

**“CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: YÜRÜTME MERKEZLİ
KURUMSALLAŞMA ÜZERİNE ANAYASAL BİR
DEĞERLENDİRME”**

*(REGULATORY IMPACT ANALYSIS UNDER TÜRKİYE’S PRESIDENTIAL
GOVERNMENT SYSTEM: A CONSTITUTIONAL ASSESSMENT OF EXECUTIVE-
CENTRED INSTITUTIONALISATION)*

Asiye Çelik Demir**

ÖZ

Düzenleyici etki analizi, düzenleme ihtiyacının tanımlanmasını, alternatif seçeneklerin karşılaştırılmasını ve taslak düzenlemelerin muhtemel etkileri ile yürürlükteki düzenlemelerin uygulamada doğurduğu sonuçların nesnel bilgi ve veriler temelinde değerlendirilmesini sağlayan bir norm üretim aracıdır. Analizin paydaş katılımı ve sonuçların kamuoyuyla paylaşılmasıyla birlikte yürütülmesi, bu mekanizmaya şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlayan usulî bir güvence niteliği de kazandırmaktadır. Türkiye’de düzenleyici etki analizinin hukuki ve kurumsal çerçevesi, 2022 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile yeniden düzenlenmiş; Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde Dü-

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 01.08.2026 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 05.08.2026 tarihinde birinci hakem; 14.08.2026 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

Bu makale, yazarın Doç. Dr. Oya Boyar danışmanlığında hazırlayarak Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında 2025 yılında savunduğu Düzenleyici Etki Analizinin Kurumsallaşması başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

** Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, asiye-celikdemir@hotmail.com, ORCID ID: orcid.org/0009-0004-3569-8135.

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; Çelik Demir, Asiye, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Düzenleyici Etki Analizi: Yürütme Merkezli Kurumsallaşma Üzerine Anayasal Bir Değerlendirme”, Anayasa Hukuku Dergisi, Sayı No.: 29, 2026, s. 33-90.

zenleyici Etki Analizi Dairesi kurulmuştur. Çalışmada, yürürlükteki çerçeve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yasama–yürütme ilişkileri ve anayasal yetki düzeni bakımından incelenmektedir. Bu kapsamda öncelikle yürütme bünyesinde kanun tasarıları hazırlanmasının, kanun teklif etme yetkisinin milletvekillerine ait olduğu anayasal düzenle ilişkisi değerlendirilmektedir. Ardından düzenleyici etki analizine ilişkin temel kuralların yönetmelik ve Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmesinden kaynaklanan normatif dayanak sorunu ele alınmaktadır. Çalışmada ayrıca Düzenleyici Etki Analizi Dairesi’nin yürütme içi kalite kontrolündeki rolü, bağımsız gözetim ihtiyacı ve analiz raporlarının yayımlanmamasından kaynaklanan şeffaflık ve hesap verebilirlik açığı incelenmektedir. Sonuç olarak düzenleyici etki analizinin temel çerçevesinin kanunla belirlenmesi, yürütme içi kontrolün bağımsız bir gözetim organıyla tamamlanması, analiz raporlarının kamuoyuna açıklanması ve kanun tekliflerine kaynaklık eden raporların, milletvekillerinin bilgiye dayalı bir irade oluşturmaya yetecek bir süre önce kendilerine sunulması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici Etki Analizi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Bağımsız Gözetim, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik

ABSTRACT

Regulatory impact analysis is a rule-making instrument that enables the identification of regulatory needs, the comparison of alternative options, and the assessment, on the basis of objective information and evidence, of both the likely effects of draft regulations and the outcomes produced by existing regulations in practice. When combined with stakeholder participation and the publication of its findings, it also functions as a procedural safeguard promoting transparency and accountability. In Türkiye, the legal and institutional framework governing regulatory impact analysis was restructured through the 2022 Regulation on the Procedures and Principles for Drafting Legislation, and a specialised Regulatory Impact Analysis Department was established within the Presidency of Strategy and Budget. This article examines the current framework in light of the constitutional allocation of authority and the relationship between the legislative and executive branches under Türkiye’s Presidential Government System. It first considers whether the preparation of draft laws within the executive is compatible with a constitutional framework in which the power to introduce legislation is vested

exclusively in members of parliament. It then addresses the normative basis of the system, particularly the fact that its principal requirements are prescribed by a regulation and a presidential decision. The article further evaluates the role of the Regulatory Impact Analysis Department in executive quality control, the need for independent oversight, and the transparency and accountability deficit resulting from the non-publication of impact assessment reports. It concludes that the fundamental framework of regulatory impact analysis should be established by statute, executive quality control should be complemented by an independent oversight body, impact assessment reports should be made public, and reports underlying legislative proposals should be submitted to members of parliament in sufficient time for informed deliberation.

Keywords: *Regulatory Impact Analysis, Presidential Government System of Türkiye, Independent Oversight, Transparency, Accountability*

GİRİŞ

Düzenleyici etki analizi, katılımcı ve bilgiye dayalı norm üretiminin temel araçlarından biri olarak karşılaştırmalı uygulamada mevzuat hazırlama süreçlerinin ayrılmaz bir parçası hâline gelmiştir. Türkiye’de ise 2000’li yılların ortalarından itibaren hukuk sistemine dâhil edilen bu mekanizma, belirli mali eşikleri aşan kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları bakımından zorunlu tutulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından mevzuat hazırlama ve düzenleyici etki analizi süreci “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”¹ ile yeniden düzenlenmiş; bunu, uygulamanın kapsam ve aşamalarını belirleyen “Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar”² ile rehberler izlemiştir. Sürecin yürütülmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde uzmanlaşmış bir daire başkanlığı kurulmuştur.

¹ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 23/2/2022 tarihli ve 5210 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, Resmî Gazete (bundan sonra RG) 24/2/2022, S. 31760. Bundan sonra bu Yönetmelik “Yönetmelik” ya da “2022 Yönetmeliği” olarak anılacak; 2005 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan ve bu Yönetmelikle yürürlükten kaldırılan düzenlemeye ise “2006 tarihli Yönetmelik” denilecektir.

² Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar, 3/6/2022 tarihli ve 5681 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, RG 4/6/2022, S. 31856. Bundan sonra “Usul ve Esaslar” olarak anılacaktır.

2022 yılından bu yana yürütülen çalışmalar, düzenleyici etki analizi sürecinin uluslararası standartlarla uyumlu bir içerik ve işleyiş çerçevesinde sistematikleştirilmesi bakımından önemli bir adım oluşturmaktadır. Bununla birlikte düzenleyici etki analizinin kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarını kapsaması ve sürecin esas itibarıyla yürütme organı içerisinde örgütlenmesi, konunun 2017 Anayasa değişikliğiyle yeniden biçimlenen yasama-yürütme ilişkileri bakımından da ele alınmasını gerektirmektedir. Düzenleyici etki analizi, yalnızca teknik bir mevzuat hazırlama aracı olmayıp norm kalitesini hem maddi hem de usulî yönden güçlendirebilecek bir işleve sahiptir. Ne var ki yürütme merkezli mevcut yapılanma ve bağlayıcı usulî güvencelerin eksikliği, bu işlevin gereği gibi yerine getirilmesini sınırlandırmaktadır.

Bu çalışma, düzenleyici etki analizinin yürürlükteki hukuki temellerini ve yürütme organı içindeki örgütlenişini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin anayasal gerekleri çerçevesinde değerlendirmektedir. Düzenleyici etki analizi, norm üretim sürecine ilişkin etkili bir usulî güvenceye ancak normatif dayanağının güçlendirilmesi, şeffaflık ve katılım ilkelerine uygun biçimde yürütülmesi ve yürütme içi kalite kontrolünü tamamlayan bağımsız bir gözetim mekanizmasıyla desteklenmesi hâlinde dönüşebilir.

Yürütme merkezli kurumsallaşmaya odaklanması nedeniyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde yürütülen etki değerlendirme çalışmaları ile yasama organının bu alandaki kurumsal ve teknik kapasitesinin geliştirilmesine yönelik öneriler kapsam dışında bırakılmıştır. Bu hususlar, parlamenter etki değerlendirmesini odağına alan ayrı bir çalışmayı gerektirmektedir. Kavramın Türk anayasa hukuku yazınında henüz yerleşmemiş olması nedeniyle birinci bölümde düzenleyici etki analizinin anlamına, işlevlerine ve norm üretim süreciyle ilişkisine görece geniş yer verilmiştir. İkinci bölümde Türkiye’deki hukuki ve kurumsal çerçeve ortaya konulmuş; üçüncü bölümde ise bu çerçeve anayasal yetki düzeni ile demokratik meşruiyet, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri bakımından değerlendirilmiştir.

I. DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN İŞLEVLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDEKİ YERİ

A. Düzenleyici Etki Analizinin Anlamı ve İşlevi

Düzenleyici etki analizi³, düzenlemelerin özellikle ekonomik etkilerine ilişkin kaygılar temelinde ortaya çıkmış ve ilk olarak 1970’li yıl-

³ İngilizcedeki regulatory impact analysis/assessment kavramı Türkçeye yerleşik olarak “düzenleyici etki analizi” biçiminde çevrilmiştir. Bununla birlikte regulatory kelimesi

larda Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) uygulanmıştır.⁴ Zamanla farklı ülkelerde benimsenerek yaygınlaşan bu mekanizma, özellikle Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) rehberlik ve standart belirleyici rolü ile uluslararası düzeyde kurumsallaşmış⁵; Avrupa Birliği’nde ise “Daha İyi Düzenleme” politikası çerçevesinde kapsamı genişletilerek norm üretim sürecinin temel araçlarından biri hâline gelmiştir.⁶

burada düzenleme yapan kişi veya kurumu değil, etkileri değerlendirilen mevzuatı ya da düzenleyici işlemi ifade etmektedir. Bu nedenle “düzenleyici etki” ifadesi, düzenleyici olanın “etki” olduğu izlenimini uyandırabilmektedir. Ayrıca karşılaştırmalı uygulamada analysis ve assessment terimleri çoğu zaman aynı mekanizmayı ifade etmek üzere birbirinin yerine kullanılmakla birlikte, aralarında kesin olmayan bir anlam farkı bulunmaktadır. Assessment, sorun ve amaçların belirlenmesi, seçeneklerin oluşturulması, paydaş katılımı, etkilerin incelenmesi ve sonuçların izlenmesini kapsayan sürecin bütünü; analysis ise dar anlamıyla bu süreç içinde kullanılan analitik inceleme yöntemlerini ifade etmeye daha elverişlidir. Bu bakımdan “mevzuat etki değerlendirmesi” veya “düzenleyici işlemlerin etki değerlendirmesi” ifadelerinin kavramın hem konusunu hem de süreç niteliğini daha doğru yansıttığı söylenebilir. Bununla birlikte, Türk mevzuatında ve literatüründe yerleşmiş olması nedeniyle çalışmada esas olarak “düzenleyici etki analizi” terimi kullanılmakta; anlatımın gerektirdiği yerlerde “etki değerlendirmesi” ifadesine de aynı mekanizmayı karşılamak üzere başvurulmaktadır. Bu iki kullanım arasında kavramsal bir farklılık gözetilmemiştir. Kavramın Türkçe karşılığına yönelik benzer eleştiriler ve önerilen alternatif terimler için bkz. Ali Nazım Sözer, “Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi,” içinde Norm Koyma ve Hüküm Verme, Ankara Hukuk Toplantıları, 17–18 Nisan 2009, Ankara Üniversitesi Yayınları No. 279 (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2009), 88; Yasin Söyler, Mevzuat Yapım Hukuku ve Başbakanlığın Hukuksal Rolü (Ankara: Savaş Yayınevi, 2016), 201; Necati Yamaç, “İngiltere, Hollanda ve ABD’de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar,” Yasama Dergisi 9 (2008): 35; Ahmet Alper Cilavdaroglu, “Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği,” Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 19, sy. 2 (2019): 275.

⁴ John F. Morrall III, “An Assessment of the US Regulatory Impact Analysis Programme,” içinde Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries (Paris: OECD Publishing, 1997), 72.

⁵ Birol Ekici, Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması (Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2006), 67; Osman Nacak, “Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye’de Kamu Politikalarının Oluşturulması: Aktör Temelli Bir Analiz” (Doktora tezi, Sakarya Üniversitesi, 2015), 148–149, <https://hdl.handle.net/20.500.12619/77234>.

⁶ Andrea Renda, Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State (Brüksel: Centre for European Policy Studies, 2006), 12. Ayrıca bkz. Sacha Garben ve Inge Govaere, ed., The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assess-

Düzenleyici etki analizi, başlangıçta enflasyonla mücadele veya özel sektör üzerindeki bürokratik yüklerin azaltılması gibi ağırlıklı olarak ekonomik etkilerin değerlendirilmesine odaklanmışken, günümüzde çevresel, sosyal ve hukuki boyutları da kapsayan bütünlüklü bir değerlendirme yöntemine dönüşmüştür.⁷ İlk olarak mevzuat hazırlık süreçlerinde uygulama alanı bulan bu yöntem, zamanla yürürlükteki düzenlemelerin de değerlendirilmesinde kullanılan bir araç hâline gelmiştir. Bu yönüyle düzenleyici etki analizi, yalnızca alternatif düzenleme seçeneklerinin muhtemel sonuçlarını öngörmeye değil, aynı zamanda mevcut düzenlemelerin etkililiğini ve etkinliğini değerlendirmeye ve gerektiğinde yeniden gözden geçirmeye imkân tanımaktadır.⁸ Böylece, içerik ve zaman bakımından kapsayıcı ve bütüncül bir mekanizma olarak işlev görmektedir.

Düzenleyici etki analizi, zaman boyutunda iki farklı biçimde işlemektedir. Öncül değerlendirme (*ex ante*), bir normun taslak aşamasında gerçekleştirilmekte ve düzenlemenin henüz yürürlüğe girmeden önce doğurabileceği etkileri öngörmeyi hedeflemektedir. Ardıl değerlendirme (*ex post*) ise yürürlükteki mevzuatın değerlendirilmesi olarak da ifade edilmekte; uygulamaya girmiş bir düzenlemenin fiilî sonuçlarını ve hedeflerine ulaşip ulaşmadığını ortaya koymaktadır.⁹ Bu iki yaklaşım birbirini tamamlayıcı niteliktedir: öncül değerlendirme, ilerleyen süreçte izlenmesi gereken kritik noktalara işaret ederken; ardıl değerlendirme de gerektiğinde yeni düzenleme süreçlerine nesnel bilgi ve verilere dayalı bir zemin hazırlamaktadır.

ment (Londra: Bloomsbury, 2018); Mariolina Eliantonio ve Aneta Spendzharova, “The European Union’s New Better Regulation Agenda: Between Procedures and Politics: Introduction to the Special Issue,” *European Journal of Law Reform* 19 (2017): 3–15.

⁷ Önder Canpolat, *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2010), 64.

⁸ Colin Kirkpatrick ve David Parker, “Editorial: Regulatory Impact Assessment—An Overview,” *Public Money & Management* 24, no. 5 (2004): 267.

⁹ Luzius Mader, “The Evaluation of Draft Laws,” içinde *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars And Practitioners*, Ulrich Karpen ve Helen Xanthaki (eds.) (Oxford: Hart Publishing, 2017), 108; Stephan Naundorf ve Claudio M. Radaelli, “Regulatory Evaluation Ex Ante And Ex Post: Best Practice, Guidance And Methods,” aynı eserde, 189.

Düzenleyici etki analizi, norm kalitesinin maddi ve usul boyutlarıyla doğrudan ilişkilidir. Maddi boyut, düzenlemenin nesnel verilere dayanmasını ve kamu yararına uygun biçimde tasarlanmasını, açık ve anlaşılır olmasını ifade ederken; usul boyutu, karar alma sürecinin katılımcı ve şeffaf bir şekilde yürütülmesini gerektirmektedir.¹⁰ Düzenleyici etki analizi, bu iki boyuta aynı anda katkı sağlayan bir mekanizma olarak öne çıkmaktadır.

Düzenleyici etki analizi, inceleme ve iletişim olmak üzere iki temel işlev üzerinden işlemektedir. İnceleme boyutu, düzenlemenin etkilerine ilişkin verilerin sistematik biçimde toplanmasını ve analiz edilmesini kapsarken; iletişim boyutu, bu verilerin paydaşlar ve kamuoyu ile paylaşılmasını ve geri bildirimlerin sürece dâhil edilmesini ifade etmektedir.¹¹ İnceleme boyutu karar alma süreçlerinin rasyonel veriye dayanmasını sağlayarak hesap verebilirliğe katkı sunarken, iletişim boyutu paydaş görüşlerinin sürece yansıtılmasını temin ederek katılım ve şeffaflığı güçlendirmektedir. Paydaşların sürece dâhil edilmesi, hem düzenlemelerin etkililiğini artırmakta hem de alınan kararların meşruiyetini pekiştirmektedir. Bu çift yönlü yapı, düzenleyici etki analizinin yalnızca teknik bir değerlendirme aracı olmadığını; aynı zamanda katılım ve şeffaflığı teşvik eden bir diyalog mekanizması olarak işlev gördüğünü ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda OECD, düzenleyici etki analizini hem araç hem de süreç olarak tanımlamaktadır.¹² Düzenleyici etki analizinin yalnızca veri sunan bir belge olarak değil, aynı zamanda bir süreç olarak tanımlanması, bu aracın kapsamını ve işlevini genişletmektedir. Bu yaklaşım, düzenleyici etki analizinin yalnızca ortaya çıkan sonuçlarla sınırlı olmadığını; verilerin elde edilmesi sürecinde yürütülen bilgi paylaşımı, paydaş katılımı ve görüş alma mekanizmalarının da düzenleme kalitesine doğrudan katkı sunduğunu göstermektedir. Bunun yanı sıra, taslak düzenlemenin yürürlükteki diğer normlarla ilişkisinin henüz hazırlık aşamasında incelenmesi, muhtemel çatışmaların önceden tespit edilmesine ve hukuk düzeninin bütünlüğünün korunmasına olanak tanımaktadır. Yasama sonra-

¹⁰ Onur Kahan Aslan, *Türk Parlamento Hukuku* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2014), 157.

