonrası Denetim Kapsamında İzlenmesi

Yasama sonrası denetimin yöneldiği güncel alanlardan bir diğeri, çevre alanında kamu politikalarını değerlendirme ve iklim değişikliğine karşı önleyici ve koruyucu önlemler almada önemli rolü olan parlamentoların güçlendirilmesidir. Parlamentolararası Birlik (“Inter-Parliamentary Union”) tarafından 2016’da hazırlanan politika belgesi, küresel düzeyde yaşanan iklim krizi ile mücadelede, parlamentoların uluslararası mevzuatı iç hukuka aktararak, etkili ve uygulanabilir bir mevzuat hazırlayarak ve yürütmenin bütçe harcamalarını çevrenin korunması perspektifinden denetleyerek önemli bir işlev göreceğini belirtmiştir. Nitekim Birleşmiş 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin Başlangıç bölümü de bu konuda parlamentoların rolüne vurgu yapmaktadır.¹¹¹

Çevre ve iklim değişikliğine ilişkin mevzuatın yasama sonrası denetiminde; çevresel zararları azaltan etkili yöntemlerin varlığı, farklı sektör ve aktörlerin üstlendiği külfeti dengeleyen bir çerçeve, ulusal ve ulusal düzenlemelerle uyumlu, çatışan sorumluluklara ya da sorumsuzluğa

¹¹⁰ Zacharia, “Post-Legislative,” 185-188.

¹¹¹ Inter-Parliamentary Union, “Parliamentary action plan on climate change,” 2016, <https://tinyurl.com/mrxjtud7> [e.t.28.05.2024].

yol açmayan mevzuatın varlığı, sorumlu ve ilgili ulusal ya da yerel kuruluşların doğru belirlenmesi ve bunların her birinin karar ya da faaliyetlerinden ötürü sorumluluğunun açıkça düzenlenmesi temel inceleme alanı olacaktır.¹¹² Birleşmiş Milletler Çevre Programının (“UNEP”) *Çevre Temelli Hukuk Devleti* raporuna (2019) göre, düzenlemelerde bilerek ya da zımnen bırakılan boşluklar, kurumlar arası çatışan yetkilere, yarışan bürokratik taleplere ve çelişen bir mevzuata neden olduğunda, meselenin öksüz kalmasına ve sonuç olarak etkili bir hükümet denetiminin olmadığı bir sonucu doğurmaktadır.¹¹³ Bu son konunun önemi nedeniyle, Birleşmiş Milletler HABITAT, yakın zamanda kentsel çevre mevzuatı hazırlamada parlamentolara yol gösterecek yasama öncesi etki değerlendirme ile yasama sonrası denetimde dikkate alınacak rehber (2023) hazırlamıştır.¹¹⁴

Birleşik Krallık Avam Kamarası bünyesinde 1997’de kurulan 16 üyeli Çevresel Teftiş Komitesi (“Environmental Audit Committee”), hükümet birimleri ile hükümet dışı kamu kuruluşlarının, çevre ve sürdürülebilir kalkınma konusundaki hedef ve faaliyetlerinin meclise raporlanmasını zorunlu kılmaktadır. Avam Kamarasının tatil ya da aralarından bağımsız çalışan Komite (Standing Orders, Mad. 152/A); tanık dinleme, raporlama yapma, yetkililerin komiteye bilgi vermek üzere davet edilmesi, meclis dışında araştırma yapma, komitenin yetkin olmadığı konularda uzman atama yetkisini haizdir.¹¹⁵ 2050’ye dek sera gazı emisyonlarının net sıfır hedefine ulaşması için parlamentonun ve yürütmenin izlemesi, gerekli politikaları tespit ve halkın beklentilerini ölçmek için, parlamentonun altı uzman komitesinin ortak kararı ile kurulan Birleşik Krallık İklim Meclisinin (“Climate Assembly UK”),¹¹⁶ parlamenter çevre politikaları bakımından anılması gerekir. Enerji ve endüstriyel çözümler, barınma ve yerel yönetimler, çevresel teftiş, hazine ve bilim-teknoloji konularında uzman komiteler, Ocak-Mart 2020 arasında ülke çapında toplanan verileri bir raporda birleştirmiş ve raporun ardından İş

¹¹² Hirst, “Post-Legislative,” 14.

¹¹³ UNEP, Environmental Rule of Law: First Global Report,” 2019, <https://tinyurl.com/y4mzfuyj> [e.t. 28.05.2024].

¹¹⁴ UN-HABITAT, “Guidelines for the Scrutiny of the Quality of Urban Legislation: A Manual for Parliamentarians”, 2023, <https://tinyurl.com/bdhznbad> [e.t.14.06.2024].

¹¹⁵ Environmental Audit Committee, <https://tinyurl.com/4k9asu88> [e.t. 01.06.2024].

¹¹⁶ Climate Assembly UK, <https://tinyurl.com/yc86rszh> [e.t. 01.06.2024].

Dünyası, Enerji ve Endüstriyel Stratejiler Komitesi meclis araştırması başlatmıştır.

Çevre mevzuatının parlamenter denetimi konusunda 2020’de İklim Değişikliği Daimi Komitesini kuran Pakistan bir diğer dikkate değer örnektir. Yasama sonrası denetim alanında uzman kuruluş olan Westminster Demokrasi Vakfı ile işbirliği doğrultusunda yaratılan platform sayesinde, ilgili komitenin alandaki uzman, araştırmacı ve akademisyenler ile, uzmanların da aciliyeti olan politika alanlarına dair komite aracılığıyla parlamento ile iletişim kurması sağlanmıştır. Komite bünyesinde, anayasa ve çevre mevzuatı uyarınca sorumlu federal ve federe yönetimlerin temsil edilmesi, yasamanın bilgi edinmesi ve denetimi konusunda önemli bir işbirliği aracı olmuştur.¹¹⁷

Meclis komitelerine çevre politikaları konusunda veri sağlamak, denetim faaliyetini özerkleştirmek üzere benimsenen bir diğer yöntem *komiser* uygulamalarıdır. Yasama sonrası denetimde *ad hoc* komiteler yoluyla inceleme yapan ya da komitelerin talebi doğrultusunda harekete geçen Yeni Zelanda parlamentosu,¹¹⁸ informel denetimci kategorisinde yer almaktadır. Bununla birlikte 2017’de parlamentoya, parlamento komitelerine, ilgili bakanlıklara veri sunmak ve raporlama yapmak üzere bir Parlamento Çevre Komiserliği kurulmuştur.¹¹⁹ 1986 tarihli Çevre Yasası doğrultusunda, kamuya açık olmayan gizli bilgilere erişim, yemin altında tanık dinleme ve gerekli gördüğü tüm ilgili konularda araştırma ve raporlama yapma komiserin yetkileri arasındadır.¹²⁰ Bir diğer örnek Galler Gelecek Nesiller Komiserliği kurumudur. Galler parlamentosu 2015’te Gelecek Nesillerin Esenliği Yasasını kabul etmiştir. Tüm kamu kurumları karar ve uygulamalarında sosyal, ekonomik, çevresel ve kültürel esenliği gözetmek zorundadır. Gelecek Nesiller Komiseri kurumunu kuran yasa; komiserin gelecek nesillerin çıkarlarının gardiyanı olarak, kamu kurumlarına tavsiye verme, araştırma yapma ve denetim görevle-

¹¹⁷ Standing Committee on Climate Change, “Post Legislative Scrutiny of Pakistan Environmental Protection Act, 1997,” 2022, <https://tinyurl.com/5c2yeaha> [e.t. 01.06.2024].

¹¹⁸ New Zealand Parliament, “The Legislative Process: Select Committee Consideration: Chapter 37,” 2023, <https://tinyurl.com/mryy8z2p>[e.t. 02.06.2024].

¹¹⁹ Parliamentary Commissioner for the Environment, <https://tinyurl.com/dru7ak4f> [e.t. 02.06.2024].

¹²⁰ Hirst, “Post-Legislative,” 21.

rini tanımış ve her yasama döneminin sonunda ve seçimlerden önceki yıl, kamu kurumlarının işlerini değerlendirme raporunu¹²¹ meclise sunmasını zorunlu kılmıştır.

IV. Türkiye’de Yasama Sonrası Denetimin Gereği ve İmkamı

A. Sorun Tespiti

1982 Anayasası uyarınca yasamanın yürütmeyi denetlemesi, hükümet sistemleri ekseninde kontrol ve denge araçlarının tasnifine odaklanan bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Bununla birlikte, kuvvetler ayrılığının medeni işbölümü ve işbirliğine dayanması (Başlangıç), Cumhuriyet rejimi ve hukuk devleti ilkesi (Mad.2), yürütme yetkisi ve görevinin kanun ve anayasaya uygun yerine getirilmesi (Mad.8), anayasanın üstünlüğü (Mad.11), Cumhurbaşkanının devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin görevi (Mad.104), Anayasa Mahkemesinin anayasanın üstünlüğünü sağlama görev ve yetkisi (Mad. 148-153) gibi birçok düzenleme sınırlı iktidar olgusu yanında, hesap verebilir bir yönetim anlayışını zorunlu kılmaktadır.