¹¹ Halime S. Karaosmanoğlu, “Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması” (Uzmanlık tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, 2006), 11.

¹² OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Paris: OECD Publishing, 2012), 4–5.

sında gerçekleştirilen ardıl değerlendirmeler ise hazırlık aşamasında öngörülemeyen etkilerin belirlenmesini ve uygulamada ortaya çıkan sorunların giderilmesini sağlamaktadır. Bu çerçevede düzenleyici etki analizi, hem sürecin niteliği hem de elde edilen çıktılar bakımından norm üretimine çok yönlü katkı sağlamaktadır. Ancak bu katkının uygulamada karşılık bulabilmesi, analizin içeriği kadar, sürecin hangi kurumsal yapı içerisinde ve hangi usuller çerçevesinde yürütüldüğüne de bağlıdır.

B. Kurumsallaşmanın Yürütmede Yoğunlaşmasının Nedenleri

Düzenleyici etki analizi uygulamalarına bakıldığında, sürecin ağırlıklı olarak yürütme organı öncülüğünde şekillendiği görülmektedir. Bununla birlikte, özellikle yürürlükteki mevzuatın değerlendirilmesi alanında parlamentoların sürece katılımının giderek arttığı da göz ardı edilmemelidir.¹³ Bu tablonun arka planını anlamak, düzenleyici etki analizinin hangi işlevi yerine getirdiğini kavramak açısından belirleyici öneme sahiptir.

Etki analizi çalışmalarının ağırlıklı olarak yürütme organı bünyesinde örgütlenmesinin temel nedenlerinden biri, düzenleyici reform süreçlerinin OECD ve Avrupa Birliği öncülüğünde gelişmesi ve bu örgütlerin ulusal düzeydeki başlıca muhatabının yürütme organı olmasıdır. Bir diğer neden ise yasama ve yürütme organları arasındaki belirgin kapasite asimetrisidir. Parlamentolar; teknik bilgiye erişim, uzman personel ve zaman bakımından çoğu zaman yürütme organına kıyasla daha sınırlı imkânlarla sahip olduğundan, kapsamlı etki analizi çalışmaları yürütmekte güçlük çekmektedir. Buna karşılık yürütme organı, hemen her politika alanında uzman personel istihdam etmekte ve düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesi için gerekli idari veri ve bilgi kaynaklarına doğrudan erişebilmektedir.¹⁴

¹³ Bkz. Ina Anglmayer, *Better Regulation Practices in National Parliaments* (European Parliamentary Research Service, PE 642.835, Haziran 2020), 62; F. De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe Is Getting Stronger* (Londra: Westminster Foundation for Democracy, 2020).

¹⁴ Değerlendirme sürecine en aktif şekilde katılan parlamentolar bile sınırlı sayıda derinlemesine değerlendirme üretebilmektedir. Örneğin Avrupa Komisyonu yıllık ortalama elli-altmış tam etki değerlendirmesi üretirken, Avrupa Parlamentosu yılda yaklaşık on beş değerlendirme yapmaktadır. Bkz. Anglmayer, *Better Regulation Practices*, 7.

Bununla birlikte, yürütmenin etki analizi sürecindeki ağırlığının bir diğer nedeni, yürütmenin düzenleyici işlem yapma alanının giderek genişlemesidir. Kural koyma yetkisi, demokratik meşruiyetini seçilmiş temsilcilerden alan yasama organının temel işlevi olarak kabul edilmektedir.¹⁵ Yasamanın genelliği ilkesi gereğince parlamento dilediği konuda ve detayda ilk elden düzenleme yapabilmektedir.¹⁶ Yasama organı anayasaya dayanmak zorunda değildir, anayasaya aykırı olmamak kaydıyla doğrudan doğruya her konuyu düzenleyebilir.¹⁷ Buna karşılık yürütme organının düzenleme yetkisi kanuna dayanan (secundum legem) ve kanuna uygun (intra legem) bir yetkidir.¹⁸ Yürütme organı kanunla düzenlenmemiş bir alanı doğrudan düzenleyemez, kanuna dayanmak ve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde düzenleme yapmak zorundadır.¹⁹ Günümüzde düzenleme ihtiyacının giderek daha teknik, ayrıntılı ve uzmanlık gerektiren bir nitelik kazanması, yasama organının bu alanı tek başına karşılama kapasitesini zorlamakta ve yürütmenin düzenleme alanını giderek genişletmektedir.²⁰

Normların demokratik meşruiyeti, yalnızca normun yetkili organ tarafından kabul edilmesine veya ortaya çıkan sonucun niteliğine değil, farklı görüşlerin karar alma sürecine yansıtılmasına da bağlıdır. Özellikle birbiriyle yarışan hak, yarar ve politika tercihlerinin bulunduğu alanlarda kararın demokratik niteliği, bu tercihler arasındaki dengenin hangi usuller izlenerek kurulduğuyla ilişkilidir.²¹ Parlamentonun temsilî niteliği ile

¹⁵ İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri* (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2025), 114.

¹⁶ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 24. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2024), 247–248.

¹⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II, 2. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2020), 364.

¹⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II, 363–365.

¹⁹ *Anayasa Mahkemesi*, yürütmenin düzenleme yetkisini “türevsel ve bağımlı” olarak tanımlamaktaydı. Bkz. AYM, E. 1987/16, K. 1988/8, k.t. 19.4.1988, RG 23.8.1988-19908, s. 54.

²⁰ Bu konuda bkz. Duygu Şimşek Aktaş, “Bilişim Teknolojilerindeki Gelişmelerin Anayasal Fonksiyonlar Üzerindeki Dönüştürücü Etkisi,” *Anayasa Yargısı* 36, sy. 2 (2020): 255; Türker Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, 4. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024), 251–324.

²¹ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy ve James Fowkes, *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 9–30.

müzakere ve oylamaya dayalı işleyişi, siyasal görüş ayrılıklarının ortak bir karara dönüştürülmesine imkân sağlamaktadır.²² Yürütme organı bünyesindeki düzenleme süreçleri ise çoğulcu müzakereye ve kamuoyu önünde yürütülen açık tartışmalara aynı ölçüde imkân tanımamaktadır. Bu nedenle yürütmenin düzenleme alanının genişlemesi, norm üretimi ile temsili süreçler arasındaki ilişkiyi zayıflatarak demokratik açık sorununu ortaya çıkarmaktadır.²³

Yürütme merkezli norm üretiminin temsili süreçler üzerindeki etkisi, birbiriyle bağlantılı iki düzeyde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, yürütme kaynaklı normların parlamenter yasama sürecine özgü çoğulcu temsil, müzakere ve aleniyet güvencelerinden yoksun biçimde hazırlanmasıdır. İkincisi ise bilgi üretme ve değerlendirme araçlarının esas itibarıyla yürütme bünyesinde kurumsallaşmasına karşılık parlamentoların çoğu zaman aynı ölçüde teknik ve kurumsal kapasiteye sahip olmamasından kaynaklanan bilgi asimetrisidir.²⁴ Bu asimetri, parlamentoların hem bilgiye dayalı ve yürütmeden bağımsız bir yasama iradesi oluşturmalarını hem de yürütmenin norm üretim faaliyetini etkili biçimde denetlemesini güçleştirmektedir. Düzenleyici etki analizi bu iki düzeyde farklı işlevler üstlenebilir: bir yandan yürütme kaynaklı normların hazırlanmasını katılım, şeffaflık ve bilgiye dayalı gerekçelendirme usullerine bağlar; diğer yandan analizlerin yasama organıyla zamanında ve eksiksiz biçimde paylaşılması yoluyla parlamentonun karar alma ve denetim kapasitesini destekleyebilir.²⁵ Böylece düzenleyici etki analizi, yürütmenin norm üretimindeki ağırlığını ortadan kaldırmamakla birlikte, bu yapıdan kaynaklanan demokratik açığın azaltılmasına katkı sunabilir.

Düzenleyici etki analizinin norm üretim usulü ve hukuk devleti ilişkisiyle ilişkisi, Venedik Komisyonu’nun Güncellenmiş Hukukun Üstünlüğü Kontrol Listesi’nde de açıkça ortaya konulmaktadır. Kontrol Liste-

²² Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 1–6.

²³ Susan Rose-Ackerman, “Democracy and Executive Power: Administrative Policy-making in Comparative Perspective,” *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, no. 6 (2022): 159.

²⁴ Guy Mor ve Alon Jasper, “Parliamentary Arbitrage and the Case for Regulatory Policy in Parliament,” *The Theory and Practice of Legislation* 7, no. 3 (2019): 283–305.

²⁵ Patricia Popelier, “Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox,” *European Public Law* 17, no. 3 (2011): 555–569, özellikle 558–561.

si, normatif işlemlerin kabul edilme sürecinin etkin, şeffaf, kapsayıcı ve demokratik olup olmadığını hukukilik başlığı altında değerlendirmekte; taslakların kamuoyunun erişimine açılmasını, anlamlı katılım imkânının sağlanmasını ve gerekli hâllerde etki değerlendirmesi yapılmasına ilişkin bir yükümlülüğün bulunmasını bu değerlendirmenin ölçütleri arasında saymaktadır. Komisyon ayrıca normun kalitesinin büyük ölçüde norm üretim sürecinin kalitesine bağlı olduğunu; taslak metinlerin erişilebilir olması ve gerektiğinde güçlü gerekçe belgeleri ile etki değerlendirmele-riyle desteklenmesi gerektiğini belirtmektedir.²⁶ Kontrol Listesi'nin bu yaklaşımı, düzenleyici etki analizinin yalnızca iyi düzenleme politikası-na ait teknik bir araç değil, norm üretim yetkisinin hukuk devleti ilkesine uygun biçimde kullanılmasını destekleyen usule ilişkin ölçütlerden biri olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede düzenleyici etki analizi, paydaş görüşlerine başvurulmasını ve hazırlanan raporların kamuoyuyla payla-şılmasını gerektirdiği ölçüde, normların yalnızca uzmanlığa dayalı bir gerekçeye değil, aynı zamanda katılım ve şeffaflık ilkelerine dayanan usulî bir meşruiyet zeminine de oturmasına katkı sunmaktadır.

C. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Düzenleyici Etki Analizinin İşlevi

Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kural koyma yetkisinin dağılımı ve işleyişi bakımından yapısal bir dönüşüm ortaya koymaktadır. Bu sistemle birlikte yürütme organının kanun tasarısı sunma yetkisi kaldırılmış, yasama giri-şimi yetkisi yalnızca yasama organı üyelerine tanınmıştır. Böylece ya-sama sürecinde, yasama ile yürütme arasındaki organik ve işlevsel ilişki, katı erkler ayrılığı esasına dayanan bir rejimin gereği olarak anayasal düzeyde zayıflatılmıştır.²⁷ Buna karşılık yürütme organı, Cumhurbaşkan-lığı kararnameleleri aracılığıyla Anayasa'dan kaynaklanan asli bir düzen-

²⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), The Up-dated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002, adopted at the 145th Plenary Ses-sion (Venice, 12–13 December 2025), II.A.6.vi ve para. 34. Kontrol Listesi, burada yer alan ölçütlerin her durumda ayrı ayrı uygulanması zorunlu kurallar değil, hukuk devletiyle uyumun bütüncül biçimde değerlendirilmesine yönelik ölçütler olduğunu belirtmektedir; bkz. para. 15.

²⁷ Başkanlık rejimlerinde organik ve işlevsel (fonksiyonel) ayrılığın anlamı üzerine bkz. Süheyl Batum, Didem Yılmaz ve Serkan Köybaşı, Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar, 2. Baskı (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2025), 332 vd.

leme yetkisi kazanmıştır.²⁸ Parlamenter rejimde yasama ve yürütme organlarının iş birliği esasına dayanan norm üretim süreci, yeni anayasal düzende her iki organ bakımından da yeni usul ve kurumsal mekanizmaları gerekli kılmaktadır.

1. Yasalar Bakımından

Yasama organının gerek kural koyma gerekse yürütmeyi denetleme işlevini rasyonel bir zeminde yerine getirebilmesi, üzerinde çalıştığı konular hakkında yeterli ve nesnel bilgiye erişebilmesine bağlıdır.²⁹ Parlamenter rejimde yasama ile yürütme arasındaki organik ve işlevsel ilişki, kamu kurumlarının ihtiyaç duydukları yasal düzenlemeleri Bakanlar Kurulu aracılığıyla parlamentoya iletmelerine; parlamentonun da yasama faaliyeti için gerekli teknik bilgi ve verilere yürütme organı üzerinden ulaşmasına imkân tanımaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise yasama ve yürütme üyeliğinin aynı kişide birleşmemesi esas alınmış; iki organ arasındaki organik bağın anayasal düzeyde zayıflamasıyla birlikte, Bakanlar Kurulu'nun üstlendiği bu aracılık işlevi de ortadan kalkmıştır.

Bu yeni yapı içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) yürütme organından bağımsız biçimde veri elde edebilecek, bu verileri analiz edebilecek ve yasama sürecinde kullanılabilir bilgiye dönüştürebilecek idari ve teknik kapasiteye sahip olması gerekmektedir.

²⁸ Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 4. Baskı (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2025), 465.

²⁹ Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 419 (Ankara: Sevinç Matbaası, 1977), 3. Federal Alman Anayasa Mahkemesi, milletvekillerinin konuya ilişkin yeterli bilgiye erişmeden oy kullanamayacağını; bilgi edinme hakkının Temel Kanun'un 38. maddesinde güvence altına alınan eşit katılım hakkının ayrılmaz bir unsuru olduğunu vurgulamaktadır. Bkz. Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 – 2 BvE 4/23, Rn. 89, http://www.bverfg.de/e/es20230705_2bve000423.html. Ayrıca yasamanın yürütme üzerindeki denetim işlevi ve klasik parlamenter denetim araçları için bkz. Ömer Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye'de Yasama Organının Dönüşümü*, 1. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023); Gülden Çınarlı, *2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası'na Göre Parlamentonun İdarenin Denetlenmesindeki Rolü* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021); Seda Özkan, *Etkili Parlamenter Muhalefetin Anayasal Esasları: Denetim Verileri Işığında Önerge Verme Eylemliliğine Çözümleyici Yaklaşım*, 1. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023).

Bununla birlikte, yasama ve yürütme organlarının siyasal düzeyde birbirinden ayrılması, bu organların idari birimleri arasındaki bilgi akışının da kesilmesini gerektirmemektedir. Aksine TBMM'nin yürütmeye bağımlı hâle gelmeksizin kamu kurumlarının sahip olduğu bilgi, veri ve uzmanlıktan yararlanmasını sağlayacak kurumsal mekanizmalar oluşturulmalıdır. Gerekğinde ilgili kamu kurumlarında görev yapan uzmanların etki değerlendirmesi çalışmalarına katılması ve parlamento dışındaki uzmanların bilgi ve görüşlerine başvurulması da bu mekanizmaların bir parçası olarak düşünülmelidir.

Siyasal rejimin özellikleri gözetilerek tasarlanacak bir düzenleyici etki analizi mekanizması, yasama sürecinde ihtiyaç duyulan nesnel ve rasyonel bilginin parlamentoya sağlanması, iki organ arasındaki bilgi akışının sürdürülmesi ve TBMM'nin bağımsız analiz kapasitesinin güçlendirilmesi bakımından önemli bir araç niteliği taşımaktadır. Bu mekanizma, yürütme organından gelen bilgi ve verilerin doğrudan kabul edilmesi yerine, parlamento bünyesinde değerlendirilmesine ve gerektiğinde farklı veri kaynaklarıyla karşılaştırılmasına imkân tanımaktadır. Böylece TBMM, yürütmenin sahip olduğu uzmanlık ve idari verilerden yararlanırken bunlara bütünüyle bağımlı kalmaksızın yasama faaliyetini yürütebilecektir.

Düzenleyici etki analizi, özellikle ardıl değerlendirme yoluyla parlamentonun denetim işlevine de katkıda bulunmaktadır. Ardıl değerlendirme kapsamında yalnızca yasanın doğurduğu somut sonuçlar değil, yürütme organının yasayı ne ölçüde ve ne şekilde uyguladığı da incelenmektedir. Bu çerçevede, yasanın uygulanması için gerekli ikincil mevzuatın zamanında kabul edilip edilmediği, ilgili idari birimlerin kurulup kurulmadığı, bu birimlere yeterli kaynak sağlanıp sağlanmadığı ve uygulama kapasitelerinin geliştirilip geliştirilmediği değerlendirilebilmektedir. Böylece yasanın hedeflerine ulaşmasını engelleyen sorunların normun kendisinden mi yoksa yürütme organının uygulama biçiminden mi kaynaklandığının belirlenmesi mümkün hâle gelmektedir.