6771 sayılı Kanunla yapılan 2017 anayasa değişikliği sonrasında benimsenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yasama-yürütme arası denge-denetleme ilişkisi bakımından başkanlık modelinin esaslarına uymayan bir çerçeve benimsenmiştir.¹²² Yeni çerçeve uyarınca, monist yürütmenin faaliyetleri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) doğrudan bilgi edinmesi ve yürütmeyi denetlemesi (Ay, Mad.98) neredeyse imkansızdır. Yakın zamanda yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk dönemi olan 27. Yasama Döneminde, yüzde 98’i muhalefetten gelen ve işleme alınan 65.461 sorunun 23.153’ü yanıtlanmamış, 34.144’ü süresi geçtikten sonra yanıtlanmıştır. 6237’si muhalefete ait olan 6280 meclis araştırma önergesinin, 176’sı kabul edilmiştir. Bu önergelerin 34’ü iktidar bloğuna aittir. Muhalefetten gelen 62 genel görüşme önergesinin 61’i dönem boyunca gündeme alınmayı beklemiştir. Parlamentonun 25. Döneminden (2015) bu yana ise Cumhurbaşkanı ve bakanların görevle ilgili suçları dolayısıyla hesap verebilirliğini sağlayan meclis soruşturmasına

¹²¹ Future Generations Commissioner for Wales, “Future Generations 2020, <https://www.futuregenerations.wales/> [e.t.02.06.2024].

¹²² Levent Gönenç, Ali Ersoy Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri,” TBB Dergisi 145 (2019) 53-79. İlgili s. 66-69.

dair işleme alınan bir önerge yoktur.¹²³ Denge ve Denetleme Ağının ve rilerine göre ise, 27. Yasama Döneminde çoğunluğu muhalefet milletvekillerinden gelen 4534 kanun teklifi verilmiş; ancak yasalaşan 263 kanunun tamamı Adalet ve Kalkınma Partisinden gelen tekliflere dayanmaktadır.¹²⁴

Gelinen noktada parlamentonun kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda karar alma, temsil, müzakere, yürütmenin denetimi¹²⁵ gibi fonksiyonlarını yürütmeden bağımsız bir organ olarak yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. 2017 anayasa değişikliği öncesinde de tespit edilen müzakere işlevindeki gerileme,¹²⁶ anayasa değişikliği sonrasında derinleşmiştir. Denetim fonksiyonunun kurumsallaşmış aracı olan parlamenter muhalefet, Tunaya'nın deyimi ile, "hükümette temsil edilmeyenlerin sesi olmak, iktidarın kendi kendini efsaneleştirmesini önlemek, halkın yönetime katılmasını kolaylaştırmak işlevine sahiptir".¹²⁷ Yasama-yürütme ilişkileri bağlamında parlamenter muhalefetin yasama organı içerisinde gördüğü denetim işlevi de zayıflamıştır. Bunda bilgi edinme ve denetim araçlarının etkili kullanılmaması ya da etki doğurmaması yanında, parlamentonun iç işleyişinin siyasi parti grupları ve çoğunluk eksenli düzenlenişinin de etkisi büyüktür.

Türkiye'de parlamentonun krizi¹²⁸ ve yürütmenin büyümesi,¹²⁹ dünyadaki gelişmeler bağlamında kabul edilen sorunlardır. Ancak gelinen noktada bu krizler, hükümet sistemi yanında parlamentonun içsel

¹²³ Seda Özkan, Etkili Parlamenter Muhalefetin Anayasal Esasları: Denetim Verileri Işığında Önerge Verme Eylemliliğine Çözümleyici Yaklaşım (Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2023), 222- 244.

¹²⁴ Denge ve Denetleme Ağı, "TBMM 27. Dönem 5. Yasama Yılı Performans Değerlendirme Raporu", 2022, <https://tinyurl.com/4zzvp6wu> [e.t.03.04.2024].

¹²⁵ Mehmet Kabasakal, "Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function," International Journal of Political Science & Urban Studies 7, no.1 (Mart 2019):168-190.

¹²⁶ Ender Türk, "Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği," Anayasa Hukuku Dergisi 5, no:9 (2016):87-129.

¹²⁷ Tarık Zafer Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980), 346-351.

¹²⁸ Şeref İba, Parlamento Hukuku, (Ankara: Turhan, 2017) 18-20.

¹²⁹ Seda Dunbay, "Yürütmenin Büyümesi Sorunsalı Karşısında Liberal Demokrasilerin Geleceğine İlişkin Kısa Bir Değerlendirme," içinde ed. Zülfiye Yılmaz, Cumhuriyet'in Yüzüncü Yılına Kadın Hukukçuların Armağanı: Kamu Hukukunun Temel Sorunları Ve Eleştirel Hukuk Çalışmalarına Bir Katkı (İstanbul: Oniki Levha, 2023).

kapasitesi dolayısıyla da derinleşmektedir. İçsel kapasite sorunu, organik-kurumsal işleyişten kaynaklandığı gibi, yasaların temel amacı olan kamu yararına yönelik politikaların, kamusal sorunlara çare bulacak şekilde etkili teknik ve hukuki yöntemlerle yapılmaması da bunda etkindir. Bu haliyle var olan durumu anayasasızlaştırmanın bir görünümü olan parlamentosuzlaştırma olarak tanımlamak mümkündür.

Yasamanın işlevindeki gerileme, 2016-2018 arasında yürürlükte olan olağanüstü hal (“OHAL”) dönemi ve Mart 2020’den itibaren hukuk düzeni üzerinde de etkisini gösteren COVID-19 pandemisi ile de bağlantılıdır. OHAL döneminde, yürütme tarafından çıkarılan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin siyasal denetimi yasama fonksiyonunun gereklerine uygun bir şekilde gerçekleştirilmemiştir.¹³⁰ Olağan kanunlarda değişiklik yapan OHAL kanun hükmünde kararnamelerinin onaylanmaması gerekirken, yasama-yürütme bütünleşmesi, olağanüstü hali olağan hukuka içkin bir istisna hali durumuna dönüştürmüştür. COVID-19 döneminde ise meclis birçok ülkenin parlamentosuna göre aktiftir. Ancak yapılan düzenlemelerin kanuni kalitesi, pandeminin yarattığı sosyal adalet ve eşitsizlik sorunlarına çözüm bulma kapasitesi zayıftır. Yürütme ve idarenin pandemi uygulamalarının etkin denetimi de yapılamadığından ötürü, Türkiye bu dönemde, yürütmenin pandemi öncesine göre daha çok büyüdüğü ülkeler arasında sayılmış ve ayrıca bu büyümenin yasamanın işlevlerini yerine getirmemesi ile ilgili olduğu not edilmiştir.¹³¹

Türkiye zemininde, parlamentonun mevzuat ve kamu politikaları ile yürütmenin faaliyet ve işlemlerinde denetim görevini yerine getirmemesi, toplumsal, siyasal ve hukuki sorunların çözümünün yargıda ve daha özelde Anayasa Mahkemesi’nin (AYM/Mahkeme) denetiminde aranmasına neden olmaktadır. AYM’nin norm denetimi ve bireysel başvuruda yapabileceği denetim sınırlı olduğu gibi, kararlarda tespit edilen sorunların bir kısmı da yasama mevzuatının kalitesinden ya da mevzuat

¹³⁰ Taylan Barın, “Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması ve Sınırlanması Arasında: Kanunlaşan OHAL KHK’larının Yargısal Denetimi,” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 75,no:2 (2020):557-587. İlgili 564-569.

¹³¹ Halmai, “The Pandemic and Constitutionalism,” 305; pandemi dönemi yasama faaliyetinin anayasasızlaştırma ve yürütmenin büyümesi üzerindeki etkisi için Bkz. Zülfiye Yılmaz Yamaç, “Feminist Constitutional Narratives, the Pandemic and Hyper-presidentialism in Turkey,” Women's Studies International Forum 102, (Ocak-Şubat 2024).

yokluğundan veyahut kamu gücü kullanan makamlarının uygulamalarının etkili bir şekilde denetlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Yasama sonrası denetim bu nedenle, AYM'nin ve daha genelde yargının iş yükü sorununun kısmen çözülmesi bakımından da önemlidir. Benzer yaklaşım Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin denetim mekanizmalarının verdiği kararların icrası bakımından da geçerlidir. Nitekim Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinin hazırladığı memorandum, karşılaştırmalı hukukta bu amaca yönelik kurulmuş parlamento komitelerinin icranın denetimi için de önemli işlev göreceğini vurgulamaktadır.¹³²

Uygulamaya baktığımızda, bireysel başvuru yolunda 2019'dan bu yana Mahkeme'nin TBMM'ye yaptığı çağrı kararları ve bunların işlevsizliği görülmektedir. Pilot karar usulünde (AYM İçtüzüğü, Mad. 75) ve ayrıca ihlalin ve sonuçlarının giderilmesi için gerekenlere hükmetme yetkisi (6216 S. Kanun, Mad.50) kapsamında gündeme gelebilen çağrı kararları, kanuni düzenleme yapılması gereği¹³³ yanında ilgili sorunu çözmek için kanun teklifi verilmesi ve aynı zamanda ilgili konuda teknik inceleme yapılmasını da gerektirmektedir. Oysa uygulamada bu kararlar, TBMM Genel Sekreterliği tarafından mahkemeye iade edilmektedir.¹³⁴ Anayasa Mahkemesi soyut norm denetimi kararlarında son dönemde gündeme getirilen bir başka husus, kanun teklifleri gibi gerekçe barındırmayan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk devleti ilkesine ay-

¹³² Parliamentary Assembly, "The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms," 2 Kasım 2016, <https://tinyurl.com/cm4fppec> [e.t.13.06.2024].

¹³³ Ece Göztepe, "Bireysel Başvuru Kararlarının Bağlayıcılığı ve İcrası Sorunu ile Kurumsallaşma İhtiyacı," Anayasa Yargısı 33(2016): 93-118. İlgili 107.

¹³⁴ Özge Karahan, "TBMM'ye Çağrı" Giderim Kararlarının İşlevsizliği ve Bu Kararlara İşlevsellik Kazandırılması Amacıyla Getirilen Önerilerin Değerlendirilmesi," Yasama Dergisi 46 (2020): 37-71. Doktrinde, kanunla kurulan Dilekçe Komisyonunun meclisi bilgilendirme yetkisi, İnsan Hakları Komisyonunun yasal düzenleme önerme yetkisi (3686 S. Kanun, Mad. 4) bağlamında meclisin harekete geçirilmesi önerilse de, Meclis'in iş işleyiş dinamikleri sorunun derinleşerek devamına neden olmaktadır. İlgili öneriler için Bkz. Abbas Kılıç, "Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuru Kararlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Bildirilmesi," Anayasa Yargısı 38, no:1 (2021): 85-126. İlgili 120; Ulaş Karan, "Bireysel Başvuru Kararlarının İcrası: Eski Alışkanlıklar, Yeni Sorunlar-Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru Usulünün İlk Dört Yılına Dair Bir Değerlendirme," (İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi Raporu, 2017),62, <https://tinyurl.com/44pk7c9s> [e.t.13.06.2024].

kırı olarak öngörülebilirlik sağlamaması ve denetimi zorlaştırmasıdır. Mahkeme bu gerekçeyi haklı bulsa da, kararnamelerin şekil bakımından denetiminde böyle bir yetkisi olmadığını vurgulamaktadır.¹³⁵ Bir başka husus ise konu bakımından yetkisizlik gerekçesi ile cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptalidir.¹³⁶ Konu bakımından yetkisizlik tespiti, konunun yasamanın ve kanun alanında olduğunu göstermektedir. Yasamanın bu aşamada kararname yerine yalnızca kanun yapmakla yetinmemesi; ilgili kararnamelerin yürürlüğü boyunca hukuk ve kamu yönetimi alanındaki etkisini ve bunlara dayalı yapılan ikincil işlemleri tespit etmesi, bunları yürürlükten kaldırması için yürütme organına çağrıda bulunması veya yapacağı yasada bu işlemlerin akıbetine dair düzenleme yapması da gereklidir. Haliyle mevzuat ve uygulamaya dair sorunların yasama sonrası denetimin araçları ile tespit edilmesi ve meclisin denetimi yoluyla normlar hiyerarşisinin ve anayasal düzenin sıhhatini korumak imkan dahilindedir.

Türkiye’de yasama kalitesi ve etkili mevzuat oluşturma gibi demokratik gerileme indekslerinde dikkate alınan kriterlerdeki sorunlar da yakıcıdır. 8. Kalkınma Planından bu yana eğitim, sağlık, göç gibi sektörel alanlarda kanıta ve veriye dayalı kamu politikası oluşturma hedefi gündemdedir.¹³⁷ 2024-2028 arası kapsayan 12. Kalkınma Planında ise bu hedef “mevzuat düzenlemelerinin ilgili paydaşlar üzerindeki olası iktisadi ve sosyal etkileri ortaya konularak kaynakların etkin kullanımının sağlanması” amacına doğru genişletilmiş ve kamu politikalarında düzenleyici etki analizinin benimsenmesi gereği vurgulanmıştır.

Halihazırda, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2022)¹³⁸ ve Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar,¹³⁹ yasama ve yürütmenin işlemlerinin hangilerinin “bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerini göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme/düzenleyici etki analizine” (Yönetmelik, Mad.3) tabi tutulacağını ku-

¹³⁵ AYM, E.2022/98, K.2022/157, T. 13/12/2022, §§ 8,9.

¹³⁶ Örneğin AYM, E.2022/93, K.2024/9, T.18/01/2024, §28.

¹³⁷ Ömer Faruk Gençkaya, “Kaliteli Bir Yasamanın Ve Etkili Bir Yasanın Aracı Olarak Yasama Sonrası İnceleme,” Özgürlük Araştırmaları Derneği Yayını, Mart 2023, <https://tinyurl.com/mpsyafkt> [e.t.12.05. 2024].

¹³⁸ Cumhurbaşkanlığı Kararı (Sayı 5210), R.G.Tarih-Sayı: 24.02.2022-31760

¹³⁹ Cumhurbaşkanlığı Kararı (Sayı 5681), R.G. Tarih-Sayı: 04.06.2022-31856.

rala bağlamaktadır. Milletvekilleri tarafından Meclis'e sunulan kanun tekliflerini dışarıda bırakan (Mad.3) yönetmelik; yürütme, bakanlıklar ve bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşların kanun ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarında düzenleyici etki analizini zorunlu kılmaktadır (Yönetmelik Mad.3 ve 26). Yürürlüğe konulması halinde muhtemel yıllık bütçe yükü yüz milyon Türk lirasını aşan düzenlemeler için düzenleyici etki analizi yapılmak zorundadır (Esaslar, Mad. 5/1). Dahası, meclis komisyonlarında görüşülecek olan kanun teklifleriyle ilgili düzenleyici etki analizi hazırlanmasını, şayet komisyon başkanlıkları talep ederse, düzenleyici etki analizi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanacaktır (Mad.26). Ancak istisnalar da oldukça fazladır. Buna göre;

- Savaş hâli, doğal afet, tehlikeli salgın hastalık, şiddetli ekonomik kriz veya kamu düzeninin bozulmasına yönelik şiddet eylemleri gibi hızlı karar alınması gereken durumlarda yapılacak düzenlemeler ile bütçe ve kesin hesap kanunu teklifleri ve milletlerarası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslakları hakkında düzenleyici etki analizi yapılmaz (Esaslar, Mad. 5/5).

TBMM Plan ve Bütçe Başkanlığı birimiyle yapılan görüşmelerden edinilen bilgiye göre, son yasama döneminde, mali konuları ilgilendiren kanun teklifleri kapsamında etki analizi raporları bakanlık ve ilgili kurumlardan istenmiş ve bunlar da raporları komisyona iletmıştır.¹⁴⁰ Öte yandan etki analizleri ve rapor verilerinin kanun tekliflerinin gerekçe kısmında yer almaması, kamuoyunun yapılan düzenlemenin gerekçesi ve beklenen etkisine dair bilgilenmesini engelleyen bir husustur.

Bu yapısal sorunlar göstermektedir ki; Türkiye'de yürütmeyi denetleme araçlarının hükümet sistemleri doğrultusunda siyasi (gençerü/güven oylaması) ve cezai sorumluluk (meclis soruşturması/siyasi suçlandırma) eksenine sınırlı değerlendirilmesi anlayışının değişmesi; yasamanın etkili politika oluşturma ve denetimde *ex ante* (yasama öncesi) ve *ex post* (yasama sonrası) araçlara başvurusunda anayasal bir engel olmadığını kabul etmek gerekir. Nitekim önceki bölümlerde yasama öncesi ve sonrası denetimin parlamenter, başkanlık, yarı-başkanlık, meclis hükümeti ve dahi güçlü başkanlık modellerinde de dahi benimsenen bir araç olduğunu ve anayasal demokrasilerin pekişmesi için her hükümet

¹⁴⁰ 31 Mayıs 2024 tarihli Görüşme Notları.

sisteminde olumlu etkisini ortaya koyduk. Bu nedenle, yasamanın yürütme karşısında gerilemesini, dünyadaki eğilimlerle paralel ve hükümet sisteminin gereği olarak kabul etmek yerine; Türkiye’de yasamanın fonksiyonunu anayasa ve demokratik standartlara göre yerine getirmesini sağlayacak bir kurumsal reforma ihtiyaç vardır.