Başkanlık rejiminin prototipi olarak kabul edilen ABD'de Kongre, güvenoyu ve gensoru gibi parlamenter rejimlere özgü siyasal denetim araçlarına sahip değildir.³⁰ Bu nedenle yasama ve bütçe yetkileri, Kongre'nin yürütme organı üzerindeki denetiminin başlıca araçları arasında

³⁰ Sistemin temel özellikleri için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, Başkanlık Sistemi ve Türkiye için Uygulanabilirliği (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014), 168.

yer almaktadır. Federal kurumların önemli düzenlemelerinin düzenleyici etki analizine tabi tutulması, *Congressional Review Act*³¹ uyarınca düzenlemelerin yürürlüğe girmeden önce Kongre'ye sunulması ve *Regulatory Right-to-Know Act*³² kapsamında düzenlemelerin maliyet ve faydalarına ilişkin bilgilerin Office of Management and Budget (OMB) tarafından Kongre'ye raporlanması, yürütmenin kural koyma faaliyetlerinin yasama organı tarafından izlenmesine ve değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Bu mekanizmalar aracılığıyla Kongre, yürütmenin düzenleme faaliyetlerini yakından izleyebilmekte ve gerekli gördüğü durumlarda yeni yasal düzenlemeler yaparak yürütmenin faaliyet alanını daraltabilmekte ya da genişletebilmektedir. Bütçe sürecinde ise Kongre, OMB tarafından sunulan verilerle yetinmemekte; kendi bünyesinde faaliyet gösteren bağımsız Congressional Budget Office (CBO) aracılığıyla alternatif bir analiz ve değerlendirme gerçekleştirmektedir. Bu kurumsal yapı, düzenleyici etki analizinin yasama organının inceleme yetkisi ve bağımsız analiz kapasitesiyle desteklendiğinde, katı erkler ayrılığı içerisinde

³¹ ABD'de federal kurumlar tarafından hazırlanan önemli düzenlemelerin öncül etki analizine tabi tutulması zorunludur; yürürlükteki düzenlemeler ise ardıl değerlendirmeye konu edilmektedir. Congressional Review Act uyarınca federal kurumlar, hazırladıkları mevzuatı yürürlüğe girmeden önce Kongre'ye ve Government Accountability Office'a (GAO) sunmakla yükümlüdür. Düzenlemeye ilişkin bir maliyet-fayda analizi veya diğer etki değerlendirmeleri hazırlanmışsa, bunların da ilgili raporla birlikte iletilmesi gerekmektedir. Government Accountability Office, önemli düzenlemeleri Kongre adına inceleyerek kurumların öngörülen usul ve analiz yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğine ilişkin bir rapor hazırlamaktadır. Kongre ise gerekli gördüğü durumlarda, Kanun'da öngörülen hızlandırılmış usul çerçevesinde alacağı kararla (disapproval) düzenlemenin yürürlüğe girmesini engelleyebilmektedir. Congressional Review Act, Pub. L. No. 104-121, tit. II, subtit. E, §§ 251-253, 110 Stat. 868-874 (1996), codified at 5 U.S.C. §§ 801-808.

³² Regulatory Right-to-Know Act kapsamında ise OMB'nin federal düzenlemelerin maliyet ve faydalarını toplu olarak, kurum ve program bazında ve önemli düzenlemeler özelinde değerlendiren yıllık bir raporu Kongre'ye sunması öngörülmektedir. Bu raporlarda düzenlemelerin eyalet ve yerel yönetimler, küçük işletmeler, ücretler ve ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin yanı sıra düzenleyici reform önerilerine de yer verilmektedir. Böylece Kongre, yürütmenin düzenleme faaliyetlerinin toplam etkileri, mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi gereken yönleri ve yeni düzenleme ihtiyaçlarına ilişkin kapsamlı bilgi edinme imkânına kavuşmaktadır. Regulatory Right-to-Know Act, 2001, Pub. L. No. 106-554, app. C, § 624, 114 Stat. 2763A-161-162 (2000).

organlar arasındaki bilgi asimetrisinin azaltılmasına ve yürütmenin denetlenmesine katkıda bulunabileceğini göstermektedir.³³

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin başkanlık rejiminin prototipi olarak kabul edilen ABD modelinden önemli ölçüde ayrıştığını vurgulamak gerekir.³⁴ Bu farklılıklar, yasama organının gerek kural koyma gerekse yürütmeyi denetleme işlevini etkili biçimde yerine getirebilmesi bakımından çeşitli sorunlar doğurmaktadır.³⁵ Yasama ve yürütme organı seçimlerinin aynı gün yapılması ve milletvekili genel seçimleri için kurulan seçim ittifaklarının Cumhurbaşkanlığı seçiminin sonucunu da etkilemesi, seçim öncesinde oluşturulan ittifakların seçim sonrasında da sürdürülmesini teşvik etmekte ve sistemin uygulamada sürekli ittifaklara dayalı bir görünüm kazanmasına yol açmaktadır. Katı siyasi parti disiplininin ittifak disipliniyle birleşmesi ise milletvekillerinin ve siyasi parti gruplarının hareket alanını daraltarak yasama organındaki müzakere süreçlerini ve TBMM'nin yürütmeden bağımsız hareket etme kapasitesini sınırlandırmaktadır.³⁶ Bu yapı içerisinde düzenleyici etki analizinin söz konusu sorunları tek başına ortadan kaldırması veya ABD'dekiyle aynı ölçüde etkili bir denetim işlevi görmesi bekle-

³³ Congressional Research Service, Congressional Oversight Manual, CRS Report No. RL30240 (Washington, DC: Congressional Research Service, 19 Aralık 2014), 99–121.

³⁴ ABD'de uygulanan başkanlık rejimi, yalnızca Anayasa'da öngörülen yasama-yürütme ilişkileri ile denge ve denetim mekanizmalarından ibaret olmayıp, siyasal sistemin diğer unsurları tarafından da desteklenmektedir. Federal devlet yapısından seçim sistemine ve siyasi partilerin örgütlenme biçimine kadar pek çok unsur, rejimin kendine özgü işleyişine katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle ABD Anayasası'nda öngörülen yasama-yürütme ilişkilerine benzer bir anayasal tasarımın başka ülkelerde benimsenmesi, aynı sonuçların ortaya çıkmasını ve iki organ arasındaki denge ve denetim mekanizmalarının benzer biçimde işlenmesini kendiliğinden sağlamamaktadır. Nitekim son yıllarda ABD'de parti liderliğinin güç kazanması ve siyasi kutuplaşmanın artması da Kongre'deki karar alma süreçlerini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu gelişmeler, Kongre'nin Başkan karşısındaki dengeleme kapasitesinin yalnızca anayasal yetkilerine değil; siyasi parti disiplininin esnekliğine, seçmenlerin temsilciler üzerindeki etkisini koruyan seçim ve temsil ilişkisine ve uzlaşmaya elverişli bir siyasal ortamın varlığı gibi koşullara da bağlı olduğunu göstermektedir. Bu konuda bkz. Batum, Yılmaz ve Köybaşı, *Anayasa Hukuku*, 343–347.

³⁵ Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 4. Baskı (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2025), 406–414.

³⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, "TBMM: Hükümeti:1920, Hükümsüz Türkiye: 2020," içinde *TBMM Yüzüncü Yıl Armağanı: Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih*, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (İstanbul: Tekin Yayınevi, 2022), 465.

nemez. Bununla birlikte düzenleyici etki analizi, TBMM'nin yürütmeden bağımsız bilgi edinme ve analiz kapasitesini güçlendirmesi, yürütme tarafından sunulan verileri değerlendirebilmesi ve yasama ile denetim faaliyetlerini daha rasyonel bir zeminde yürütebilmesi bakımından önemli bir araç niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla mevcut sınırlılıklara rağmen, Türkiye'nin siyasal ve kurumsal koşullarına uygun biçimde tasarlanacak bir düzenleyici etki analizi mekanizması, yasama organının her iki temel işlevinin güçlendirilmesine katkıda bulunma olanağı taşımaktadır.

2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Bakımından

2017 Anayasa değişikliğinin norm üretim düzenine etkisi yalnızca yasama boyutuyla sınırlı değildir; değişiklik, yürütmenin karar alma biçimini de dönüştürmüştür. Parlamenter sistem döneminde yürütmenin düzenleme faaliyeti, kolejyal bir organ olan Bakanlar Kurulu eliyle yerine getirilmekteydi. Kanun hükmünde kararnameler ile tüzükler, birden fazla siyasal aktörün yer aldığı bir kurulun müzakere ve karar sürecinden geçerek kabul edilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise yürütme organı tekil bir yapıya dönüşmüştür. Bu yapısal dönüşümün sonucu olarak, yürütmenin en önemli normatif araçlarından biri olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kolektif sorumluluk taşıyan bir siyasal karar organının müzakeresine tabi olmaksızın, nihai olarak Cumhurbaşkanının iradesiyle kabul edilerek yürürlüğe konulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini önceki dönemin kanun hükmünde kararnamelerinden ayıran temel özellik, bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan asli bir düzenleme yetkisine dayanmalarıdır. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası bu yetkiyi dört temel sınırla çerçevelemektedir: Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yalnızca yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir; Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde düzenlenen temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez; Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen alanlarda kararname çıkarılamaz.³⁷

³⁷ Konu yönünden yetki kurallarına ilişkin bkz. Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 4. Baskı (İstanbul: On İki Levha

Bununla birlikte, söz konusu anayasal sınırlar esas olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle “neyin” düzenlenebileceğini belirlemekte; normun hangi katılım, müzakere ve gerekçelendirme usulleri izlenerek hazırlanacağı konusunda benzer nitelikte anayasal güvenceler öngörmektedir. Oysa yasama organının asli düzenleme yetkisini kullanarak kabul ettiği kanunların demokratik meşruiyetini güçlendiren temel unsurlar, büyük ölçüde normun “nasıl” hazırlandığı ve kabul edildiği konusunda somutlaşmaktadır. Komisyonlarda yürütülen müzakereler, Genel Kurul görüşmelerinin aleniyeti, muhalefetin söz alma ve önerge verme imkânı ile yasama belgelerinin kamuoyuna açıklığı bu güvencelerin başlıcalarıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hazırlanmasında belirli idari görüş alma ve inceleme usulleri bulunmakla birlikte, bunlar parlamenter yasama sürecinin sağladığı çoğulcu müzakere, siyasal katılım ve kamusal görünürlüğe eşdeğer değildir. Hazırlık sürecinin esas itibarıyla idarenin iç işleyişi içerisinde gerçekleşmesi, izlenecek usulün yine yürütme tarafından belirlenmesi, düzenlemeye esas alınan bilgi ve verilerin, değerlendirilen alternatiflerin ve tercih edilen seçeneğin gerekçelerinin kamuoyu tarafından izlenmesini güçleştirmektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin rasyonel temeli ve usule ilişkin meşruiyeti bakımından ortaya çıkan açık, normun hazırlanma sürecine yerleştirilecek şeffaflık, katılım ve bilgiye dayalı gerekçelendirme mekanizmalarıyla telafi edilmelidir. Düzenleyici etki analizinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi tasarıları bakımından taşıdığı özel önem de bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesi’nin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerindeki denetimi ise mevcut anayasal çerçevede usule ilişkin bu açığı gidermeye elverişli değildir. Anayasa’nın 148. maddesi uyarınca Mahkeme, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya uygunluğunu denetlemektedir. Bu kapsamda öncelikle kararnamenin Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirlenen

Yayıncılık, 2025), 465 vd.; Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi: Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı,” *Anayasa Yargısı* 37, sy. 1 (2020): 141 vd.; Abdullah Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı,” *Anayasa Yargısı* 36, sy. 1 (2019): 145 vd.; Özen Ülgen Adadağ, “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar,” *Anayasa Yargısı* 36, sy. 1 (2019): 262 vd.; Tolga Şirin, “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, sy. 14 (2018): 302 vd.

yetki ve konu sınırları içerisinde kalıp kalmadığı, ardından içeriğinin Anayasa'ya uygunluğu incelenmektedir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hazırlanmasında gözetilmesi gereken usul ve esaslara yönelik açık ve bağlayıcı bir yükümlülük öngörülmemiştir.³⁸

II. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNİN HUKUKİ VE KURUMSAL ÇERÇEVESİ

A. 2022 Öncesi Dönem: Düzenleyici Etki Analizinin Hukuk Sistemine Girişi

Türk hukukunda mevzuatın etkilerinin henüz hazırlık aşamasında değerlendirilmesine ilişkin ilk düzenleme, 1991 yılında yürürlüğe giren mevzuat hazırlama yönetmeliğinde yer almıştır.³⁹ Yönetmelik, taslakla-

³⁸ Burada söz konusu olan, Mahkemenin düzenlemeye yansıyan politika tercihini sorgulaması değil, usul yükümlülüğünün önceden ve genel olarak normla belirlenmesidir. Böyle bir yükümlülük konulduğunda yapılacak denetim yerindelik denetimi niteliği taşımaz. Kanıta dayalı verilerin toplanması, alternatiflerin karşılaştırılması, kamuoyu ile paylaşılması gibi yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi tercihin yerindeliğine değil tercihe giden sürecin hukuka uygunluğuna ilişkindir. Karşılaştırmalı hukuk bu ayrımın uygulanabilirliğini göstermektedir. Nitekim, Amerika Birleşik Devletleri'nde Administrative Procedure Act, federal kurumlara taslak düzenlemeyi ilan etme, ilgililere görüş sunma imkânı verme ve nihai düzenlemenin dayanağı ile amacını açıklama yükümlülükleri getirmekte; Kanun'un 706. maddesi, hukukun gerektirdiği usule uyulmaksızın kabul edilen işlemlerin yargı mercilerince hukuka aykırı bulunmasına imkân tanımaktadır. Bkz. Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §§ 553, 706. Fransız hukukunda etki analizi yükümlülüğünün ihlali, kanunun kabul usulüne ilişkin bir sakatlık olarak nitelendirilmekte; öğretilerde bu denetimin hükümetin tercihlerinin yerindeliğini değil, tercihlerin titiz bir hazırlığa dayandığını doğrulamayı amaçladığı vurgulanmaktadır. Bkz. Bertrand-Léo Combrade, L'obligation d'étude d'impact des projets de loi (Paris: Dalloz, 2017), 177–180; J.-P. Duprat, “The Judicial Review of Ex Ante Impact Assessment in France: An Attempt to Fuse the Principles of Legal Certainty and Institutional Balance,” *Legisprudence* 6, no. 3 (2012): 381–382. Almanya için ayrıca bkz. Klaus Meßerschmidt, “Evidence-based review of legislation in Germany,” *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 231–232.

³⁹ Parlamenter rejim dönemindeki düzenleyici etki analizi düzenlemeleri ve uygulamaları için bkz. Önder Canpolat, *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2010); Birol Ekici, *Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması* (Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2006); Birol Ekici ve M. Çelik, “Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve

rın hazırlanması sırasında düzenlemenin ekonomi üzerindeki etkilerinin, sosyal ve kültürel faydalarının, devlete ve kişilere getireceği yükümlülüklerin, bürokrasiyi azaltıcı niteliğinin ve mevcut seçenekler arasındaki en uygun düzenleme alternatifinin dikkate alınmasını öngörmekteydi.⁴⁰ Düzenleyici etki analizi kavramına açıkça yer vermemekle birlikte, içerik bakımından bu analizin çekirdek unsurlarına temas eden söz konusu hüküm, uygulama imkânı bulamadan 1992 yılında kabul edilen yeni esaslarla yürürlükten kaldırılmış; yeni düzenlemede benzer bir hükme yer verilmemiştir.⁴¹

Düzenleyici etki analizinin Türk hukukuna girişi, 2000’li yılların başında yaşanan ekonomik krizler ile Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin şekillendirdiği düzenleyici reform gündemi çerçevesinde gerçekleşmiştir. Türkiye’nin kendi talebi üzerine yürütülen OECD incelemesi sonucunda 2002 yılında yayımlanan raporda, düzenleyici etki analizinin uygulanması reform sürecinin temel araçlarından biri olarak önerilmiştir.⁴² Bu dönemde kabul edilen yasal düzenlemeler de aynı yönelimi yansıtmaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun, düzenleyici etki analizi terimini kullanmamakla birlikte, kamu idarelerinin karar süreçlerinde fayda-maliyet analizinin esas alınmasını öngörmüş; kamu gelirlerini azaltan veya kamu giderlerini artıran kanun tasarılarının en az üç yıllık mali yü-

Uygulama,” Amme İdaresi Dergisi 40, sy. 1 (2007): 135–158; Halime S. Karaosmanoğlu, “Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması” (Uzmanlık tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, 2006); Osman Nacak, “Politika Yapım Sürecinde Kullanılan Yeni Bir Yöntem: Düzenleyici Etki Analizi,” Sakarya İktisat Dergisi 5 (2016): 1–19; M. Önder, “Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi ve Uygulama Sorunları,” Türk İdare Dergisi 89, sy. 485 (2017): 771–812; Y. Şahinkaya ve İ. Aksel, “Mevzuat Hazırlamada Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması,” Adalet Dergisi 32, sy. 1 (2008): 1–24; Ahmet Alper Cilavdaroglu, “Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği,” Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 19, sy. 2 (2019): 273–298.

⁴⁰ Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik, RG 16/10/1991, S. 21023, m. 4.

⁴¹ Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar, RG 8/9/1992, S. 21339.