Nitekim yakın zamanlı çalışmalar¹⁴¹ Meclisin çalışma usullerinin, komisyonların görev ve yetkilerinin ve dahası yasama öncesi ve sonrası denetimin kurumsallaştırılması gereğini¹⁴² vurgulamaktadır. TBMM’nin SİGMA raporları¹⁴³ yoluyla, hem yasama sonrası denetimin kapsamı hem de bütçe üzerinde yasamanın denetimine dair araştırmaları ve yasama uzmanlarının dikkat çektiği, çözüm önerdiği bir birikim de mevcuttur. Bunlara aşağıda değineceğiz.

B. TBMM’nin Güçlendirilmesi İçin Yasama Sonrası Denetim Önerisi

Yasama sonrası denetim Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında parlamentonun yetkileri arasında hiçbir dönemde yer almamıştır. Öte yandan yürürlükteki 1982 Anayasası, TBMM İçtüzüğü ve diğer mevzuat ışığında, yasama sonrası denetimin kurumsallaştırılmasının mümkün ve gerekli olduğunu düşünmekteyiz. Yasama yetkisi (Ay, Mad.7) TBMM’ye ait bir yetkidir ve bu yetkinin kapsamı 87. maddede düzenlenmiş; sayılmayan yetkiler için yine anayasanın diğer hükümlerine yolama yapılmıştır. Yasama sonrası denetim anayasada açıkça düzenlenemese de yasamanın genelliği ilkesi bağlamında, tıpkı karşılaştırmalı hukukta olduğu gibi yasama yetkisinin uzantısı olarak kabul edilebilecek-

¹⁴¹ Fahri Bakırcı, Özge Genç, “Assessment of the Existing Parliamentary Oversight in Turkey,” İçişleri Bakanlığı, UNDP ve Avrupa Birliği ortak yayını, 2020 <https://tinyurl.com/3wr25mpz> [e.t.22.06.2024]; Yasamanın güçlendirilmesi amacıyla bilgilenim yetkisinin kurumsallaştırılmasını öneren çalışma için Bkz. Şeref İba, Sinem Şirin, “Yasama Organlarının ‘Bilgilenim (Hearing)’ Yetkisi ve TBMM’nin Güçlendirilmesi İçin Yeni Öneriler,” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi 59 (Temmuz 2024): 91-114.

¹⁴² Gençkaya, “Kaliteli Bir Yasamanın,” 44-54.

¹⁴³ Muhammed Emin Güzel, Abdussamed Sığırtaç, “Parlamentolar Ve Parlamentar Gözetim Ve Denetim Seçili Avrupa Ülkesi Tecrübelerinin Karşılaştırılması Sigma Raporu Çevirisi,” (TBMM Yayını: 2016), <https://tinyurl.com/5dw6t9s7> [e.t.20.05.2024]; Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü (TBMM Plan Bütçe Komisyonu Yayınları, 2009) <https://tinyurl.com/43uaduvd> [e.t.25.06.2024].

tir. Haliyle anayasada açıkça yazmasa da hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve demokratik devlet ilkeleri (Mad.2) yanında, TBMM'nin Sayıştay (Mad.160), Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla (Mad.74) bilgilendirilmesi zorunluluğu, bütçe hakkı (Mad.161), olağanüstü hal ilan kararları ve olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin meclis tarafından siyasi denetimi (Mad.119); bütüncül ya da kısmi mevzuat izlemesinin ve yürütmenin denetiminin dayanakları olarak kabul edilebilir.

Yasama sonrası denetimde, meclis komisyonları önemli bir işlev görmektedir. Mevcut durumda Meclis İçtüzüğünde adı geçen komisyonların yapısının ve yetkilerinin yasama sonrası denetim için revize edilmesi gerekecektir.

Yasama sonrası denetimin tasarımıında; parlamento kararı ya da özel kanun ile yasama sonrası denetim komisyonunun kurulması, yasaların izlenmesi ya da denetimi için yasa metni içerisinde denetim klostlarına yer verilmesi, parlamentonun bu konuda bir karar alarak mevcut komisyonları yasama sonrası denetim için görevlendirmesi mümkündür. Komisyonların iş yükü ile üye ve uzman kapasitesi sorunlarının denetimi işlevsizleştirmesini engellemek amacıyla, koordinasyon komitesi ya da karma bir komite oluşturulması karşılaştırmalı hukuktaki yöntemler arasındaydı. Komisyonlar arası tekrar problemini aşmak, iş yükünü koordine etmek ve Türkiye bakımından özellikle torba yasaların denetimi açısından, karma bir denetim koordinasyon komitesi daha etkili olabilecektir. Halihazırda Anayasa ve Meclis İçtüzüğü uyarınca karma komisyon kurulması (Ay, Mad.159; İçtüzük Mad. 131) ve ayrıca İçtüzük uyarınca komisyonların diğer komisyonlardan görüş alması (Mad.34) mümkün olduğundan, bu şekilde bir karma komisyon kurulmasında engel yoktur.

Komitenin bağımsız uzman desteğinden, kamu kurumlarının ve yürütmenin raporlarından faydalanması (“outsourcing”) yine karşılaştırmalı hukukta var olan uygulamalar arasında idi. Bu noktada yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini zedelemeyecek şekilde ve İçtüzükteki komisyon çalışmalarına uzman davet edilmesi (Mad.30) hükmünden yola çıkarak, TBMM ile doğrudan ilişkili (Güney Afrika ve Endonezya örnekleri) ya da bağımsız bir kuruluştan (İsviçre, Fransa örneği) araştırma, veri toplama ve raporlama desteği alınması gündeme gelebilecektir. TBMM idari teşkilatı içerisinde halihazırda var olan araştırma ve dene-

tim birimlerinin¹⁴⁴ yanında, yasama sonrası denetimin idari sekreteryasını yürütecek bir birimin kurulması da gerekecektir.

Yasama sonrası denetim karma komitesinin hangi esaslara göre çalışacağı ve üyelerinin kimler olacağı da çözülmesi gereken sorunlardan biridir. Zira İçtüzükte sayılan 16 komisyonun bir kısmı İçtüzük uyarınca faaliyet gösteren ihtisas komisyonu statüsünde iken, bir kısmı ise kanunla kurulmuş ya da dayanağını anayasadan alan ve İçtüzük yanında anayasa ve özel kanunu uyarınca çalışan komisyonlardır; dahası bu iki grubun yetkileri farklıdır. İçtüzük uyarınca, komisyonlar kendilerine havale edilen kanun tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler. Ancak, komisyonlar kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar, Başkanlık Divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapamazlar (Mad.35). Bu da içtüzük esasına bağlı komisyonların yasama sonrası denetimde Başkanlık Divanının iradesi ile sınırlı işlev görmesine neden olacaktır.

Öte yandan özel kanunla kurulan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, KİT Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu (ayrıca dayanağı Ay Mad.161), Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, Dijital Mecralar Komisyonu, Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu ile Dilekçe Komisyonunun (Ay, Mad.74 ve Dilekçe Hakkına İlişkin 3071 S. Kanun) dizaynı, kanunun verdiği yetkiler dolayısıyla, yasama sonrası denetim amacına uygun tecrübe ve katkı sağlayacak niteliktedir. İnsan Hakları Komisyonunun yasal düzenleme önerme, Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmelere uyumun sağlanması için inceleme, araştırma ve çözüm üretme yetkileri (3686 S. Kanun, Mad.4) yasama sonrası denetim tasarımında için örnek alınabilecektir. 2009'da kurulan Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun (KEFEK) mevzuatın ve uygulamanın izlenmesi amacıyla yaptığı çalışmalar da dikkate değerdir. KEFEK'in 23. Yasama Döneminden bu yana hazırladığı tematik raporlar, kamu kurumlarına denetim kapsamında yönelttiği sorular, yaptığı saha incelemesi ve uluslararası ziyaretler, meclis çalışmalarındaki fiili etkisi bir yana, yasama sonrası denetime esasında örnektir.¹⁴⁵

İçtüzük uyarınca tüm komisyonların bakanlıklardan (Mad.41) ve meclis araştırması kapsamında kamu idareleri yanında üniversiteler, ye-

¹⁴⁴ TBMM İdari Birimler, <https://www.tbmm.gov.tr/teskilat-semasi> [e.t.23.06.2024].