⁴² OECD, Reviews of Regulatory Reform Turkey: Crucial Support for Economic Recovery, Eylül 2002. [Türkçesi: Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu (çev.), Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme için Önemli Destek, OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Müsteşarlığı, Ankara, 2002.]

künün hesaplanarak tasarılar eklenmesini zorunlu kılmıştır. Etkilerin yalnızca mali boyutuyla sınırlı olması bakımından bu yükümlülük, düzenleyici etki analizinden dar bir kapsama sahiptir.⁴³ Kavramın normatif bir metinde ilk kez açıkça kullanılması ise 2004 tarihli 5227 sayılı Kanun ile gerçekleşmiş; ancak söz konusu Kanun yürürlüğe girmemiştir.⁴⁴

Düzenleyici etki analizine ilişkin yürürlük kazanan düzenleme, 2006 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik olmuştur.⁴⁵ Yönetmelik, yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisinin on milyon lirayı aşacağı öngörülen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmasını zorunlu tutmuş; millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslaklarını kapsam dışında bırakmıştır. 2007 yılında Başbakanlık genelgesi ekinde yayımlanan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi ise sürecin nasıl yürütüleceğine ilişkin daha ayrıntılı bir çerçeve sunmuştur.⁴⁶ Yönetmelikte 2016 yılında yapılan değişikliklerle eşik değer otuz milyon liraya çıkarılmış, kısmi ve tam analiz ayrımı benimsenmiş, Başbakanlık’a sunulan analizlerde tasarı sahibi bakanın olurunun bulunması zorunlu hâle getirilmiş ve Başbakanlık’a yürürlükteki kanunların etkilerinin ölçülmesini isteme yetkisi tanınmıştır.⁴⁷

Ne var ki bu dönemde oluşturulan normatif çerçeve, uygulamaya aynı ölçüde yansımamıştır. Başbakanlık faaliyet raporlarına göre 2011 ve 2014 yıllarında, analiz hazırlanması gereken taslakların hiçbirisi için düzenleyici etki analizi yapılmamış; 2012 yılında ise bu yükümlülüğün

⁴³ Cilavdaroğlu, “Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları,” 281.

⁴⁴ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, m. 5/c. Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye iade edilmiş ve yürürlüğe girememiştir.

⁴⁵ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG 17/2/2006, S. 26083, m. 24. Yönetmeliğin düzenleyici etki analizine ilişkin hükümleri, yayımından bir yıl sonra, 2007 yılında yürürlüğe girmiştir (m. 27).

⁴⁶ Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, “Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları” konulu 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi eki, RG 3/4/2007, S. 26482.

⁴⁷ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 14/3/2016 tarihli ve 2016/8590 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG 19/3/2016, S. 29658.

yerine getirilme oranı yüzde elli düzeyinde kalmıştır.⁴⁸ İlgili verilerin 2016 yılından itibaren faaliyet raporlarından tümüyle çıkarıldığı görülmektedir. Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla hukuk sistemine dâhil edilen bu aracın, uyum kapsamında hazırlanan düzenlemelerde dahi etkin biçimde kullanılmaması ayrıca dikkat çekicidir. Bu tablo, ilk dönem uygulamasının kamu kurumlarında belirli bir farkındalık yaratmakla birlikte, mevzuat hazırlama süreciyle bütünleşmiş, sistematik ve süreklilik taşıyan bir mekanizmaya dönüşemediğini ortaya koymaktadır.

Bu dönemin normatif çerçevesi, 2022 yılında yürürlüğe konulan yeni Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile bütünüyle değiştirilmiştir. Yeni Yönetmelik, 2006 tarihli Yönetmeliği yürürlükten kaldırmış; düzenleyici etki analizini kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları bakımından öngörmekle birlikte, önceki dönemden farklı olarak herhangi bir parasal eşik değere yer vermemiştir. Analizin kapsamının, unsurlarının ve ilkelerinin belirlenmesi ise Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Cumhurbaşkanına bırakılmıştır.⁴⁹

B. 2022 Sonrası Normatif ve Kurumsal Yapı

2017 Anayasa değişikliğinin ardından, 2006 tarihli Yönetmeliğin dayanağını oluşturan 3056 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış;⁵⁰ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında mevzuat hazırlama sürecini yeniden düzenleyen hukuki çerçeve ise ancak Şubat 2022'de oluşturulabilmiştir. Bu kapsamda, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanılarak yeni Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuş ve düzenleyici etki analizi Yönetmeliğin 26. maddesinde düzenlenmiştir.⁵¹ Buna göre kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması; analiz raporlarının ilgili bakanlık veya kamu kurumu tarafından hazırlanarak

⁴⁸ Oranlara ilişkin değerlendirme için bkz. Cilavdaroğlu, "Türkiye'de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları," 296.

⁴⁹ Yönetmelik, m. 26 ve m. 30.

⁵⁰ 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵¹ Yönetmelik, m. 26. Yönetmelik, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. ve 537. maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır (m. 2).

Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilmesi ve Başkanlık tarafından nihai hâle getirilmesi öngörülmüştür. Madde ayrıca iki farklı talep usulü öngörmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında görüşülecek kanun teklifleri bakımından düzenleyici etki analizi, ancak komisyon başkanlıklarının talebi üzerine ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın koordinasyonunda hazırlanmaktadır. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı⁵², ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından veya doğrudan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'ndan düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilmektedir.⁵³ Buna göre yasama organının yürütmenin idari birimlerinde bulunan bilgi ve uzmanlığa erişimi, ancak bir Cumhurbaşkanlığı birimi aracılığıyla ve onun koordinasyonunda sağlanabilmektedir. Düzenleyici etki analizinin hangi kanun ve kararname tasarıları için hazırlanacağını, analizde yer alacak hususların ve uygulamada izlenecek temel ilke ve kuralların Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nca hazırlanacak usul ve esaslar çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi kabul edilmiştir.⁵⁴

Yönetmeliğin öngördüğü düzenleme ve uygulama çerçevesi kısa süre içerisinde tamamlanmıştır. Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar, 5681 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Haziran 2022'de yürürlüğe girmiştir;⁵⁵ Şubat 2023'te Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından uygulamanın aşamalarını ve kullanılabilecek analiz yöntemlerini açıklayan ayrıntılı bir rehber yayımlanmıştır.⁵⁶ Ocak 2025'te ise bunu, istişare sürecinde kamu kurumlarına yol göstermek amacıyla hazırlanan Paydaş Tespiti ve Paydaş Analizi Rehberi izlemiştir.⁵⁷ Yönetmelik ile Usul ve Esaslar bağlayıcı hukuki çerçeveyi oluştururken, rehberler bu çerçevenin uygulanmasına yön veren teknik ve yönetsel belgeler niteliğindedir. Kurumsal düzeyde ise Mart 2022'de Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesindeki Ekonomik Modelleme ve Kon-

⁵² Şimdiki adıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği.

⁵³ Yönetmelik, m. 26/2 ve m. 26/3.

⁵⁴ Yönetmelik, m. 26/4.

⁵⁵ Usul ve Esaslar; künye için bkz. yukarıda dn. 2.

⁵⁶ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, Sürüm 1.1 (Ankara: Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Şubat 2023).

⁵⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Paydaş Tespiti ve Paydaş Analizi Rehberi (Ankara, Ocak 2025).

jonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü altında Düzenleyici Etki Analizi Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.⁵⁸ Böylece düzenleyici etki analizinin merkezî koordinasyon ve kalite kontrolüne dayanan önceki kurumsal yaklaşımı yeniden benimsenmiş; ancak bu işlevler, çalışma grubu niteliğindeki önceki yapılardan farklı olarak, uzmanlaşmış bir daire başkanlığı bünyesinde daha belirgin ve sürekli bir örgütsel yapıya kavuşturulmuştur.

Belirtmek gerekir ki yürürlükteki hukuki çerçeve, sistematik ve bağlayıcı bir ardıl değerlendirme mekanizması öngörmemekte; esas itibarıyla öncül değerlendirmeye odaklanmaktadır. Nitekim Yönetmelik, düzenleyici etki analizini kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarının muhtemel etkilerini göstermek amacıyla hazırlanan bir “ön değerlendirme” olarak tanımlamaktadır.⁵⁹ Sekiz aşamalı tam analiz sürecinin aşamaları arasında uygulamaya ilişkin bir izleme ve değerlendirme planının hazırlanmasına yer verilmiş olması da kendi başına bir ardıl değerlendirme mekanizması oluşturmamaktadır.⁶⁰ Zira bu planın hangi kurum tarafından, hangi süreler içerisinde ve ne şekilde uygulanacağı; elde edilen sonuçların hangi usulle değerlendirileceği ve düzenleme sürecine nasıl aktarılacağı belirlenmemiştir. Bu nedenle izleme ve değerlendirme planı, ileride gerçekleştirilebilecek bir ardıl değerlendirme için başlangıç noktası oluşturmakla birlikte, kurumsallaşmış ve bağlayıcı bir ardıl değerlendirme mekanizması niteliğini tam olarak taşımamaktadır.

C. Analiz Yükümlülüğünün Kapsamı ve İçeriği

Analize tabi tutulacak taslaklar, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarıyla sınırlandırılmış; yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler kapsam dışında bırakılmıştır.⁶¹ Milletvekilleri tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na sunulan kanun teklifleri de Yönetmeliğin kapsamı dışındadır.⁶² Usul ve Esaslar, orantılılık ilkesi

⁵⁸ Düzenleyici Etki Analizi Dairesi Mart 2022’de kurulmuştur. Bkz. “Hakkımızda,” Kamuda Düzenleyici Etki Analizi, <https://dea.sbb.gov.tr/hakkimizda/>.

⁵⁹ Yönetmelik, m. 3 (düzenleyici etki analizi tanımı).

⁶⁰ Usul ve Esaslar, m. 7/1; ayrıca bkz. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 21.

⁶¹ Yönetmelik, m. 26/1.

⁶² Yönetmelik, m. 1/3: “Milletvekilleri tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan kanun teklifleri bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır.”

doğrultusunda kademeli bir analiz modeli benimsemiştir.⁶³ Yürürlüğe konulması hâlinde muhtemel yıllık bütçe yükü yüz milyon Türk lirasını aşan taslaklar için sekiz aşamalı, bu tutarın altında kalan taslaklar için ise dört aşamalı bir analiz süreci öngörülmüştür.⁶⁴ Bununla birlikte, yüz milyon Türk lirasına eşit bütçe yükü doğuran taslakların hangi kapsama girdiği açıkça düzenlenmemiştir.⁶⁵ İki süreç arasındaki temel fark, dört aşamalı analizde paydaşların tespiti ve istişare sürecinin planlanması ile uygulama, izleme ve değerlendirmeye yönelik ayrı aşamalara yer verilmemesidir. Ancak bütün düzenleyici etki analizlerinin ilgili taraflar ve paydaşlarla istişare edilerek yapılması genel bir ilke olarak kabul edildiğinden, dört aşamalı analizlerin bütünüyle istişare yükümlülüğünün dışında kaldığı söylenemez.⁶⁶ Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na ayrıca, toplumun genelini veya belirli bir sosyal kesimi ilgilendiren, sosyal, ekonomik ve ticari hayatı büyük ölçüde etkileyen ya da çevresel etkisi yüksek olan taslaklar için yıllık bütçe yüküne bakılmaksızın sekiz aşamalı analiz yaptırma yetkisi tanınmıştır.⁶⁷ Böylece parasal eşğin altında kalmakla birlikte önemli sosyal, ekonomik veya çevresel etkiler doğurabilecek taslakların da kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulabilmesi mümkün kılınmıştır.

Analizde hangi etkilerin değerlendirileceği, gerek Yönetmelikte gerek Usul ve Esaslarda ayrı bir hükümle değil, yalnızca düzenleyici etki analizinin tanımı içinde sayılmıştır: taslakların bütçeye, mevzuata, sos-

⁶³ Orantılılık ilkesi, etki analizinin kapsamının, derinliğinin ve izlenecek aşamalarının düzenlemenin beklenen etkilerinin büyüklüğüyle orantılı biçimde belirlenmesini ifade eder; bu doğrultuda hiçbir analiz çalışmasının maliyeti, ondan beklenen faydayı aşmamalıdır. İlke yalnızca analizin aşama sayısını değil, veri toplama ile paydaş katılımı ve danışma süreçlerinin yoğunluğunu da belirler. Bkz. OECD, *A Closer Look at Proportionality and Threshold Tests for RIA* (Paris: OECD Publishing), 6; Örnek orantılılık testi için bkz. Avrupa Komisyonu, *Better Regulation Toolbox* (Temmuz 2023), Tool #12.

⁶⁴ Usul ve Esaslar, m. 5/1 ve m. 5/2. Sekiz aşamalı analizin aşamaları için bkz. m. 7/1.

⁶⁵ Usul ve Esaslar m. 5/1 “yüz milyon Türk lirasını aşan”, m. 5/2 ise “yüz milyon Türk lirasının altında kalan” ifadesini kullanmaktadır.

⁶⁶ Usul ve Esaslar, m. 6/5: “Düzenleyici etki analizi ilgili taraflar ve paydaşlarla istişare edilerek yapılır.” Paydaş katılımına ilişkin ayrıntılı düzenleme için bkz. m. 9.

⁶⁷ Usul ve Esaslar, m. 5/4. Metinde anılan ölçütler Usul ve Esaslarda değil, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın Rehberinde belirlenmiştir; bkz. *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi*, 5.

yal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri.⁶⁸ Rehber bu başlıkları örneklerle somutlaştırmakta ve her bir etki alanında hangi hususların gözetilebileceğine ilişkin açıklamalar sunmaktadır. Bununla birlikte, bir taslağın hangi etki alanlarını ilgilendirdiğinin nasıl tespit edileceğine, yani analizin konu bakımından kapsamının belirlenmesine ilişkin yöntemsel bir yönlendirmeye yer verilmemiştir.⁶⁹

Düzenleyici etki analizi yükümlülüğünün istisnaları dört başlık altında toplanmıştır: savaş hâli, doğal afet, tehlikeli salgın hastalık, şiddetli ekonomik kriz veya kamu düzeninin bozulmasına yönelik şiddet eylemleri gibi hızlı karar alınmasını gerektiren durumlarda yapılacak düzenlemeler; bütçe kanunu teklifleri; kesin hesap kanunu teklifleri ve milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslakları.⁷⁰ Rehber, olağanüstü durumlara ilişkin istisnanın dar yorumlanması gerektiğini vurgulamakta ve yalnızca ortaya çıkan olağan dışı duruma doğrudan müdahale etmeyi veya bu durumun sonuçlarını gidermeyi amaçlayan taslakların muafiyet kapsamında bulunduğunu belirtmektedir.⁷¹

Bu istisna kategorileri, karşılaştırmalı uygulamalarda yaygın olarak kabul edilen muafiyetlerle genel olarak örtüşmektedir.⁷² Bununla birlikte karşılaştırmalı uygulamada bazı ülkeler, olağanüstü veya hızlandırılmış usullerle kabul edilen düzenlemelere tanınan muafiyeti kalıcı bir istisna olarak değil, ertelenmiş bir analiz yükümlülüğü olarak kurgulamaktadır.⁷³ Örneğin Şili’de, olağanüstü koşullar nedeniyle yürürlük öncesinde yapılamayan analizin düzenlemenin yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde gerçekleştirilmesi; Slovenya’da ise genel olarak zorunlu tutulmayan ardıl değerlendirmenin, öncül değerlendirme yapılmaksızın yürürlüğe giren düzenlemeler bakımından zorunlu hâle geti-

⁶⁸ Usul ve Esaslar, m. 4/d; Yönetmelik, m. 3/1-(c). Rehber, bu başlıklara ilişkin açıklama ve örnekler sunmaktadır; bkz. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi.

⁶⁹ Krş. Avrupa Komisyonu, Better Regulation Toolbox (Temmuz 2023), Tool #18 (Identification of Impacts): etki alanlarının tespiti için ekonomik, sosyal, çevresel ve temel haklara ilişkin kategorileri kapsayan bir tarama listesi öngörülmektedir.

⁷⁰ Usul ve Esaslar, m. 5/5.

⁷¹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 6.

⁷² Karşılaştırmalı uygulamadaki muafiyet kategorileri için bkz. OECD, Better Regulation Practices across the European Union (Paris: OECD Publishing, 2022), 86–87.

⁷³ OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2018 (Paris: OECD Publishing, 2018), 62–63.

rilmesi öngörülmüştür.⁷⁴ Covid-19 salgını sırasında Kanada ve Danimarka'da benimsenen uyarlanmış inceleme usulleri de olağanüstü koşulların analiz yükümlülüğünü tümüyle ortadan kaldırmasını zorunlu kılmadığını göstermektedir.⁷⁵ Buna karşılık Usul ve Esaslarda, muaf tutulan düzenlemelerin sonradan değerlendirilmesini sağlayacak benzer bir telafi yükümlülüğüne yer verilmemiştir. Bu nedenle, olağanüstü koşullarda öncül analizden muaf tutulan düzenlemelerin belirli bir süre içinde ardıl değerlendirmeye tabi tutulması, mevcut çerçeveyi tamamlayacak önemli bir güvence olacaktır.

D. Analiz Sürecinin İşleyişi

Analiz süreci, taslağı hazırlayan bakanlık veya kamu kurumu tarafından yürütülmektedir. Hazırlanan taslak rapor, bakanlıklar bakımından ilgili bakanın, diğer kamu kurumları bakımından ise üst yöneticinin imzasıyla merkezî kontrol birimi olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilmektedir.⁷⁶ Rapora taslak mevzuat metni, karşılaştırma cetveli, genel gerekçe ve varsa madde gerekçeleri, bütçe etki formu ile analizde kullanılan hesaplamalar, veriler, bilgi ve belgeler eklenmektedir.⁷⁷ Nihai raporda ayrıca, içeriğin kanıta dayalı, güvenilir ve doğru olduğuna ve önerilen seçeneğin diğer seçeneklere kıyasla daha yüksek kamu yararı oluşturacağına ilişkin bir üst yönetici beyanına yer verilmektedir.⁷⁸ Bakan veya üst yönetici imzasıyla güvence altına alınan bu beyanın, düzenleyici etki analizinin yalnızca teknik bir çalışma olarak görülmesini önlemeyi ve karar alıcıların analiz sürecini üst düzeyde sahiplenmesini sağlamayı amaçladığı söylenebilir. Bu yönüyle söz konusu mekanizmalar, karşılaştırmalı uygulamada vurgulanan siyasal ve kurumsal sahiplenme gereğiyle uyumludur.⁷⁹

⁷⁴ OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2025 (Paris: OECD Publishing, 2025), 162 ve 216.

⁷⁵ OECD, Better Regulation Practices across the European Union (Paris: OECD Publishing, 2022), 86.