¹⁴⁵ KEFEK Komisyon raporları, <https://tinyurl.com/mry69bwe>[e.t.29.05.2024].

rel yönetimler, meslek kuruluşları dahil bilgi talep etme (Mad. 105) yetkisi olsa da, yasama sonrası denetim bakımından, kanunla kurulan komisyonların yetkilerine benzer kapsamlı bir kanuni yetkilendirme gerekecektir. Kanun yanında, meclisin parlamento kararı yoluyla gerektiğinde denetim komisyonuna, belirli politika alanlarında izleme ya da denetim görevi vermesi ise her halükarda mümkün olmalıdır.

Yasama sonrası denetim komisyonunun kompozisyonu, denetimin işlevini yerine getirmesi için önemli bir başka husustur. Karşılaştırmalı hukukta, disiplin siyasi parti anlayışı ve teknopopülizm, çoğunlukçu bir yaklaşıma veya siyasi pazarlıklar sonucunda denetimin işlevsizleşmesine neden olabilmekteydi. Türkiye bakımından yasamanın iç kapasitesi önündeki en büyük engellerden biri halihazırda bu konudur. 2010 tarihli TBMM'nin İdari Kapasitesi Raporunda¹⁴⁶ komisyonların düzeni ve mecliste muhalefetin etkinliğine ilişkin sorunlar esasında tespit edilmiştir. Bu önerilerin bir kısmı halihazırda İttüzkte yer almakla birlikte, iktidar-muhalefet partilerinin genel kurul ve komisyonlardaki etki dengesi, 2017 İttüzük değişikliği kararı¹⁴⁷ ile iktidar lehine daha çok bozulmuştur. Komisyonların çalışmasına dair sorunlar ise bakidir. Bakırcı'nın tespitlerine göre:¹⁴⁸

- Komisyonların yaptığı işlerin TBMM Genel Kurulu'nda tekrar edilmesi iş yükünü arttırmaktadır.
- Esas komisyonlar ve tali komisyonlar arası iş bölümüne riayet edilmemesi tekrar problemine neden olmaktadır.
- Komisyonlarda temsilin en az 20 üyeye sahip siyasi parti gruplarına açık olması ve bağımsızlar vekillerin temsil edilmemesi, siyasi parti grupları eksenli kararlara neden olmaktadır¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi: Sigma Akran Değerlendirmesi Raporu (Ağustos 2010), 30-33, <https://tinyurl.com/yyn5pecs> [e.t.14.06.2024]. Rapor, TBMM başkanının daveti ile OECD-AB- Sigma ortak yayını olarak hazırlanmıştır.

¹⁴⁷ 1160 Sayılı TBMM İttüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, R.G.Tarih-Sayı: 01.08.2017-30141.

¹⁴⁸ Fahri Bakırcı, "The Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform," The Eurasia Proceedings of Educational & Social Sciences (EPESS) 11 (2018): 198-227.

¹⁴⁹ Siyasi parti grupları esaslı temsil 1961 Anayasasından bu yana doktrin ve Anayasa Mahkemesi kararlarında tartışma konusudur. Teziç, 1980'de kaleme aldığı çalışmasında, Anayasa Mahkemesinin iki kararına atıf yaparak siyasi parti gruplarının, güç-

Bu hususlar, yasama sonrası denetimin işleyişinde de temel kapasite ve etkililik sorununu oluşturacaktır. 1982 Anayasasının 95. Maddesi, Meclis İçtüzüğü'nün “siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda” düzenlenmesini emretmektedir. Ancak İçtüzük, meclisteki temsil gücü dışında parti grupları arasındaki güç dağılımına göre yeni bir hiyerarşi doğurmaktadır. Zira Başkanlık Divanı ile komisyon üyeliklerinin tayininde “siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarının” dikkate alınacağı belirtilmektedir (Mad.11, Mad.21). Bir diğer sorun ise siyasi parti grubu 20 vekilin altına düştüğünde komisyon üyesinin de üyeliliğinin düşmesidir (Mad.22). Anayasaya baktığımızda, bütçe görüşmeleri bakımından parti grupları esası yerine, tüm milletvekillerinin görüş açıklaması; meclis soruşturması komisyonuna tüm siyasi partilerin güçleri oranında aday göstermesi esası görülmektedir.¹⁵⁰ Dahası kanunla kurulan komisyonlarda bağımsız milletvekillerinin temsili (Dijital Mecralar Komisyonu dışında)¹⁵¹ de mümkündür. Haliyle siyasi parti grupları ek senli temsilin uygulamasında bir yeknesaklık aslında yoktur.

Yasama sonrası denetimin amacı gözetildiğinde, siyasi parti grupları yerine siyasi partilerin ve özelde muhalefet partilerinin temsiline sağlanması önem arz etmektedir. Zira mevzuat politikasını yönlendiren yürütme ve yürütme ile bağlantılı meclis çoğunluğu olduğundan, mevcut hükümler yasama sonrası denetimi anlamsız kılacaktır. Meclis İçtüzüğü uyarınca, komisyon başkanlarının seçimi ve karar alınması da yukarıdaki sorunlu usule tabiidir (Mad.24, Mad. 27). Komisyon raporuna muhalif kalan üyelerin şerh düşerek raporu imzalaması da mümkündür; ancak bu üyelerin genel kurulda raporun aleyhine konuşma yapması ve soru sorması yasaktır (Mad.42). Yasama sonrası denetim komisyonu açısından muhalif kalan üyelerin şerh koyma dışında, yapılacak düzenlemenin etki

leri ne olursa olsun, meclislerin tüm çalışmalarına mutlaka katılmalarını ve katılmalarının her grubun gücü oranında olmasını ve güçlerindeki değişimin komisyonlara yansıtılması gereğini vurgulamıştır. Erdoğan Teziç, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları (İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980), 100-102.

¹⁵⁰ Bakırcı, “The Committees,” 206-210.

¹⁵¹ 2020’de kurulan Dijital Mecralar Komisyonunda bağımsızların temsili ilkesine yer verilmemiştir. Bkz. 7252 sayılı Dijital Mecralar Komisyonu Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi : 23/7/2020, R.G. Tarih-Sayı: 28/7/2020-31199.

değerlendirmesi ve beklenen-olası sonuçlarına dair alternatif ya da gölge raporlama yapması, milletvekillerinin ve toplumun yapılacak düzenleme hakkında bilgi edinmesi bakımından gündeme getirilebilecektir.

Kanada uygulamasında, ikincil mevzuatı denetleyen yasama sonrası denetim komitesinin başkanı ana muhalefetten gelirken, birinci başkan yardımcısı iktidar partisinden, ikinci başkan yardımcısı ise diğer muhalefet partilerini temsilen belirlenmekteydi (Bkz. Dipnot 64). Anayasa ve İttüzükteki siyasi parti gruplarına atıf esasında, komisyon başkanı olarak en kalabalık partinin temsilcisinin seçilmesini ya da çoğunluk partisinden gücü doğrultusunda karar almayı zorunlu kılmamaktadır. Aslolan yasamanın fonksiyonunu anayasaya uygun yerine getirmesidir. Bu nedenle yasama sonrası denetimi yapacak karma komisyondaki temsilcilerin işlevleri ve yetkinliğine göre, öncelikle muhalefet partilerinden başkan ve raportör seçilmesi ve iktidar grubunun temsilinin ya eş başkanlık ya da ikinci başkanlık düzeyinde olması önerilebilecektir. Bu konuda Fransa uygulaması da örnek alınabilir. İktidar ve muhalefet partilerinin temsilcilerinin birlikte komisyona başkanlık etmesi ve komisyon üyeliği bakımından yarı yarıya temsil ilkesinin benimsenmesi, bütçenin denetiminde görev alan Değerlendirme ve Denetim Komitesi MEC'in ("la mission d'évaluation et de contrôle") çalışma usulüdür. Fransa'nın bir başka katkısı ise yasama sonrası denetimde tüm erkler, idare ve kamuoyuna veri sağlayan, yasama sonrası izleme yapan Fransa Strateji Komiserliği benzeri özerk bir kuruluşun tecrübesi olacaktır (Bkz. Dipnot 68).

Meclisin bütçe hakkı kapsamında, yasama sonrası denetimin tasarımı ise ayrıca ele alınması gereken bir başlıktır. 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi, kaynakların etkili ve hukuka uygun kullanımı ve denetimini zorunlu kılmaktadır (Mad.8). Bunun dışında 2010'da Sayıştay Kanununun¹⁵² kabulü ile TBMM'nin bütçe alanındaki bilgi edinme araçları çeşitlenmiştir. Ancak 2017 değişikliği ile getirilen geçici bütçe (Ay, Mad. 161) uygulaması, yürütme-yasama arasındaki organik bağ gibi sorunlar denetimi zorlaştırmaktadır. Nitekim yasama uzmanları, Sayıştay'ın düzenlilik ve performans denetimi raporlarının bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerine eklendiğini; ancak bütçenin baskın niteliği nedeniyle bu raporların ayrıca

¹⁵² 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, R.G. Tarih-Sayı: 19/12/2010-27790.

tartışılmadığını belirtmektedir. Bu nedenle ayrı bir kesin hesap ve denetim komisyonu kurulması halihazırda öneriler arasındadır¹⁵³. Bütçe görüşmeleri sırasında Sayıştay'ın temsilinin, yürütmenin temsili kapsamında ele alınması (İçtüzük, Mad.62) kuralının da mevcut halde ve yasama sonrası denetimde değişmesi gerekecektir. Bütçe ve kesin hesap kanunlarının başlı başına önemi ve kamu politikalarına etkisi düşünüldüğünde, yasama sonrası denetim kapsamında mali konuları ilgilendiren yasa ve yürütme işlemlerinin denetiminin, karma yapıdaki yasama sonrası denetim komisyonu altında ayrı, uzmanlaşmış bir alt komisyon tarafından üstlenmesi düşünülebilir.