⁷⁶ Usul ve Esaslar, m. 17/3.

⁷⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 76.

⁷⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 90.

⁷⁹ OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 4–5.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesindeki Düzenleyici Etki Analizi Dairesi, kendisine iletilen taslak raporları iki aşamalı bir incelemeden geçirmektedir. İlk aşamada raporun şekil ve içerik bakımından gerekli unsurları taşıyıp taşımadığı ile uygulanması gereken analiz kapsamının doğru belirlenip belirlenmediği incelenmekte; tespit edilen eksikliklerin ilgili idare tarafından giderilmesi istenmektedir. İkinci aşamada ise raporun Usul ve Esaslar ile rehberlerde belirlenen ilke ve yöntemlere uygunluğu, ilgili idareyle yürütülen ortak çalışmalar ve alınan görüşler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Usul ve Esaslara uygun bulunan taslak rapor Başkanlık tarafından nihai rapor hâline getirilerek ilgili idareye gönderilmekte; uygun bulunmayan rapor ise eksikliklerin giderilmesi amacıyla gerekçeli olarak iade edilmektedir.⁸⁰ Daire ayrıca kamu kurumlarına eğitim ve rehberlik hizmeti sunmakta, uygulama sürecini izlemekte ve uluslararası örnekleri inceleyerek raporlamaktadır.⁸¹

Bu noktada, analiz sürecindeki paydaş katılımı ile mevzuat taslakları hakkında görüş alma usulünün birbirinden ayrılması gerekir. Paydaşların tespiti ve paydaşlarla istişare sürecinin belirlenmesi, analizin sorunların tespitinden hemen sonra gelen ikinci aşamasıdır; bu sıralama, paydaş görüşlerinin yalnızca hazırlanmış bir metnin değerlendirilmesine değil, sorunun tanımlanmasından seçeneklerin oluşturulmasına ve etkilerin tahmin edilmesine kadar analizin bütününe kaynaklık etmesinin öngörüldüğünü göstermektedir.⁸² Görüş alma usulü ise, tercih edilen düzenleme seçeneği ile buna ilişkin düzenleyici etki analizi raporu üzerinden işleyen ayrı bir aşamadır.

Mevzuat taslaklarına ilişkin görüş alma usulü, Yönetmeliğin 6. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre görüş isteme yazısına taslak mevzuat metni, karşılaştırma cetveli, genel gerekçe ve varsa madde gerekçeleri, düzenleyici etki analizi ile bütçe etki formu eklenerek ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunulmaktadır. Ekonomik ve sosyal politikalarla ilgili, kamu gelir ve giderlerini etkileyen veya mali konuları düzenleyen taslaklar hakkında Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın; Avrupa Birliği müktesse-

⁸⁰ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, 76–77.

⁸¹ Bkz. “Hakkımızda,” Kamuda Düzenleyici Etki Analizi, <https://dea.sbb.gov.tr/hakkimizda/>; Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Uluslararası Düzenleyici Etki Analizi Yaklaşımları (Ankara: Düzenleyici Etki Analizi Dairesi Başkanlığı, 2024).

⁸² Usul ve Esaslar, m. 7/1 (aşama sıralaması) ve m. 6/5.

batına uyum amacıyla hazırlanan taslaklar hakkında ise Avrupa Birliği Başkanlığı'nın görüşünün alınması zorunludur. Sayıştay'ın görüşüne başvurma yükümlülüğü ise genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından Sayıştay'ın denetim alanına giren mali konularda hazırlanacak yönetmelik ve yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlem taslaklarıyla sınırlandırılmıştır.⁸³ Yönetmelik ayrıca ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden yararlanılmasını; iş ve yatırım ortamına ilişkin taslaklarda özel sektör paydaşlarının da sürece dâhil edilmesini öngörmektedir.⁸⁴

Buna karşılık, kamuoyunu ilgilendiren taslakların internet, basın veya yayın araçlarıyla kamuoyunun bilgisine sunulması, taslağı hazırlayan idarenin takdirine bırakılmıştır.⁸⁵ Dolayısıyla belirli kurum ve kuruluşların görüşüne başvurulması öngörülmüş olmakla birlikte, taslakların kamuya açıklanmasını güvence altına alan genel ve bağlayıcı bir yayımlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. Benzer şekilde hangi görüşlerin düzenlemeye yansıtıldığı, hangilerinin kabul edilmediği ve kabul edilmeyen görüşlerin hangi gerekçelerle dışarıda bırakıldığı konusunda kamuoyuna açıklama yapılmasını zorunlu kılan bir hükme de yer verilmiştir. Bu bakımdan yürürlükteki çerçeve, belirli kurum ve paydaşların görüşlerinin alınmasını güvence altına almakla birlikte, söz konusu sürecin kamuoyu tarafından izlenmesine ve karar alıcının paydaş görüşlerine verdiği karşılığın denetlenmesine imkân sağlayan bir geri bildirim mekanizması oluşturmamaktadır.

Bütün olarak değerlendirildiğinde 2022 sonrası çerçeve; kademeli analiz modeli, merkezî kontrol birimi, uygulama rehberleri ve üst düzey sahiplenme mekanizmalarıyla teknik tasarım bakımından karşılaştırmalı uygulamada benimsenen iyi uygulama ilkeleriyle büyük ölçüde uyumlu bir sistem kurmaktadır.⁸⁶

⁸³ Yönetmelik, m. 6/1. Sayıştay'ın görüşünün alınması, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Sayıştay'ın denetim alanına giren mali konularda düzenlenecek düzenleyici işlem taslaklarıyla sınırlandırılmıştır.

⁸⁴ Yönetmelik, m. 6/4.

⁸⁵ Yönetmelik, m. 6/5: "Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar ... kamuoyunun bilgisine sunulabilir."

⁸⁶ Bkz. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 4-5.

III. YÜRÜRLÜKTEKİ SİSTEMİN ANAYASAL VE KURUMSAL AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Kanun Taslaklarının Hazırlanmasında Anayasal Yetki ve Normatif Dayanak Sorunu

Yürürlükteki çerçevenin anayasal düzlemde tartışılması gereken **ilk boyutu**, 2022 tarihli Yönetmeliğin kanun taslaklarını da kapsamasıdır. Anayasa'nın 7. maddesi yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne vermekte ve bu yetkinin devredilemeyeceğini hükme bağlamakta; 87. maddesi kanun koymayı, değiştirmeyi ve kaldırmayı Meclis'in görevleri arasında saymakta; 88. maddesi ise kanun teklif etme yetkisini yalnızca milletvekillerine tanımaktadır. 2017 Anayasa değişikliğinin ardından, bütçe ve kesin hesap kanunu teklifleri dışında yürütme organının yasama sürecini başlatma yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Buna karşılık 2022 tarihli Yönetmelik, metninin genelinde “kanun taslağı” kavramını kullanmakta, eklerinde kanun taslağı örneklerine yer vermekte ve bu taslakların hazırlanma usulünü, düzenleyici etki analizi de dâhil olmak üzere, ayrıntılı biçimde düzenlemektedir. Milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulan kanun tekliflerinin açıkça Yönetmeliğin kapsamı dışında bırakıldığı dikkate alındığında, “kanun taslağı” kavramıyla ilk bakışta Cumhurbaşkanı tarafından sunulabilen bütçe ve kesin hesap kanunu tekliflerine ilişkin hazırlık metinlerinin kastedildiği düşünülebilir.⁸⁷ Ne var ki Yönetmeliğin eklerinde yer alan kanun taslağı örneklerinin niteliği ile Usul ve Esaslarda bütçe ve kesin hesap kanunu tekliflerinin düzenleyici etki analizi yükümlülüğünden açıkça muaf tutulması, Yönetmelikte kullanılan “kanun taslağı” kavramının bu tekliflerle sınırlı olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla Yönetmeliğin, yürütme organı bünyesinde hazırlanan ve daha sonra milletvekilleri tarafından kanun teklifi olarak TBMM'ye sunulması öngörülen metinleri de kapsadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu tespit, resmî verilerle de doğrulanmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yıllık değerlendirme raporlarına göre, Usul ve Esasların yürürlüğe girdiği tarihten 31 Aralık 2025'e kadar Başkanlığa iletilen 311

⁸⁷ Benzer yönde bkz. Naciye Betül Haliloğlu Pakdil, “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Türkiye’de Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yasama ve Yürütmenin Rolü,” İstanbul Hukuk Mecmuası 81, sy. 4 (2024): 965.

düzenleme taslağının 216'sını kanun taslakları oluşturmaktadır.⁸⁸ Bu sayı 23 Ağustos 2024 itibarıyla 127 iken, yaklaşık on altı ay içerisinde yüzde yetmiş oranında artmıştır.⁸⁹ Dolayısıyla yürütme organı bünyesinde kanun taslağı hazırlanması, istisnai bir uygulama olmaktan çıkarak süreklilik kazanan yerleşik bir pratiğe dönüşmüştür.⁹⁰ Cumhurbaşkanının partisine mensup milletvekilleri tarafından TBMM'ye sunulan kanun tekliflerinin çok büyük oranda bakanlıklar bünyesinde hazırlandığı, bakan beyanlarından ve komisyon tutanaklarından da anlaşılmaktadır.⁹¹

Burada biçimsel kanun yapım süreci ile kanun teklifine kaynaklık eden metnin idari hazırlık sürecinin birbirinden ayrılması gerekir. Yönetmelik doğrudan milletvekillerini veya TBMM'nin kanun yapım usulünü bağlamamakta; yürütme bünyesindeki idari birimlerin hazırlayacakları taslak düzenlemelere ilişkin kurallar koymaktadır. İdarenin sahip olduğu bilgi, veri ve uzmanlıkla yasama sürecine katkıda bulunması, tek başına yasama organının anayasal yetki alanına müdahale olarak değerlendirilemez. Nitekim milletvekilleri veya parlamento komisyonları tarafından başlatılan bir yasama çalışmasının, bakanlıklar ile diğer kamu kurumlarının teknik bilgi ve uzmanlığıyla desteklenmesi karşılaştırmalı uygulamada da olağan kabul edilmektedir.

⁸⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu (Ankara, Aralık 2025), 7. Raporu göre 31 Aralık 2025 itibarıyla Başkanlığa iletilen 311 düzenleme taslağının 216'sı kanun, 95'i Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağıdır; bunların 294'ünün analiz raporu bulunmakta olup 158'i nihai hâle getirilmiştir.

⁸⁹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu (Ankara, 2024), 10. 23 Ağustos 2024 itibarıyla iletilen 184 taslağın 127'si kanun taslağıdır.

⁹⁰ Yönetmeliğin 26. maddesinin ikinci fıkrasında, TBMM komisyonlarında görüşülecek kanun teklifleri hakkında komisyon başkanlıklarınca talep edilmesi hâlinde, düzenleyici etki analizinin Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın koordinasyonunda yapılması öngörülmüştür. Bu hüküm, resmî raporlarda kanun taslağı olarak gösterilen analizlerin bir bölümünün TBMM komisyonlarının talebi üzerine hazırlanmış olabileceği ihtimalini akla getirmektedir. Bununla birlikte, uygulamada bu mekanizmanın işletildiğini gösteren herhangi bir veriye ulaşılamamış; TBMM'ye ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na yapılan bilgi edinme başvurularından da bu hususu açıklığa kavuşturacak bir sonuç elde edilememiştir.

⁹¹ Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem 28, Yasama Yılı 3, 48'inci Birleşim, 15 Ocak 2025; Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 28, Yasama Yılı 2, 1'inci Toplantı, 20 Şubat 2024.

Bununla birlikte, parlamentonun talebi üzerine sağlanan teknik destek ile düzenleme ihtiyacının yürütme tarafından belirlenmesi, politika seçeneklerinin yürütme bünyesinde değerlendirilmesi, düzenleyici etki analizinin yapılması ve teklif metninin yine yürütme tarafından hazırlanarak milletvekillerine iletilmesi aynı nitelikte değildir. İkinci durumda milletvekillerinin rolü, maddi içeriği yürütme tarafından oluşturulan bir metni biçimsel olarak kanun teklifi adı altında TBMM'ye sunmakla sınırlı kalabilmektedir.⁹² Üstelik metnin kurumsal kaynağının açıklanmaması, teklifin gerçekte hangi organın inisiyatifiyle hazırlandığının kamuoyu ve diğer milletvekilleri tarafından bilinmesini engellemektedir.⁹³ Bu nedenle Bakırcı, Yönetmelikte sıklıkla kullanılan “kanun taslağı” ifadesini, yürütmenin yasama organını etkileyerek kendi tercihleri doğrultusundaki kanunların kabulünü sağlamasına imkân veren siyasal pratiğin hukuki altyapısı olarak değerlendirmektedir.⁹⁴ Bu uygulama, Anayasa'nın 88. maddesinde milletvekillerine tanınan kanun teklif etme yetkisinin biçimsel olarak korunmasına karşın, yürütmenin anayasal değişikliklerle kaldırılan kanun tasarısı hazırlama ve yasama sürecini başlatma işlevini fiilen sürdürmesi sonucunu doğurmaktadır.

Parlamente rejim döneminde görülen “teklif görünümlü tasarı” uygulamasının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de sürdürülmesine zemin hazırlayan bu düzenlemenin normatif dayanağı, mevcut hukuki çerçevenin anayasal açıdan tartışılması gereken ikinci boyutunu oluşturmaktadır. Anayasa'nın 124. maddesine göre yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilir. 2022 yılında

⁹² Parlamento rejim döneminde de Bakanlar Kurulu'nun, düzenleyici etki analizi ve görüş alma yükümlülüklerinden kaçınmak amacıyla yasama girişimlerini ağırlıklı olarak iktidar partisi milletvekillerinin kanun teklifleri üzerinden gerçekleştirdiği tespit edilmiş ve bu usul “teklif görünümlü tasarı” olarak nitelendirilmiştir; bkz. Fahri Bakırcı ve Abbas Kılıç, *Parlamento Hukuku (Karşılaştırmalı ve Uygulamalı)* (Ankara: Lykeion Yayıncılık, 2023), 494–495.

⁹³ ABD uygulamasında bir Temsilciler Meclisi üyesi, Başkan, üst düzey bir kamu görevlisi, birey veya çıkar grubu tarafından hazırlanan bir yasa taslağını, içeriğini siyasi olarak benimsediği anlamına gelmemek üzere yasa teklifi olarak sunabilmektedir. Milletvekili, teklifi talep üzerine sunduğunu “by request” ibaresiyle belirterek metinle kendi siyasi tutumu arasına mesafe koyabilmektedir. Mark J. Oleszek, *Sponsorship and Cosponsorship of House Bills* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), 3.

⁹⁴ Bakırcı ve Kılıç, *Parlamento Hukuku*, 499.

yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanmakta; söz konusu Kararname ise Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'ne mevzuat hazırlama usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapma görevi vermektedir.⁹⁵ Bununla birlikte bu görevin, yürütmenin düzenleme yetkisi kapsamında çıkaracağı mevzuata ve kendi bünyesinde yürüteceği hazırlık faaliyetlerine ilişkin olduğu kabul edilmelidir. Nitekim Anayasa'nın 104. maddesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek alanı yürütme yetkisine ilişkin konularla sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'ne verilen görevin kapsamı da yürütme yetkisine ilişkin konularla sınırlı olarak yorumlanmalıdır. Buna karşılık bu hükmün, kanunların hazırlanma usulünü belirleme yetkisi verecek ölçüde geniş yorumlanması, Anayasa'nın yasama yetkisini ve kanun teklif etme yetkisini düzenleyen 7. ve 88. maddelerinin yanı sıra, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yönetmeliklerin konu ve işlevsel sınırlarını belirleyen 104. ve 124. maddeleriyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihadı da temel normatif çerçeve ile uygulamaya ilişkin teknik ayrıntıların birbirinden ayrılmasını gerektirmektedir. Mahkemeye göre yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi, yürütmeye uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren konularda düzenleme yetkisi verilmesini bütünüyle engellememekte; ancak düzenlenen alanın temel ilkelerinin ve genel çerçevesinin kanunla belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler de ancak kanuni bir dayanağa sahip olmaları ve kanunun çizdiği sınırlar içinde kalmaları şartıyla kabul edilebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Anayasa'nın yetki verdiği konularda kanuni bir dayanağa ihtiyaç olmaksızın çıkarılabilmeleri nedeniyle, türevsel düzenleme yetkisi modelinin sağladığı kanuni dayanak güvencesinin dışında kalmaktadır. Mahkemenin hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olarak değerlendirdiği belirlilik ilkesi ise kuralların hem kişiler hem de idare yönünden açık ve öngörülebilir olmasını ve keyfî uygulamalara karşı güvence içermesini gerek-

⁹⁵ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 7/(f): "Mevzuat hazırlama usul ve esaslarının belirlenmesi için gerekli çalışmaları yapmak." Yönetmelik, anılan Kararnamenin 7 ve 537. maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

tirmektedir.⁹⁶ Yukarıda belirtildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan asli bir düzenleme yetkisine dayanması ve parlamenter yasama sürecine özgü müzakere ve aleniyet güvencelerine tabi olmaması, bu düzenlemelerin hazırlanmasında şeffaflık, katılım ve bilgiye dayalı gerekçelendirme sağlayacak usulî güvence- lere duyulan ihtiyacı daha da artırmaktadır. Bu ölçütler, düzenleyici etki analizinin temel ilke, kapsam ve güvencelerinin kanunla belirlenmesine; yöneme ve uygulamaya ilişkin teknik ayrıntıların ise bu kanuni çerçeve içerisinde düzenleyici işlemlere bırakılmasına yönelik öneriyi iç hukuk bakımından da desteklemektedir.