Sonuç

Bu çalışma kapsamında, yasamanın işlevinin gerilemesine karşı parlamentoların güçlendirilmesi aracı olarak işaret edilen yasama sonrası denetim usulünü, teorik ve pratik düzlemde mercek altına aldık. Yasama sonrası denetim tek başına, çok boyutlu dinamikler ekseninde şekillenen ve dünya çapında derinleşen parlamentoların güç ve meşruiyet kaybı sorununu çözmeyecektir. Ancak yasama organlarının iç kapasitesini güçlendirmeye katkıda bulunabilecek bir hesap verebilirlik aracıdır. Başka bir deyişle, yürütme ve idarenin işleyişi hakkında meclise bilgi ve veri sağlayarak ve yapılan kanunların hukuki, mali, toplumsal etkisini nicel ve nitel araçlarla ölçerek; yasamanın temsil, etkili mevzuat oluşturma, yürütmeyi denetleme fonksiyonlarını yerine getirmesine yardımcı olacak bir parlamenter araçtır. Karşılaştırmalı hukuktaki örnekler, iyi tasarlanan bir yasama sonrası denetimin; anayasal demokrasinin korunması, hukuk devletinin ve insan haklarının gelişmesi, yönetenlerin yetkilerini kullanması anlamında yolsuzluğun önlenmesi gibi alanlarda önemli işlev gördüğünü ortaya koymaktadır. Ancak iyi işlemeyen bir yasama sonrası denetim; yeni parlamentosuzlaştırma pratiklerine ve yürütmenin daha çok büyümesine neden olabilecektir. Türkiye anayasal düzeninde, yasama sonrası denetimin yasama yetkisinin uzantısı olarak kabul edilmesi gerektiğini ve bu savın 1982 Anayasasının muhtelif hükümlerinin sistema-

¹⁵³ Abdullah Karaer, "Kamu Hesapları Ve Denetim Komisyonlarının Bütçe Sürecindeki Rolü Ve İşlevsel Etkinlikleri," *Yasama Dergisi* 48 (2024): 41-77; Murat Önder, Mehmet Ali Meydanlı, "TBMM'nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay'ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi," *Amme İdaresi Dergisi* 52, no:3 (2019): 123-154, İlgili 146.

tik okuması yoluyla gerekçelendirilebileceğini çalışmada ortaya koyduk. Bunun yanında, yasama sonrası denetimin tasarımı, mevcut düzenleme ve sorunlar ışığında yapılması gerekenlere dair bir özet çerçeve belirlemeye çalıştık. Yasama sonrası denetim, kuvvetler ayrılığının medeni bir işbirliği ve iş bölümü olduğunu, güçlerin birbirini işlevsizleştirilmesi anlamına gelmediğini ifade eden anayasanın hükmünün hayata geçirilmesini sağlayabilecek bir araçtır. Bunun yanında yönetenlerin denetlenebilmesi esasını ifadenin hukuk devletinin güçlendirilmesi için yapılması gereken yasama reformunda dikkate alınması gereken bir denetim usulüdür.

KAYNAKÇA

Ahlan Sjarif, Fitriani, Aditya Wahyu Saputro, Efraim Jordi Kastanya. “Post-Legislative Scrutiny in Indonesia: A Misconception and Proposed Solutions.” *E-Publica* 10, no.3 (2023): 79-96.

Alexandre-Collier, Agnès. “Brexit and Anti-Parliament Discourses among Conservative MPs (2016–2019).” *Parliamentary Affairs* 75, no: 2 (Nisan 2022): 239–262.

Bagehot, Walter. *The English Constitution*. London: Fortnightly Review, 1867.

Bagehot, Walter “The Non-legislative Functions of Parliament.” *The Economist* XVIII (1860): 893-894.

Bakırcı, Fahri, Özge Genç. “Assessment of the Existing Parliamentary Oversight in Turkey.” *İçişleri Bakanlığı, UNDP ve Avrupa Birliği ortak yayını*, 2020. <https://tinyurl.com/3wr25mpz> [e.t.22.06.2024].

Bakırcı, Fahri. “The Committees in the Turkish Parliament: Existing Problems and Solutions after 2017 Constitutional Reform.” *The Eurasia Proceedings of Educational & Social Sciences (EPESS)* 11 (2018): 198-227.

Barın, Taylan. “Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması ve Sınırlanması Arasında: Kanunlaşan OHAL KHK’larının Yargısal Denetimi.” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 75,no:2 (2020):557-587.

Barrows, David P. “Legislative Failure and Reform.” *California Law Review* 5, no.2 (1917) : 129-141.

Bermeo, Nancy. "On Democratic Backsliding." *Journal of Democracy* 27, no. 1 (2016): 5-19.

Bickerton, Christopher J, Carlo Invernizzi Accetti. *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü (TBMM Plan Bütçe Komisyonu Yayınları, 2009). <https://tinyurl.com/43uaduvd> [e.t. 25.06.2024].

Climate Assembly UK. <https://tinyurl.com/4ztdac75> [e.t. 01.06.2024].

Comité parlementaire chargé du suivi législatif, <https://www.comitewetsevaluatie.be/indexF.html#>, [e.t.02.05.2024].

Congressional Research Service. "Congressional Oversight and Investigations." <https://tinyurl.com/mrypp2bm> [e.t.01.06.2024].

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen ve Diğerleri. "V-Dem Codebook v14" Varieties of Democracy (V-Dem) Project." (V-DEM, 2024). <https://tinyurl.com/3e4vpjw8> [e.t. 28.05.2024].

Courtois, Camille. "Le Comité parlementaire chargé du suivi législatif." *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2375, no:10 (2018): 5-46.

CPA, "Rapports d'évaluation." <https://tinyurl.com/yvw3darn> [e.t. 17.05.2024].

Criminal Justice Committee, "Post-legislative scrutiny of the Domestic Abuse (Scotland) Act 2018." 4 Mayıs 2023. <https://tinyurl.com/3ymc44ru> [e.t.16.05.2024].

Davor, Jancic. "Better Regulation and Post-Legislative Scrutiny in the European Union." *European Journal of Law Reform* 21, no. 2 (2019):137-153.

De Vrieze Franklin. "Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe Is Getting Stronger" *The Journal of Legislative Studies* 26, no:3 (2020) 427- 447.

De Vrieze, Franklin, Victoria Hasson. "Post-Legislative Scrutiny: Comparative Study of Practices of Post-Legislative Scrutiny in Selected Parliaments and the Rationale for its Place in Democracy Assistance." (Westminster Foundation for Democracy, 2017). <https://tinyurl.com/mspr4pzm> [e.t.13.05.2024].

De Vrieze, Franklin. “Following the Law: Combatting Discrimination and Human Rights Violations Through Post-Legislative Scrutiny.” 2019. <https://tinyurl.com/4byypny6> [e.t. 22.05.2024].

De Vrieze, Franklin. “Post-Legislative Scrutiny: Guide for Parliaments,” (Westminster Foundation for Democracy,2017). <https://tinyurl.com/mrxw9zf4>[e.t.04.05.2024].

De Vrieze, Franklin. “Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger.” (Westminster Foundation of Democracy, 2020).

Denge ve Denetleme Ağı, “TBMM 27. Dönem 5. Yasama Yılı Performans Değerlendirme Raporu.” 2022. <https://tinyurl.com/4zzvp6wu>[e.t.03.04.2024].

Dimova, Gergana. *Democracy Beyond Elections. Challenges to Democracy in the 21st Century.* Cham:Palgrave Macmillan 2020.

Dunbay, Seda. “Yürütmenin Büyümesi Sorunsalı Karşısında Liberal Demokrasilerin Geleceğine İlişkin Kısa Bir Değerlendirme.” içinde ed. Yılmaz, Zülfiye. *Cumhuriyet’in Yüzüncü Yılına Kadın Hukukçuların Armağanı: Kamu Hukukunun Temel Sorunları Ve Eleştirel Hukuk Çalışmalarına Bir Katkı.* İstanbul: Oniki Levha, 2023.