Düzenleyici etki analizinin hangi taslaklar bakımından hazırlanacağı, analizde yer alacak hususlar ve uygulanacak temel ilkeler Yönetmelikle Cumhurbaşkanının belirlemesine bırakılmış; parasal eşik değerler ile analiz kademeleri ise Cumhurbaşkanlığı Kararıyla düzenlenmiştir.⁹⁷ Böylece yürütmenin norm üretim faaliyetini usul bakımından sınırlandırması ve denetlenebilir kılması beklenen çerçevenin tamamı, yine yürütmenin tek taraflı olarak değiştirebileceği veya yürürlükten kaldırılabileceği işlemlere dayandırılmıştır. Bir usulî güvencenin kapsamının ve devamlılığının, sınırlandırması beklenen organın takdirine bırakılması, bu güvencenin istikrarını ve bağlayıcılığını önemli ölçüde zayıflatmaktadır. Buna, analiz yapılmamasına bağlanmış bir yaptırımın da bulunmaması eklenmelidir. Nitekim Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Yönetmelikte analiz yapılmasının zorunlu olduğu açıkça düzenlenmiş olmasına rağmen bazı durumlarda düzenleme taslaklarının analiz süreci hiç yürütülmeden veya analiz nihai hâle getirilmeden mevzuat görüşüne açılabil- diğini tespit etmektedir.⁹⁸ Yaptırımı bulunmayan ve yükümlüsü tarafın-

⁹⁶ AYM, E. 2013/114, K. 2014/184, k.t. 4.12.2014, RG 16.7.2015-29418; AYM, E. 2018/91, K. 2020/10, k.t. 19.2.2020, RG 30.4.2020-31114, § 110; AYM, E. 2019/35, K. 2019/53, k.t. 26.6.2019, RG 24.7.2019-30841, § 15. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olduğu yönünde bkz. AYM, E. 2018/149, K. 2022/163, k.t. 29.12.2022, RG 3.8.2023-32268, § 26; AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, k.t. 11.10.2023, RG 1.12.2023-32386, § 30. İdarenin kanuni- liği ilkesi bakımından ayrıca bkz. AYM, E. 2020/4, K. 2022/147, k.t. 30.11.2022, RG 2.6.2023-32209.

⁹⁷ Yönetmelik, m. 26/4; Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar, m. 5.

⁹⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu, 26.

dan her zaman değiştirilebilen bir usul kuralı, güvence işlevini iki yönden birden yitirmektedir.

Bu tespit, yalnızca öğretilerde ileri sürülen bir eleştiriden ibaret değildir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı da 2025 Yılı Değerlendirme Raporu’nda, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarına ilişkin analiz yükümlülüğünün “hâlihazırda yalnızca Yönetmelik ile sağlanmakta” olduğunu belirtmiş; “uluslararası düzeyde iyi uygulama örnekleri dikkate alındığında kanun düzeyinde bir mevzuat dayanağına ihtiyaç duyulduğunu” açıkça ifade etmiştir.⁹⁹ Dolayısıyla düzenleyici etki analizinin kanuni bir temele kavuşturulması gerekliliği, sistemi uygulamak ve gözetmekle görevli kurum tarafından da kabul edilmektedir.

Karşılaştırmalı hukuktaki uygulama da bu yöndedir. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren çok sayıda ülkede düzenleyici etki analizine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenmiş ve analiz yapılması kanuni bir yükümlülük hâline getirilmiştir.¹⁰⁰ OECD’nin iyi düzenleme ilkelelerinde de düzenleyici etki analizinin kanuni veya anayasal bir temele kavuşturulmasının, yükümlülüğün bağlayıcılığını güçlendireceği ve uygulanıp uygulanmadığının yargısal denetime konu edilmesine imkân tanıyacağı belirtilmektedir.¹⁰¹ Böyle bir hukuki dayanak, düzenleyici etki analizinin siyasi tercihlere bağlı geçici bir uygulama olmaktan çıkarıla-

⁹⁹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu, 25.

¹⁰⁰ Düzenleyici etki analizine anayasalar, kanunlar, parlamento içtüzükleri, başkanlık kararnameleri veya yönetmelikler kaynaklık edebilmektedir; bkz. Ulrich Karpen, “Implementation of Legislative Evaluation in Europe: Current Models and Trends,” *European Journal of Law Reform* 6, no. 2 (2004): 58. Birleşik Krallık’ta etki değerlendirmesine ilişkin kurallar düzenleyici reform kanunlarında yer almaktadır; bkz. *Regulatory Reform Act 2001*; *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*. Amerika Birleşik Devletleri’nde düzenleyici etki analizi uygulamaları başkanlık kararnameleriyle ortaya çıkmış ve gelişmiş; izleyen dönemde kabul edilen kanunlarla sistemin bilgi toplama, raporlama ve Kongre denetimine ilişkin boyutları yasal güvenceye kavuşturulmuştur, örn. *Paperwork Reduction Act of 1980*, *Regulatory Flexibility Act of 1980*, *Unfunded Mandates Reform Act of 1995* ve *Congressional Review Act of 1996*; Fransa’da ise bir anayasal ilke olan etki değerlendirmesinin uygulama esasları organik kanunla düzenlenmiştir; bkz. *LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

¹⁰¹ OECD, *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (Paris: OECD Publishing, 2020), 18.

rak uzun vadeli ve istikrarlı bir mekanizmaya dönüşmesine katkı sağlamaktadır.

Bu noktada akla gelen ilk soru, kanunların hazırlanmasına ilişkin kuralların kanunla belirlenmesinin, Anayasa'nın 95. maddesi uyarınca TBMM'nin kendi İçtüzüğüyle düzenlemesi gereken bir alana müdahale oluşturup oluşturmayacağıdır.¹⁰² Parlamentolar, yöntemsel bağımsızlık ilkesi gereğince, müzakere ve karar süreçleri de dâhil olmak üzere kendi iç işleyişlerine ilişkin kuralları içtüzükle belirlemektedir.¹⁰³ Bununla birlikte kanun yapım süreci bütünüyle parlamentonun iç işleyişinden ibaret değildir; TBMM tarafından kabul edilen kanunların yayımlanması ve gerektiğinde yeniden görüşülmek üzere geri gönderilmesi yoluyla Cumhurbaşkanı da sürece dâhil olmaktadır.

Bu tartışmada kanun yapım usulü ile norm kalitesine ilişkin ortak standartların birbirinden ayrılması gerekir. Burada önerilen kanun, komisyonların çalışma biçimi ile önerge, müzakere ve oylama usulleri gibi TBMM'nin iç işleyişine ilişkin konuları düzenlemeyecektir. Kanunla belirlenmesi gereken hususlar; düzenleyici etki analizinin tanımı, asgari içeriği, hazırlanmasında gözetilecek temel ilkeler ve kamuya açıklık yükümlülüğü gibi hukuk düzenindeki bütün normlar bakımından geçerli olması gereken ortak kalite ölçütleridir. Bu genel çerçevenin ötesindeki uygulama ayrıntıları ise yasama organı bakımından İçtüzükle, yürütme organı bakımından kendi düzenleyici işlemleriyle belirlenebilir.

Venedik Komisyonu, düzenleyici etki analizini de kapsayan mevzuat hazırlık ve taslak oluşturma kurallarının parlamento kaynaklı yasa tekliflerine de uygulanmasının, milletvekillerinin bağımsızlığına müdahale oluşturmayacağını belirtmiştir. Zira bu kurallar norm üretiminin teknik ve usulî yönleriyle sınırlı kalmakta, düzenlemenin siyasi içeriğine ilişkin tercihler milletvekillerinin takdirine bırakılmaktadır. Komisyon, norm üretimine ilişkin söz konusu kuralların tek bir metinde toplanmasını zorunlu görmemekte; aynı standartlara uyulmasının başka araçlarla da güvence altına alınabileceğini belirtmektedir.¹⁰⁴ Bu yaklaşım, ortak öl-

¹⁰² Anayasa, m. 95/1: "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür."

¹⁰³ Bakırcı ve Kılıç, Parlamento Hukuku, 48.

¹⁰⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Normative Acts of Bulgaria, CDL-AD(2009)053, adopted at the 81st Plenary Session (Venice, 11–12 December 2009), §§ 22–25, 30, 33 ve 35.

çütlerin kanunla belirlenmesi ile uygulamanın her organın kendi işlemini bırakılmasından oluşan iki katmanlı bir yapıya elverişlidir. Yasama ve yürütme organları için ortak hazırlık standartlarının benimsenmesi, mevzuatta dil ve biçim birliğinin sağlanmasına, normlar arasındaki tutarlılığın güçlendirilmesine ve yorum farklılıklarının azaltılmasına da katkıda bulunacaktır.

Ayrıca göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husus, normatif işlemlerin hazırlanmasına ilişkin bir kanunun diğer kanunlarla aynı hiyerarşik düzeyde bulunmasıdır. Bu nedenle sonraki bir kanunun, yalnızca bu kanunda öngörülen usul ve esaslara aykırı olduğu gerekçesiyle geçersiz sayılması mümkün değildir. Böyle bir düzenlemenin değeri hiyerarşik üstünlüğünden değil, norm üretimine ilişkin asgari ölçütleri belirlemesinden kaynaklanır. Bu ölçütlerden sapılması hâlinde söz konusu tercih görünür, tartışılabilir ve gerekçelendirilmesi beklenen bir hâle gelir. Kanun altı düzenleyici işlemler bakımından ise doğrudan hukuki bağlayıcılık doğmaktadır.

Etki değerlendirmesinin kanunlar bakımından bağlayıcılığının güçlendirilmesi ise bu değerlendirmenin anayasal bir ilke olarak kabul edilmesiyle mümkündür. Nitekim etki değerlendirmesine farklı kapsam ve biçimlerde anayasal dayanak tanıyan İsveç, İsviçre ve Fransa, parlamenter etki değerlendirmesi uygulamalarında da öne çıkan ülkeler arasındadır.¹⁰⁵ Bu örnekler, anayasal dayanağın etki değerlendirmesinin sürekliliğini sağlamanın yanı sıra parlamentonun değerlendirme kapasitesinin gelişmesine de katkıda bulunduğunu göstermektedir.¹⁰⁶

¹⁰⁵ İsveç Anayasasının bileşeni sayılan ve devlet organlarının işleyişini düzenleyen Regeringsformen, parlamento komisyonlarına kendi görev alanlarına ilişkin kararları takip etme ve değerlendirme yetkisi vermektedir. Federal İsviçre Anayasasının “Etkinlik Değerlendirmesi” başlıklı 170. maddesi, “Federal Meclis, federal tedbirlerin etkinlik açısından değerlendirilmesini sağlar” hükmünü içermektedir. 1958 Fransa Cumhuriyeti Anayasasında ise 2008 değişiklikleriyle Parlamentoyu düzenleyen 24. maddeye “Kamu politikalarını değerlendirir” ibaresi eklenmiş; kanun tasarılarına etki değerlendirmesi eklenmesi zorunluluğu, Anayasa’nın 39. maddesine dayanılarak çıkarılan 15 Nisan 2009 tarihli ve 2009-403 sayılı organik kanunun 8. maddesiyle düzenlenmiştir.

¹⁰⁶ Bkz. De Vrieze, “Post-Legislative Scrutiny in Europe,” 4, 12; Anglmayer, Better Regulation Practices, 2.

Bu bölümde ortaya konulan iki tespit, hukuki nitelikleri bakımından birbirinden ayrılmalıdır. Kanun yapımına ilişkin siyasi karar ve hazırlık süreçlerinin yürütme organında toplanması, Anayasa'nın yasama ile yürütme arasında öngördüğü organik ve işlevsel ayrılığı uygulamada aşındıran fiilî bir durumdur; kabul edilen kanunların geçerliliğini etkilememekle birlikte anayasal yetki düzeninin işleyişini dönüştürmektedir. Buna karşılık kanun taslaklarının hazırlanma usulünün, dayanağını 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden alan bir yönetmelikle belirlenmesi, doğrudan bir hukuka uygunluk sorunudur ve Anayasa'nın 104. ve 124. maddelerinin çizdiği sınırlar bakımından denetlenebilir niteliktedir. Bu iki tespitin ortak sonucu, norm üretimine ilişkin usulî güvencenin kapsamının ve devamlılığının, sınırlandırması beklenen organın takdirine bırakılmış olmasıdır.

Bu sorunların giderilmesi, yürütmenin sahip olduğu bilgi ve uzmanlıktan yararlanılmasından vazgeçilmesini değil, söz konusu katkının anayasal yetki ve sorumlulukları görünür kılacak bir çerçevede yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu amaçla, mevzuat hazırlama ve düzenleyici etki analizine ilişkin temel usul ve esaslar ilk aşamada kanunla belirlenmeli; bu ortak çerçevenin yasama organı bakımından nasıl uygulanacağı İçtüzükle, yürütme bakımından ise kendi düzenleyici işlemleleriyle düzenlenmelidir. Kamu kurumları, faaliyet alanlarında ortaya çıkan düzenleme ihtiyaçlarını TBMM'ye iletebilmeli; ancak kanun tekliflerine yönelik teknik hazırlık ve etki analizi çalışmalarında yürütmenin desteğine kural olarak parlamentonun inisiyatifi ve talebi üzerine başvurulmalıdır. Yürütme bünyesinde hazırlanan çalışmaların kurumsal kaynağı açıkça belirtilmeli; düzenleyici etki analizi raporları kanun teklifiyle birlikte TBMM'ye sunulmalı ve kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Böyle bir çerçeve, idarenin bilgi ve uzmanlığından yararlanılmasına imkân tanıırken, anayasal olarak milletvekillerine ait olan yasama inisiyatifinin fiilen yürütme organında yoğunlaşmasını önleyerek parlamentonun düzenleme ihtiyacının ve temel politika tercihlerinin belirlenmesindeki asli rolünü güçlendirme olanağı taşımaktadır.

B. Kurumsal Yapılanma ve İşleyiş Üzerine Tespit ve Öneriler

2022 tarihli Yönetmelik ve buna dayanılarak kabul edilen Usul ve Esaslar, Türkiye'de düzenleyici etki analizinin kurumsallaşmasında yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmaktadır. 2006 tarihli Yönetmeliğe dayanan ilk uygulama dönemi, kamu kurumlarında belirli bir farkındalık

yaratmakla birlikte düzenleyici etki analizinin mevzuat hazırlama sürecine sistematik ve sürekli biçimde yerleşmesini sağlayamamıştır. Bu nedenle 2022 sonrası uygulamanın, 2006'dan bu yana kesintisiz biçimde gelişen yerleşik bir tecrübenin devamı olarak değil, ikinci bir kurumsallaşma evresi olarak değerlendirilmesi daha uygundur. Kaldı ki önceki uygulamanın süreklilik kazandığı kabul edilse dahi, 2017 Anayasa değişikliğiyle yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi, söz konusu kurumsal yapının yeni anayasal yetki düzeni çerçevesinde yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde uzmanlaşmış bir birimin kurulması, uygulama rehberlerinin hazırlanması, kamu kurumlarına yönelik eğitimlerin düzenlenmesi ve yıllık değerlendirme raporlarının yayımlanmaya başlanması, bu dönemde kaydedilen önemli ilerlemelerdir. Nitekim yukarıda ortaya konulduğu üzere 2022 sonrası çerçeve, teknik tasarımı itibarıyla karşılaştırmalı uygulamada benimsenen iyi düzenleme ilkeleriyle büyük ölçüde uyumludur. Düzenleyici Etki Analizi Dairesi Başkanlığı'nın faaliyetleri de sürecin uluslararası standartlara yaklaştırılması yönünde belirgin bir kurumsal çaba bulunduğunu göstermektedir. Bu bölümde tartışılacak temel meseleler ise çerçevenin teknik içeriğinden ziyade, onu uygulayan kurumsal örgütlenmenin anayasal denge ve denetim mekanizmaları bakımından işlevselliği ile uygulamanın en belirgin eksikliği olan şeffaflık açığının sürecin etkinliği ve hesap verebilirliği üzerindeki etkileridir.

1. Yürütme Merkezli Kurumsallaşmanın Sınırları ve Bağımsız Gözetim İhtiyacı

Türkiye'deki kurumsal yapılanma, ana hatları itibarıyla ABD'de uygulanan modele benzemektedir. Her iki sistemde de düzenleyici etki analizi, düzenlemeyi hazırlayan kurum tarafından gerçekleştirilmekte ve yürütme merkezinde oluşturulan bir birimin incelemesine tabi tutulmaktadır. Bu bakımdan Düzenleyici Etki Analizi Dairesi'nin kurumsal açıdan en yakın karşılığı, Başkanlık teşkilatı bünyesindeki OMB içerisinde faaliyet gösteren Office of Information and Regulatory Affairs'tır (OIRA). Bununla birlikte bu biçimsel benzerlik, iki yapının aynı kurumsal işlevi yerine getirdiği anlamına gelmemektedir.

OIRA, bağımsız bir gözetim organı olarak değil, federal kurumların düzenleyici faaliyetlerinin Başkanın politika ve öncelikleriyle uyu-

munu sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu modelin ortaya çıkışında, kanundan kaynaklanan geniş düzenleme yetkilerine sahip federal kurumlarla Başkan arasında yaşanan gerilimler belirleyici olmuştur.¹⁰⁷ Dolayısıyla OIRA'nın merkezî incelemesi, Başkanın federal kurumlar üzerindeki siyasi ve idari kontrolünün araçlarından biridir. Bununla birlikte ABD'de düzenleyici etki analizi yalnızca Başkanın kurumlar üzerindeki kontrolüne hizmet etmemekte; analizlerin Kongre'ye sunulması, Government Accountability Office tarafından incelenmesi ve Kongre'nin düzenlemeleri gözden geçirme yetkisi aracılığıyla yasamanın yürütme üzerindeki denetimine de katkı sağlamaktadır. Böylece düzenleyici etki analizi, bir taraftan yürütme içi merkezî denetimin, diğer taraftan yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin bilgi temelini oluşturmaktadır.

Türkiye'de idarenin parlamenter rejim döneminden devralınan merkezî ve hiyerarşik yapısı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde daha da güçlenmiştir.¹⁰⁸ Bakanlar ile üst kademe kamu yöneticilerinin yasama organının onayına ihtiyaç duyulmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınabilmesi¹⁰⁹ ve idari teşkilatın Cumhurbaşkanlığı etrafında merkezîleşmesi, kamu kurumları ile Cumhurbaşkanlığı arasında ABD'deki federal kurum-Başkan gerilimine benzer bir kurumsal kar-

¹⁰⁷ ABD'de söz konusu kurumsal yapıyı doğuran tarihsel koşullar, OIRA'nın kuruluşu, kurumsal konumu ve Başkan adına yürüttüğü gözetim işlevine ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Asiye Çelik Demir, "Düzenleyici Etki Analizinin Kurumsallaşması" (Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 2025), 79–111. Konuya ilişkin başlıca çalışmalar için ayrıca bkz. William F. West, "United States of America," *Handbook of Regulatory Impact Assessment* içinde, ed. Claire A. Dunlop ve Claudio M. Radaelli (Cheltenham: Edward Elgar, 2016); William F. West, "The Institutionalization of Regulatory Review: Organizational Stability and Responsive Competence at OIRA," *Presidential Studies Quarterly* 35, no. 1 (2005): 76–93; Robert V. Percival, "Checks Without Balance: Executive Office Oversight of the Environmental Protection Agency," *Law and Contemporary Problems* 54, no. 4 (1991): 130; Murray Weidenbaum, "Regulatory Process Reform: From Ford to Clinton," *Regulation* 20, no. 1 (1997): 1–11; Julie Froud, Rebecca Boden, Anthony Ogus ve Peter Stubbs, *Controlling the Regulators* (Londra: Palgrave Macmillan, 1998), 163.

¹⁰⁸ 2010 sonrası giderek artan merkezîleşmenin idarenin işleyişi bakımından sonuçları için bkz. Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, 6. Baskı (Ankara: İmge Kitabevi, 2021), 244.

¹⁰⁹ Anayasa, m. 104/9: "Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler." Ayrıca bkz. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

şıtlığın ortaya çıkmasına imkân tanımamaktadır. Bu yapıda kamu kurumlarının Cumhurbaşkanının temel politika tercihlerinden bağımsız ve ya bunlara aykırı bir düzenleme iradesi geliştirmesi ve bu iradeyi sürdürrebilmesi, mevcut kurumsal yapı içinde beklenmesi güç bir ihtimaldir. Bu nedenle Düzenleyici Etki Analizi Dairesi, kurumlar arasında yöntem birliği sağlanması ve analizlerin teknik kalitesinin geliştirilmesi bakımından önemli bir işlev görmekle birlikte, OIRA'nın federal kurumların düzenleme tercihlerini Başkanın politikaları doğrultusunda yönlendiren siyasi gözetim rolüne karşılık gelen bir işlev üstlenmemektedir.¹¹⁰

Bu farklılık, yürütme içindeki merkezî kontrol biriminden vazgeçilmesini değil, söz konusu yapının, analizi hazırlayan ve onaylayan birimlerin dışında konumlanan bağımsız bir gözetim mekanizmasıyla tamamlanmasını gerektirmektedir. Düzenleyici Etki Analizi Dairesi hazırlama, koordinasyon ve iç kalite kontrolü işlevini sürdürürken, kanunla kurulacak ve işlevsel bağımsızlığa sahip bir kurul; analizlerin dayandığı kanıtların yeterliliğini, kullanılan yöntemlerin uygunluğunu ve ulaşılan sonuçlarla ortaya konulan veriler arasındaki ilişkiyi incelemelidir. Kurulun bağımsızlığı; farklı uzmanlık alanlarının temsil edildiği çoğulcu bir üye yapısı, üyelerin tamamının tek bir makam tarafından belirlenmesini önleyen bir atama usulü, belirli ve kademeli görev süreleri, yalnızca kanunda gösterilen nedenlerle görevden alınabilme güvencesi ile kendisine ait sürekli bir sekretarya ve bütçe aracılığıyla desteklenmelidir.¹¹¹

¹¹⁰ Türkiye’de mevzuat taslaklarının Cumhurbaşkanının politikaları bakımından değerlendirilmesi görevi, düzenleyici etki analizi sürecinin dışında ve ayrı bir birime verilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesinin (e) bendine göre Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, “bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanlığı Programına uygunluğu açısından incelemek”le görevlidir.

¹¹¹ Bağımsız gözetim organlarının kurumsal tasarımı ve karşılaştırmalı görünümü için bkz. Jonathan B. Wiener ve Alberto Alemanno, “Comparing Regulatory Oversight Bodies across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU,” *Comparative Administrative Law* içinde, ed. Susan Rose-Ackerman ve Peter L. Lindseth (Cheltenham: Edward Elgar, 2011), 309–335; OECD, *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board* (Paris: OECD Publishing, 2018).

Kurulun değerlendirmeleri hukuken bağlayıcı tutulmayabilir; ancak görüşlerinin kamuoyuyla paylaşılması ve olumsuz görüş hâlinde ilgili idarenin analizi gözden geçirmesi veya düzenleme tercihinin gerekçeli biçimde açıklaması zorunlu olmalıdır. Böylece kurul, siyasi tercihin yerindeliğini belirleyen bir karar mercii değil, bu tercihin yeterli bilgiye ve izlenebilir bir değerlendirme sürecine dayanıp dayanmadığını inceleyen bir dış kalite kontrol organı olarak işlev görecektir.

Yürütme içindeki merkezî kontrol biriminin bağımsız bir gözetim mekanizmasıyla tamamlanması, karşılaştırmalı uygulamada da benimsenen bir yöntemdir. Almanya'daki *Nationaler Normenkontrollrat*, Birleşik Krallık'taki *Regulatory Policy Committee* ve Hollanda'daki *Adviescollege Toetsing Regeldruk*, farklı kurumsal yapılara ve görev alanlarına sahip olmakla birlikte, düzenleyici etki analizlerini hazırlayan idarelerden ayrı olarak incelemekte ve değerlendirmelerini kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bu organların görüşleri her durumda hukuken bağlayıcı olmasa da, olumsuz değerlendirmelerin yayımlanması siyasi ve kamusal bir hesap verme baskısı oluşturmaktadır.¹¹²

ABD örneği, yürütme içindeki merkezî kontrolün tek başına ele alınamayacağını; bu kontrolün, yasama organının yürütmenin düzenleyici faaliyetlerini izleyebileceği güçlü bilgi ve denetim mekanizmalarıyla tamamlandığını göstermektedir. Türkiye bakımından da yürütme merkezli kurumsallaşmayı dengeleyecek tamamlayıcı ikinci unsur, TBMM'nin yürütmeden bağımsız biçimde bilgi elde etme, analiz yapma ve düzenleyici faaliyetleri denetleme kapasitesinin güçlendirilmesidir. Bununla birlikte bu çalışma, düzenleyici etki analizinin yürütme bünyesindeki kurumsallaşmasına odaklandığından, parlamenter kapasitenin hangi araçlarla geliştirilebileceği ayrı bir incelemeyi gerektirmektedir.¹¹³

¹¹² Üç kurumun ve benzer nitelikteki diğer gözetim organlarının kuruluşu, yetkileri ve çalışma yöntemlerinin karşılaştırmalı incelemesi için bkz. OECD, *Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*.

¹¹³ Yasama organının kendi ardıl değerlendirme kapasitesine ilişkin kapsamlı bir çalışma için bkz. Zülfiye Yılmaz, "Yasamanın Gerilemesi Olgusuna Karşı Parlamentoların Güçlendirilmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim," *Anayasa Hukuku Dergisi* 13, sy. 25 (2024): 1–66; Ömer Faruk Gençkaya, "Kaliteli Bir Yasamanın ve Etkili Bir Yasanın Aracı Olarak Yasama Sonrası İnceleme," *Özgürlük Araştırmaları Derneği Liberal Perspektif Raporu*, Sayı 31 (Mart 2023); Çelik Demir, "Düzenleyici Etki Analizinin Kurumsallaşması," 182–198.

Buradaki öneri de bu nedenle, mevcut yürütme içi kontrol biriminin bağımsız bir gözetim mekanizmasıyla desteklenmesi gereğiyle sınırlı tutulmaktadır. Yasama organının kendi değerlendirme kapasitesini geliştirilmesiyle birlikte ele alınması gereken bu öneri, yürütme merkezli kurumsallaşmanın anayasal sınırlar içinde tutulması bakımından önemli bir adımdır.

2. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açığı

Şeffaflık, kamu gücü kullanan organların işlem ve kararlarının, dayandıkları bilgi ve gerekçelerle birlikte görünür ve erişilebilir olmasını ifade eder; hesap verebilirlik ise bu organların yetkilerini kullanma biçimlerini yetkili merciler ve kamuoyu önünde açıklama ve gerekçeleştirme yükümlülüğünü ve bu açıklamadan doğabilecek sonuçlara katlanma yükümlülüğünü anlatır.¹¹⁴ İki kavram arasında işlevsel bir öncelik ilişkisi bulunmaktadır. Görünür olmayan bir faaliyet hakkında açıklama ve denetim mekanizmaları fiilen işletilemeyeceğinden şeffaflık, hesap verebilirliğin gerekli, ancak tek başına yeterli olmayan ön koşuludur. Bu iki kavram çok sayıda anayasal ilke ile de doğrudan ilişkilidir. Örneğin hukuk devleti ilkesi (m. 2), kamu gücünün denetlenebilir biçimde kullanılmasını gerektirmektedir. Çoğulcu demokrasi (m. 2) anlayışı ise vatandaşların yönetime katılımını seçimlerde oy kullanmakla sınırlandırmakta; bireylerin ve örgütlü toplumsal kesimlerin çeşitli mekanizmalar aracılığıyla karar alma süreçlerine katılabilmelerini gerekli kılmaktadır.¹¹⁵ Bilgi edinme hakkı (m. 74), bireylerin kamu makamlarının elindeki bilgilere erişimini güvence altına alırken, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olması (m. 125) idarenin yargısal denetimini güvence altına almaktadır.

¹¹⁴ Şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının içeriği ve kamu hukukundaki karşılığı için bkz. Ellen Rock, “Accountability: A Core Public Law Value?,” *Australian Journal of Administrative Law* 24, no. 3 (2017); Carol Harlow, “Accountability and Constitutional Law,” içinde *The Oxford Handbook of Public Accountability*, ed. Mark Bovens, Robert E. Goodin ve Thomas Schillemans (Oxford: Oxford University Press, 2014); Uğur Tabak, *Anayasa Hukuku Perspektifinden Sayıştay’ın Bağımsızlığı ve Etkililiği: Uluslararası Standartlar ve Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Reform Önerileri*, 1. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2025), 25–46.

¹¹⁵ Demokratik devlet ilkesinin bir gereği olarak sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine katılımı üzerine bkz. Batum, Yılmaz ve Köybaşı, *Anayasa Hukuku*, 623 vd.

Düzenleyici etki analizi bakımından şeffaflık ve hesap verebilirlik, aracın temel ilkelerindendir.¹¹⁶ Analiz, düzenleyici tercihin bilgi ve kanıt temelini ortaya koyarak gerekçelendirme yükümlülüğünü somutlaştırmakta; raporun yayımlanması ise bu gerekçenin parlamento, paydaşlar ve kamuoyu önünde sınanmasına imkân tanımaktadır. Bu nedenle yayımlanmayan bir etki analizi, yürütme içi teknik inceleme işlevini belirli ölçüde sürdürse de kamusal hesap verebilirliğe hizmet eden bir usulî güvence olma niteliğini önemli ölçüde yitirmektedir.

Yürürlükteki uygulamanın en belirgin sorunlarından biri, düzenleyici etki analizi sürecinin kamuoyuna kapalı yürütülmesinden kaynaklanan şeffaflık ve buna bağlı hesap verebilirlik açığıdır. Usul ve Esaslar, analiz raporlarının yayımlanmasına ilişkin herhangi bir yükümlülük öngörmemekte; kamuoyunu ilgilendiren mevzuat taslaklarının yayımlanmasını da taslağı hazırlayan idarenin takdirine bırakmaktadır. Oysa düzenleyici etki analizinin işlevi, idare içinde teknik bir inceleme yapılmasıyla sınırlı değildir. Analizde kullanılan bilgi ve verilerin, değerlendirilen seçeneklerin ve tercih edilen düzenlemenin gerekçelerinin kamuoyuyla paylaşılması, hem paydaş katılımının sağlanması hem de karar alıcıların hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi bakımından sürecin asli bir unsurudur. Böylece karar alma sürecinin demokratik meşruiyeti, yalnızca karar alıcıların seçimle göreve gelmesine değil, kararın kamusal, kapsayıcı ve bilgiye dayalı bir müzakere sonucunda oluşturulmasına da dayanır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024 yılından itibaren yıllık değerlendirme raporları yayımlayarak uygulamaya ilişkin toplu istatistikleri kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bununla birlikte açıklanan bilgiler, sürecin niceliksel görünümüne ilişkin genel verilerle sınırlıdır. Nihai hâle getirilen analiz raporlarının içerikleri, hangi düzenleme taslaklarına ilişkin oldukları ve düzenleme tercihleri üzerinde ne ölçüde etkili oldukları kamuoyuna açıklanmamaktadır. Üstelik yıllık değerlendirme raporlarının yayımlanması da hukuki bir yükümlülüğe değil, Başkanlığın takdirine dayanmaktadır. Dolayısıyla mevcut açıklık düzeyi, kurumsallaşmış bir şeffaflık güvencesi olmaktan ziyade, idarenin iradesine bağlı ve her zaman değiştirilebilir bir uygulama niteliğindedir.

Analiz raporlarının yayımlanmaması, düzenlemenin dayandığı verilerin güvenilirliğinin, değerlendirilen seçeneklerin yeterliliğinin ve kul-

¹¹⁶ OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (Paris: OECD Publishing, 2012), ilkeler 2, 4.5, 6.

lanılan yöntemlerin bilimsel niteliğinin kamuoyu tarafından incelenmesini engellemektedir. Bu eksiklik, sistemin etkinliğinin nesnel biçimde değerlendirilmesini de güçleştirmektedir. Raporların içeriği ve nihai karar üzerindeki etkisi bilinmediği sürece, analizlerin düzenleme kalitesine ne ölçüde katkı sunduğu; uygulamada görülen sorunların analizlerin niteliksel yetersizliğinden mi yoksa yeterli düzeyde hazırlanmış analizlerin siyasi karar aşamasında dikkate alınmamasından mı kaynaklandığı belirlenmemektedir. Dolayısıyla yayımlama yükümlülüğünün bulunmaması, düzenleyici etki analizini bütünüyle işlevsiz kılmamakta; ancak onu esas itibarıyla yürütme içi bir teknik inceleme ve kalite kontrolü mekanizmasına indirgemekte, şeffaflık ve hesap verebilirlik işlevlerini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kendi değerlendirmeleri de uygulamanın henüz politika oluşturma sürecine tam olarak yerleşmediğini göstermektedir. Başkanlık, analizlerin çoğunlukla düzenleme taslağı hazırlandıktan sonra gerçekleştirdiğini ve bu nedenle politika geliştirme aracı olmaktan çıkarak mevcut düzenleme tercihinin gerekçelendiren bir belgeye dönüşebildiğini belirtmektedir.¹¹⁷ Ağustos 2024 itibarıyla Başkanlığa iletilen ve analiz raporu bulunan 163 düzenleme taslağının 126'sı dört aşamalı, 37'si ise paydaş analizi ile izleme ve değerlendirme aşamalarını da içeren sekiz aşamalı analize tabi tutulmuş; taslakların tamamına yakınında yöntem olarak güçlü yönler–zayıf yönler analizine başvurulmuştur.¹¹⁸ Başkanlığın kendi tespitine göre bu yöntemin görece kolay ve uygulanabilir olması daha kapsamlı ve nicel analizlerin kulla-

¹¹⁷ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu, 25: “DEA’ların olması gerekenin aksine büyük çoğunlukla düzenleme taslağı hazırlandıktan sonra yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum karar verme sürecine yön verme kapasitesinin yeterli kullanılamamasına ve dolayısıyla DEA’ların politika geliştirme aracı olmaktan ziyade mevcut taslağı gerekçelendirme aracı hâline gelmesine sebebiyet verebilmektedir.” Aynı sıralamanın yasama aşamasında da sürdüğüne örnek olarak bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 28, Yasama Yılı 2, 3’üncü Toplantı, 11 Temmuz 2024, 219: Komisyon Başkanı, eleştirilen bir madde bakımından “kurumlardan görüş alınıp etki analizleri yapılacak (...) ondan sonra Genel Kurula kadar bu konu değerlendirilecek” demiştir.

¹¹⁸ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu (Ankara: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025), 11. Dört ve sekiz aşamalı analiz ayrımı, düzenlemenin yıllık bütçe yüküne göre belirlenmektedir; yıllık bütçe yükü 100 milyon TL ve üzerinde olan düzenlemeler sekiz aşamalı analize tabidir.

nılmamasına yol açmakta; söz konusu analiz çoğu zaman yüzeysel bir değerlendirme aracına dönüşmektedir.¹¹⁹ Bu veriler, 2022 sonrasında önemli bir kurumsal kapasite oluşturulmuş olmakla birlikte, analizlerin zamanlaması, kapsamı ve yöntemsel niteliği bakımından uygulamanın henüz gelişim aşamasında olduğunu ortaya koymaktadır.