Elgie, Robert. “Political Leadership in Old and New Democracies.” İçinde ed. Helms, Ludger. *Comparative Political Leadership.*Londra : Palgrave, 2012 .272-291.

Environmental Audit Committe, <https://tinyurl.com/4k9asu88> [e.t.01.06.2024].

Equality, Local Government and Communities Committee, “Post legislative inquiry into the Violence against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Act 2015.” Aralık 2016. <https://tinyurl.com/yc69zk5u> [e.t. 11.06.204].

Erdmann, Gero. “Decline of Democracy: Loss of Quality, Hybridisation and Breakdown of Democracy” içinde *Regression of Democracy?*. ed. Gero Erdmann, Marianne Kneuer (Hollanda: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011), 21-50.

European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions Better Regulation: Joining Forces

to Make Better Laws.” (2021). <https://tinyurl.com/ye276wnt> [e.t.10.05.2024].

Fish, M. Steven, Matthew Kroenig. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Fish, M. Steven. “Stronger Legislatures, Stronger Democracies.” *Journal of Democracy* 17, no. 1 (Ocak 2006): 5-20.

Fossum, John Erik. “The Crisis and the Question of De-parliamentarization in Europe”. içinde ed. Hans-Jörg Trenz, Carlo Ruzza, Virginie Guiraudon, *Europe’s Prolonged Crisis: The Making or the Unmaking of a Political Union*. London: Palgrave Macmillan, 2015. 44-62.

France Stratégie, “<https://www.strategie.gouv.fr/evaluation>”, <https://www.strategie.gouv.fr/evaluation> [e.t 25.06.2024].

France Stratégie, “Quelles évaluations sont mobilisées avant et après le vote d’une loi ?.” 2022. <https://tinyurl.com/ya5e5c3s> [e.t. 25.06.2024].

Future Generations Commissioner for Wales, “Future Generations 2020, <https://www.futuregenerations.wales/> [e.t.02.06.2024].

Gençkaya, Ömer Faruk. “Kaliteli Bir Yasamanın ve Etkili Bir Yasamanın Aracı Olarak Yasama Sonrası İnceleme.” *Özgürlük Araştırmaları Derneği Yayını*. Mart 2023. <https://tinyurl.com/mpsyafkt> [e.t.12.05.2024].

Ginsburg, Tom, Mila Versteeg. “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic.” *International Journal of Constitutional Law* 19 (2021): 1498-1535.

Gönenç, Levent, Ali Ersoy Konaçlı. “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri.” *TBB Dergisi* 145 (2019) 53-79.

Göztepe, Ece. “Bireysel Başvuru Kararlarının Bağlayıcılığı ve İcrası Sorunu ile Kurumsallaşma İhtiyacı.” *Anayasa Yargısı* 33(2016): 93-118.

Gregoir, Stéphane. “L’évaluation des politiques publiques : qui et comment ?.” *Économie & prévision*, no: 204-205 (2014): 211-224.

Griglio, Elena. *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedure in Europes*. Oxford: Hart, 2020.

Griglio, Elena, Nicola Lupo. “Parliaments in Europe Engaging in Post-legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss

Experiences.” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no:1 (2020): 100-127.

Griglio, Elena. *Parliamentary Oversight of the Executives Tools and Procedures in Europe*. Great Britain: Hart Publishing 2020.

Güzel, Muhammed Emin. Abdussamed Sığırtmaç. “Parlamentolar Ve Parlamenter Gözetim Ve Denetim Seçili Avrupa Ülkesi Tecrübelerinin Karşılaştırılması Sigma Raporu Çevirisi.” (TBMM Yayını: 2016). <https://tinyurl.com/5dw6t9s7> [e.t.20.05.2024].

Haggard, Stephan, Robert Kaufman. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 51-52.

Halmai, Gabor. “The Pandemic and Constitutionalism.” *Jus Cogens* 4, (2022): 303-315.

Hasson, Victoria. “Establishing a Legislative Scrutiny Framework: The Case of Delegated Legislation in the Parliament of South Africa.” *European Journal of Law Reform* 21, no:2 (2019): 189-193.

Hermanto, Bagus, Asrul Ibrahim Nur, Made Subawa. “Indonesia parliamentary reform and legislation quality backsliding phenomenon: case of Indonesia post reformasi.” *The Theory and Practice of Legislation* 12 no:1(2024):73-99.

Hirst, David. “Post-Legislative Scrutiny of Climate and Environment Legislation Guide for Parliamentary Practice.” (Westminster Foundation for Democracy, 2021). <https://tinyurl.com/293axcj6> [e.t.08.05.2024].

Horber-Papazian, Katie, Marion Baud-Lavigne. “Factors Contributing to the Strong Institutionalization of Policy Evaluation in Switzerland.” İçinde ed. Ladner, Andreas, Nils Soguel, Yves Emery. *Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 355-371.

Hosen, Nadirsyah. “Indonesia: A Presidential System with Checks and Balances.” içinde ed. Grote, Rainer, Tilmann Röder, *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity*. New York: Oxford Academic, 2012. 461-472.

House of Lords Select Committee on the Bribery Act 2010: Report of Session 2017–19 (The Bribery Act 2010: post-legislative scrutiny, 2019). <https://tinyurl.com/yp3thv9n>[e.t. 23.05.2024].

HUGEN-Westminster Foundation of Democracy, “Post-Legislative Scrutiny in the Parliaments of the Western Balkans.” 2020. <https://tinyurl.com/4nzn8es8> [e.t.13.05.2024].

Huntington, Samuel P. “Democracy’s Third Wave.” *Journal of Democracy* 2, no.2 (1991): 12-34.

Huq, Aziz, Tom Ginsburg. “How to Lose a Constitutional Democracy.” *UCLA Law Review* 65, (2018): 78-169.

Integrating Gender-Based Analysis Plus into Evaluation: A Primer. 2019. <https://tinyurl.com/mw7jd2j6> [e.t.11.05.2024].

Inter-Parliamentary Union, “Parliamentary action plan on climate Change.” 2016. <https://tinyurl.com/mrxjtud7> [e.t.28.05.2024].

İba, Şeref. *Parlamento Hukuku*. Ankara: Turhan 2017.

Jeong, Gyung-Ho. “Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness.” *Politics & Policy* 44, no:6 (Aralık 2016): 1089- 1115.

Kabasakal, Mehmet, “Deparliamentarization in Turkey: A Major Decline in the Scrutiny Function.” *International Journal of Political Science & Urban Studies* 7, no.1 (Mart 2019):168-190.

Kaboğlu, İbrahim. *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 17. Baskı, 2023.

Karaer, Abdullah. “Kamu Hesapları Ve Denetim Komisyonlarının Bütçe Sürecindeki Rolü Ve İşlevsel Etkinlikleri.” *Yasama Dergisi* 48 (2024): 41-77.

Karahan, Özge. “TBMM’ye Çağrı” Giderim Kararlarının İşlevsizliği ve Bu Kararlara İşlevsellik Kazandırılması Amacıyla Getirilen Önerilerin Değerlendirilmesi.” *Yasama Dergisi* 46 (2020): 37-71.

Karan, Ulaş. “Bireysel Başvuru Kararlarının İcrası: Eski Alışkanlıklar, Yeni Sorunlar-Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru Usulünün İlk Dört Yılına Dair Bir Değerlendirme.” (İstanbul Bilgi Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi Raporu, 2017). <https://tinyurl.com/44pk7c9s>[e.t.13.06.2024].

Kavanagh, Aileen. *The Collaborative Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

KEFEK Komisyon raporları, <https://tinyurl.com/mry69bwe> [e.t.29.05.2024].

Kılıç, Abbas. “Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuru Kararlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Bildirilmesi.” *Anayasa Yargısı* 38, no:1 (2021): 85-126.

Knap, Linda J., Roland D. Friele, Rob van Gameren ve Diğerleri. “Factors Influencing the Impact of Ex-Post Legislative Evaluations: A Scoping Review.” *The Journal of Legislative Studies*, (October:2023): 1-24.

Le Parlement suisse, “Le Contrôle parlementaire de l’administration (CPA).” <https://tinyurl.com/5d4bfhjf> [e.t.13.05.2024].

Mader, Luzius. “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.” *Statute Law Review* 22, no: 2 (2001):119-131, İlgili 125-127.

Mader, Luzius. “L’évaluation législative – Pour une analyse empirique des effets de la législation. Cenevre: Université de Genève. 1985.

Marvin C. Alkin, Jean A. King, “Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use,” *American Journal of Evaluation* 38, no:3 (2017): 434-450.

McDowell, Tom. *Neoliberal Parliamentarism: The Decline of Parliament at the Ontario Legislature*. Toronto: University of Toronto Press, 2021. 3-10.

Metzger, Gillian E. “Legislatures, Executives and Political Control of Government.” İçinde ed. Peter Cane, Herwig C. H. Hofmann, Eric C. Ip ve diğerleri, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Cambridge University Press, 2020. 697-720.

Mezey, Michael L. “Vulnerable Legislatures in the Era of Strong Executives.” İçinde ed. Irina Khmelko, Rick Stapenhurst, and Michael L. Mezey, *Legislative Decline in the 21st Century: A Comparative Perspective* (New York: Routledge, 2020). 1-16.

Mezey, Michael L. *Comparative Legislatures* . Durham: Duke University Press, 1979.

Mousmouti, Maria. “Policy Paper: Gender-sensitive Post-Legislative Scrutiny.” Westminster Foundation of Democracy, 2020. <https://tinyurl.com/5hc6urep> [e.t.14.05.2024].

Mousmouti, Maria. “Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking.” *European Journal of Risk Regulation* 9, no. 3 (2018): 445-464.

Müller, Jan-Werner. “Rising to the Challenge of Constitutional Capture: Protecting the Rule of Law within EU Member States.” *Eurozine*, Mart 21, 2014. <https://tinyurl.com/y2ehwfw5>.

New Zealand Parliament. “The Legislative Process: Select Committee Consideration: Chapter 37.” 2023. <https://tinyurl.com/mryy8z2p> , [e.t. 02.06.2024].

Nord, Marina, Martin Lundstedt. David Altman ve Diğerleri. “Democracy Winning and Losing at the Ballot: Democracy Report 2024.” (V-DEM Institute, 2024). <https://tinyurl.com/327jx5a9> [e.t. 01.06.2024].

OECD, “Better Regulation Practices across the European Union 2022,” (Paris: OECD Publishing, 2022), <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>, [e.t.10.05.2024].

Önder, Murat, Mehmet Ali Meydanlı. “TBMM’nin Denetim Aracı Olarak Sayıştay’ın Rolü: 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Değişiklikler ve Etkisi.” *Amme İdaresi Dergisi*.52, no:3 (2019): 123-154.

Özkan, Seda. *Etkili Parlamenter Muhalefetin Anayasal Esasları: Denetim Verileri Işığında Önerge Verme Eylemliliğine Çözümleyici Yaklaşım*. Ankara: Yetkin Yayıncılık. 2023.

Parliament of Canada, “Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations”, House of Commons Procedure and Practice. <https://tinyurl.com/25nd6hpe> [e.t. 21.05.2024].

Parliamentary Assembly, “The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms.” 2 Kasım 2016. <https://tinyurl.com/cm4fppec> [e.t.13.06.2024].

Parliamentary Commissioner for the Environment, <https://tinyurl.com/dru7ak4f> [e.t. 02.06.2024].

Pech Laurent, Kim Lane Scheppele. “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU.” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47.

Report Of The High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change, 2017, 29-30. <https://tinyurl.com/35ek824h> [e.t.27.05.2024].

Roberts, Alasdair. “Globalization And The Growth of Executive Power: An Old Story.” *Indiana Journal of Global Legal Studies* 24, no. 2 (2017): 497–512.

Roberts, Margaret. “The Ending of Apartheid: Shifting Inequalities in South Africa.” *Geography* 79 no:1 (1994):53-64.

Rozenberg, Olivier. “Order... and disorder. Brexit, or the bitter triumph of legislative studies.” *Revue française de science politique* 71, no: 4 (2021): 599-621.

Ruland, Jurgen, Clemens Jurgenmeyer, Michael H. Nelson ve Diğerleri. *Parliaments and Political Change in Asia*. ISEAS:Yusof Ishak Institute, 2005.

Schmitt, Carl. *Parlamentar Demokrasinin Krizi*. Ankara: Dost, 2010.

Schneiderman, David. “Disabling Constitutional Capacity Global Economic Law and Democratic Decline”. içinde *Constitutional Democracy in Crisis?*. ed. Graber, Mark A., Sanford Levinson, Mark Tushnet. New York: Oxford University Press, 2018. 551-570.

Sebök Miklós, Rebeka Kiss, Ádám Kovács. “The Concept and Measurement of Legislative Backsliding.” *Parliamentary Affairs* 76, no. 4 (Ekim 2023):741-772.

Sebök, Miklós, Rebeka Kiss, Ádám Kovács. “The Concept and Measurement of Legislative Backsliding.” *Parliamentary Affairs* 76, no: 4 (Ekim 2023): 741–772.

SEVAL, “Standards SEVAL: Qualité de l'évaluation,” <https://www.seval.ch/fr/standards-competences/standards/>, [e.t. 11.05.2024].

Standing Committee on Climate Change, “Post Legislative Scrutiny of Pakistan Environmental Protection Act, 1997.” 2022. <https://tinyurl.com/5c2yeha> [e.t. 01.06.2024].

Standing Orders of the Scottish Parliament, <https://tinyurl.com/52bv7ds5> [e.t.01.06.2024].

Stapenhurst, Frederick. Kerry Jacobs, Riccardo Pelizzo. “Corruption and Legislatures: Meso-Level Solutions for a Macro-Level Problem.” *Public Integrity* 16, no:3 (Temmuz 2014): 285-304.

Şimşek Aktaş, Duygu. *Bilişim Teknolojilerindeki Gelişmelerin Anayasal Fonksiyonlar Üzerindeki Dönüştürücü Etkisi*. İstanbul: Oniki-levha, 2020.

Teziç, Erdoğan. *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: İstanbul Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.

The Law Commission, “Reforming the Law, “Post-Legislative Scrutiny.”2006. <https://tinyurl.com/4hnpt3m5> [e.t.12.05.2024].

The Scottish Parliament, “Post-legislative scrutiny.” <https://tinyurl.com/24hmpv6w> [e.t.23.05.2024].

Toro, Constanza. “Post Legislative Scrutiny at Parliaments: The Case of Chile and UK.” *Latin American Legal Studies* 3 (2018): 293-314.

Tufis, Claudiu D. Alexander Hudson. “The Global State of Democracy Indices Codebook Version 7.” (International IDEA, 2023). <https://tinyurl.com/3ty5rf8b>[e.t. 13.06.2024].

Tunaya, Tarık Zafer. *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.

Tusalem, Rollin F. “Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance.” *Government and Opposition* 58, no: 2 (2023): 291-315.

Türk, Ender. “Parlamentonun Müzakere İşlevi: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği.” *Anayasa Hukuku Dergisi* 5, no:9 (2016):87-129.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İdari Kapasitesi: Sigma Akran Değerlendirmesi Raporu (Ağustos 2010). <https://tinyurl.com/yyn5pecc> [e.t.14.06.2024].

UNDP- Parliament of Fiji Republic, “Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit.” 2017. <https://tinyurl.com/sc24c5a9> [e.t.10.06.2024].

UNDP. “Parliamentary Development UNDP Strategy Note”. 2009. <https://tinyurl.com/bdfpjn6a>.

UNEP. *Environmental Rule of Law: First Global Report.*” 2019. <https://tinyurl.com/y4mzfujy> [e.t. 28.05.2024].

UN-HABITAT. “Guidelines for the Scrutiny of the Quality of Urban Legislation: A Manual for Parliamentarians.”2023. <https://tinyurl.com/bdhznbad> [e.t.14.06.2024].

Vermeule, Adrian. “The Administrative State: Law, Democracy, and Knowledge.” içinde ed. Tushnet, Mark, Mark A. Graber, Sanford Levinson. *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*. Oxford; Oxford University Press, 2015. 259-282.

Wehner, Joachim. “Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions.” *Political Studies* 54 no:4 (2006): 767-785.

WFD, “Ukrainian Parliament fosters new oversight skills during the COVID-19 pandemic,” 26 Kasım 2021, <https://tinyurl.com/ytmwrc7t> [e.t.25.05.2024].

Wirths, Damien, Katia Horber-Papazian. “Les clauses d’évaluation dans le droit des cantons suisses: leur diffusion, leur contenu et la justification à l’origine de leur adoption.” LEGES 3 (2016): 485-502.

Yamamoto, Hironori. “Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments,” Inter-Parliamentary Union, 20007). <https://tinyurl.com/34fmcxu2> [e.t. 11.05.2024].

Yılmaz Yamaç, Zülfiye. “Feminist Constitutional Narratives, the Pandemic and Hyper-presidentialism in Turkey.” Women's Studies International Forum 102, (Ocak-Şubat 2024).

Zacharia, Gitta. “Post-Legislative Scrutiny and Its Impact on Legislative Oversight in Uganda Parliament.” European Journal of Law Reform 21 (2019): 185-188.

Zalnieriute, Monika, Lisa Burton Crawford, Janina Boughey, ve Diğerleri. “From Rule of Law to Statute Drafting: Legal Issues for Algorithms in Government Decision-Making.” İçinde ed. Barfield, Woodrow. Cambridge Handbook of the Law of Algorithms . Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 251-272.