Şeffaflık ihtiyacının yalnızca dışarıdan yöneltilen bir eleştiri olmaması da dikkat çekicidir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kamu idareleri arasında gerçekleştirdiği ankette katılımcıların yüzde seksen biri düzenleyici etki analizine ilişkin istatistiklerin raporlanarak yayımlanması, yüzde kırk altısı ise analiz raporlarının kamuoyuna açık biçimde paylaşılması gerektiğini belirtmiştir.¹²⁰ Dolayısıyla raporların yayımlanması, yalnızca öğretide ileri sürülen bir öneri değil, analizleri hazırlayan idareler tarafından da uygulamanın geliştirilmesi için gerekli görülen bir ihtiyaçtır.

Şeffaflık açığı, kanun tekliflerine kaynaklık eden analizlerin milletvekillerine aktarılmaması bakımından daha ağır sonuçlar doğurmaktadır. Analiz raporları TBMM'ye gönderilmiş olsa dahi, ilgili kanun teklifiyle birlikte ve komisyon görüşmelerinden makul bir süre önce milletvekillerine sistematik biçimde iletilmemektedir. Tutanaklardan, düzenleyici etki analizi yapıp yapılmadığının milletvekillerince sorulması üzerine bazı durumlarda rapora ancak ısrarlı talep sonucunda ulaşılabildiği, bazı durumlarda ise raporun komisyona hiç iletilmediğinin bildirilmesiyle yetinildiği anlaşılmaktadır.¹²¹ Oysa rapora ancak komisyon görüşme-

¹¹⁹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu, 26.

¹²⁰ Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu, 19. Ankete 97 kurum ve kuruluştan 276 kişi katılmıştır; bkz. aynı rapor, 17.

¹²¹ Milletvekili Gökçe Gökçen, hazırlanmış analiz raporlarına erişemediğini Genel Kurulda şu sözlerle ifade etmiştir: “Etki analizi yapılan kanunların analizlerine ben bir milletvekili olarak ulaşamıyorum. Tüm komisyonlara tek tek telefon açtım, var olanları tek tek sorarak edinmeye çalıştım, çok az sayıda analize ulaşabildim, bunlar da tüm sorulara yanıt vermeyen analiz raporları oldu.” Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem 28, Yasama Yılı 3, 48’inci Birleşim, 15 Ocak 2025. Komisyon aşamasındaki bir örnek için bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 28, Yasama Yılı 2, 3’üncü Toplantı, 11 Temmuz 2024, 59–61: altı komisyon üyesi, görüşülmekte olan (2/2258) esas numaralı kanun teklifi bakımından İçtüzüğü’nün 38. maddesi uyarınca Anayasaya uygunluk denetimi yapıp yapılmadığının ve etki analizi hazırlanıp hazırlanmadığının bildirilmesi-

leri sırasında veya milletvekillerinin özel talebi üzerine erişilebilmesi, milletvekillerine inceleme ve değerlendirme için yeterli zaman tanıma-
makta; belgenin yasama müzakerelerine bilgi sağlama işlevini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır.

Düzenleyici etki analizi, yerine getirilmesi gereken teknik bir zorunluluktan ibaret olmayıp düzenleme ihtiyacını, değerlendirilen seçenekleri, bu seçeneklerin muhtemel etkilerini ve tercih edilen çözümün gerekçelerini görünür kılan bir belgedir. Milletvekillerinin kanun teklifi hakkındaki iradelerini serbest ve bilgiye dayalı biçimde oluşturabilmele-
ri için raporu incelemeye, kullanılan verileri değerlendirmeye ve gerektiğinde ek bilgi talep etmeye yetecek zamana sahip olmaları gerekir. Bu nedenle kanun tekliflerine kaynaklık eden analiz raporlarının komisyon görüşmelerinden makul bir süre önce bütün komisyon üyelerine iletilme-
si ve komisyon belgeleri arasında erişilebilir hâle getirilmesi öncelikle güvence altına alınmalıdır.

Şeffaflık açığının bütünüyle giderilebilmesi için taslak düzenleme-
ler ile bunlara ilişkin düzenleyici etki analizi raporlarının görüş alma sü-
recinden önce kamuoyuyla paylaşılması kanuni bir yükümlülük hâline
getirilmelidir.¹²² Paydaşlardan alınan görüşler, bu görüşler doğrultusun-
da yapılan değişiklikler ve dikkate alınmayan görüşlerin nedenleri de

ni, hazırlanmışsa bir nüshasının verilmesini yazılı olarak talep etmiş; Komisyon Baş-
kanı talebi önerge değil dilekçe sayarak işleme almış ve “Komisyonumuza böyle bir
rapor zaten gelmedi” yanıtını vermiştir.

¹²² Analiz raporlarının yayımlanmasına ilişkin yükümlülük mutlak nitelikte düşünül-
memelidir. Kişisel verilerin korunması, millî güvenlik, savunma ve istihbarat hizmet-
leri, devlet sırrı, ticari sır ve ülkenin ekonomik çıkarları, açıklığın sınırlandırılmasını
haklı kılabilen nedenlerdir. Nitekim Usul ve Esaslar, kurumların analiz sürecinde
bilgi ve belge sağlama yükümlülüğünü bu nedenlerle sınırlandırmakta; 4982 sayılı
Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da benzer nitelikteki bilgileri bilgi edinme hakkının
kapsamı dışında bırakmaktadır. Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin
Usul ve Esaslar, m. 6/4; 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, m. 9, 16–18, 21 ve
23. Kanun’un 9. maddesi, gizli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir
nitelikteki bilgilerin aynı belgede bulunması hâlinde, korunan bilgilerin ayrılarak
belgenin kalan kısmının erişime açılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte söz ko-
nusu nedenler, analiz raporunun bütünüyle yayımlanmamasının genel bir gerekçesine
dönüştürülmemelidir. Korunan bilgilerin rapordan ayrılması, anonimleştirilmesi veya
çıkarılması mümkün olduğu ölçüde raporun kalan kısmı kamuoyuna açıklanmalı; ra-
porun tamamının yayımlanmaması ise dar yorumlanan istisnai hâllerle sınırlı tutul-
malı ve gerekçelendirilmelidir.

yayımlanmalıdır. Kanun tekliflerine kaynaklık eden analiz raporları ise hazırlandıkları kurum açıkça belirtilerek teklif metniyle birlikte TBMM'ye sunulmalı ve komisyon üyelerine zamanında dağıtılmalıdır. Böylece düzenleyici etki analizi, yalnızca yürütme içinde kullanılan teknik bir belge olmaktan çıkarak kamuoyunun düzenleme tercihlerini değerlendirmesine, milletvekillerinin iradelerini yeterli bilgiye dayanarak oluşturmaya ve karar alıcıların tercihlerinin denetlenmesine hizmet eden bir hesap verebilirlik aracı hâline gelebilecektir.

SONUÇ

Düzenleyici etki analizi, taslak düzenlemelerin muhtemel ekonomik, sosyal, çevresel ve hukuki etkileri ile yürürlükteki düzenlemelerin belirlenen amaçlara ulaşma düzeyinin nesnel bilgi ve veriler temelinde değerlendirilmesini sağlayan bir araçtır. Bununla birlikte aracın işlevi, karar alıcılara teknik bilgi sunulmasıyla sınırlı değildir. Paydaşların sürece katılması, düzenleme tercihlerinin gerekçelendirilmesi ve analiz sonuçlarının kamuoyuyla paylaşılması, düzenleyici etki analizini aynı zamanda şeffaflık ve hesap verebilirliğe hizmet eden usulî bir güvence hâline getirmektedir. Bu nedenle düzenleyici etki analizinin başarısı, kullanılan yöntemlerin bilimsel niteliği kadar, dayandığı hukuki çerçeve ve içinde örgütlendiği kurumsal yapıya da bağlıdır.

Türkiye'de 2022 yılında oluşturulan hukuki ve kurumsal çerçeve, düzenleyici etki analizinin kurumsallaşmasında yeni bir evrenin başlangıcını oluşturmaktadır. Uzmanlaşmış bir birimin kurulması, kademeli analiz yapısının benimsenmesi, merkezî inceleme mekanizması ve üst düzey sahiplenme araçları, teknik ve kurumsal kapasite bakımından önemli ilerlemelerdir. Bununla birlikte analizin kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarıyla sınırlandırılması, yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemlerin kapsam dışında bırakılması ve yürürlükteki mevzuatın ardıl değerlendirilmesine ilişkin bağlayıcı bir usul öngörülmemesi sistemin bütüncül niteliğini zayıflatmaktadır. Analiz kapsamının düzenleyici işlemin türünden ziyade muhtemel etkilerinin ağırlığına göre belirlenmesi ve öncül analizden muaf tutulan düzenlemeler için belirli bir süre içinde ardıl değerlendirme yapılmasını sağlayacak bir telafi mekanizmasının kurulması bu eksiklikleri giderebilir.

Yürürlükteki çerçevenin anayasal açıdan doğurduğu ilk sorun, yürütme bünyesinde kanun taslakları hazırlanmasıdır. İdarenin bilgi ve uzmanlığıyla yasama sürecine katkıda bulunması tek başına anayasal

yetki paylaşımı bakımından sorun oluşturmamaktadır. Ancak düzenleme ihtiyacının belirlenmesi, politika seçeneklerinin değerlendirilmesi ve teklif metninin hazırlanması süreçlerinin yürütme bünyesinde gerçekleştirilmesi ve bu metinlerin kurumsal kaynağı açıklanmaksızın milletvekilleri aracılığıyla TBMM'ye sunulması teknik destek sınırını aşmaktadır. Böylece kanun teklif etme yetkisi biçimsel olarak milletvekillerinde kalırken yasama inisiyatifi fiilen yürütmede yoğunlaşmaktadır.

İkinci anayasal sorun, sistemin normatif dayanağına ilişkindir. Analiz yükümlülüğünün kapsamı, eşikleri ve kademeleri yürütmenin tek tarafı olarak değiştirebileceği işlemlerle belirlenmiş; yürütmeyi bağlaması beklenen usulî güvence, yükümlüsünün takdirine bırakılmıştır. Ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle verilen mevzuat hazırlama görevinin kanunların hazırlanma usulünü de kapsayacak biçimde yorumlanması, Anayasa'nın yasama yetkisini ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu sınırlarını düzenleyen hükümleriyle bağdaşmamaktadır. Bu nedenle düzenleyici etki analizinin tanımı, kapsamı, asgari içeriği, temel ilkeleri, yayımlanması ve gözetimi kanunla düzenlenmeli; TBMM'nin iç işleyişine ilişkin hususlar İçtüzükte, yürütme bakımından uygulama ayrıntıları ise kanuni çerçeveye uygun düzenleyici işlemlerle belirlenmelidir. Kanun tekliflerine yönelik teknik destek kural olarak TBMM'nin veya ilgili komisyonun inisiyatifiyle sağlanmalı; yürütme bünyesinde hazırlanan çalışmaların kurumsal kaynağı açıklanarak analiz raporları teklif metniyle birlikte TBMM'ye sunulmalıdır. Etki değerlendirmesinin anayasal bir ilke olarak benimsenmesi bu çerçevenin bağlayıcılığını güçlendirebilirse de etkili olabilmesi, kanuni, kurumsal ve usulî güvencelerle desteklenmesine bağlıdır.

Kurumsal örgütlenme bakımından Düzenleyici Etki Analizi Dairesi, yöntem birliğinin sağlanması, kurumlara rehberlik edilmesi ve teknik kalitenin geliştirilmesi yönünden önemli bir işlev üstlenmektedir. Ancak yürütme içi kalite kontrolü ile bağımsız gözetim birbirinin yerine geçebilecek işlevler değildir. Bu nedenle Dairenin koordinasyon ve iç kalite kontrolü rolü korunurken sistem, kanuni dayanağa ve işlevsel bağımsızlık güvencelerine sahip ayrı bir gözetim organıyla tamamlanmalıdır. Kurulun değerlendirmelerinin yayımlanması ve olumsuz görüşlerinin ilgili idare bakımından gerekçeli bir karşılık gerektirmesi, düzenleyici etki analizinin dışsal denetimini ve kamusal hesap verebilirliğini güçlendirecektir.

Yürürlükteki sistemin en belirgin uygulama sorunu ise şeffaflık ve buna bağlı hesap verebilirlik açığıdır. Yıllık değerlendirme raporları toplu istatistikler sunmakla birlikte hangi taslaklar için analiz yapıldığını, hangi verilerin kullanıldığını ve analizlerin düzenleme tercihleri üzerindeki etkisini göstermemektedir. Analizlerin çoğunlukla taslak hazırlandıktan sonra yapılması da mekanizmayı politika seçeneklerini yönlendiren bir araç olmaktan çıkararak önceden verilmiş kararları gerekçelendiren bir belgeye dönüştürme riski taşımaktadır. Bu nedenle taslak düzenlemeler ile analiz raporları görüş alma sürecinden önce kamuoyuyla paylaşılmalı; paydaş görüşleri, bunların düzenlemeye etkisi ve dikkate alınmayan görüşlere ilişkin gerekçeler yayımlanmalıdır. Kanun tekliflerine kaynaklık eden raporların ise komisyon görüşmelerinden makul bir süre önce milletvekillerine iletilmesi ve komisyon belgeleri arasında erişilebilir hâle getirilmesi güvence altına alınmalıdır.

Çalışmanın anayasa hukuku bakımından ulaştığı temel sonuç, düzenleyici etki analizinin öneminin yalnızca daha etkili ve kaliteli normların hazırlanmasını sağlamasından kaynaklanmadığıdır. Bu mekanizma, yürütme merkezli norm üretimini şeffaflık, katılım, bilgiye dayalı gerekçelendirme ve dışsal gözetim ilkelerine bağladığı ölçüde, yürütmenin düzenleme sürecindeki demokratik meşruiyeti artırabilir; böylece norm üretim yetkisinin kullanılma biçimini sınırlayan ve demokratik hesap verebilirliği güçlendiren bir usul çerçevesi oluşturabilir. Bunun için kanuni bir normatif temel, yürütme içi kalite kontrolünü tamamlayan bağımsız gözetim, analizlerin kamuoyuna açıklanması ve TBMM'nin bilgiye zamanında erişiminin güvence altına alınması gerekmektedir. TBMM'nin kendisine sunulan bilgi ve analizleri yürütmeden bağımsız biçimde değerlendirebilecek idari ve teknik kapasiteye kavuşturulması da düzenleyici etki analizinin organlar arası dengeye katkı sunabilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu koşullar sağlandığında düzenleyici etki analizi, yürütme içinde yerine getirilen teknik bir yükümlülük olmaktan çıkarak norm üretiminin rasyonelliğini, şeffaflığını ve demokratik meşruiyetini güçlendiren etkili bir usulî güvenceye ve hesap verebilirlik aracına dönüşebilecektir.

KAYNAKÇA

Anglmayer, Ina. “Better Regulation Practices in National Parliaments.” European Parliamentary Research Service, PE 642.835, Haziran 2020.

Aslan, Onur Kahan. *Türk Parlamento Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.

Avrupa Komisyonu. *Better Regulation Toolbox*. Temmuz 2023.

Bakırcı, Fahri, ve Abbas Kılıç. *Parlamento Hukuku (Karşılaştırmalı ve Uygulamalı)*. Ankara: Lykeion Yayıncılık, 2023.

Batum, Süheyl, Didem Yılmaz, ve Serkan Köybaşı. *Anayasa Hukuku: Temel Kavramlar ve Genel Esaslar*. 2. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2025.

Can, Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi: Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı.” *Anayasa Yargısı* 37, sy. 1 (2020): 129–160.

Canpolat, Önder. *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.

Cilavdaroğlu, Ahmet Alper. “Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği.” *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 19, sy. 2 (2019): 273–298.

Combrade, Bertrand-Léo. *L’obligation d’étude d’impact des projets de loi*. Paris: Dalloz, 2017.

Çelik Demir, Asiye. “Düzenleyici Etki Analizinin Kurumsallaşması.” Doktora tezi, Marmara Üniversitesi, 2025.

Çınarlı, Gülden. *2017 Değişiklikleri Sonrası 1982 Anayasası’na Göre Parlamentonun İdarenin Denetlenmesindeki Rolü*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.

De Vrieze, F. “Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe Is Getting Stronger.” Londra: Westminster Foundation for Democracy, 2020.

Duprat, J.-P. “The Judicial Review of Ex Ante Impact Assessment in France: An Attempt to Fuse the Principles of Legal Certainty and Institutional Balance.” *Legisprudence* 6, no. 3 (2012): 379–396.

Ekici, Birol. *Düzenleyici Etki Analizi: Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması*. Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2006.

Ekici, Birol, ve M. Çelik. “Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama.” *Amme İdaresi Dergisi* 40, sy. 1 (2007): 135–158.

Eliantonio, Mariolina, ve Aneta Spendzharova. “The European Union’s New Better Regulation Agenda: Between Procedures and Politics: Introduction to the Special Issue.” *European Journal of Law Reform* 19 (2017): 3–15.

Ertaş, Türker. *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Opinion on the Draft Law on Normative Acts of Bulgaria*. CDL-AD(2009)053. Adopted at the 81st Plenary Session, Venice, 11–12 December 2009.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *The Updated Rule of Law Checklist*. CDL-AD(2025)002. Adopted at the 145th Plenary Session, Venice, 12–13 December 2025.

Froud, Julie, Rebecca Boden, Anthony Ogus, ve Peter Stubbs. *Controlling the Regulators*. Londra: Palgrave Macmillan, 1998.

Garben, Sacha, ve Inge Govaere, ed. *The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assessment*. Londra: Bloomsbury, 2018.

Gedik, Ömer. *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü*. 1. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2023.

Gençkaya, Ömer Faruk. “Kaliteli Bir Yasamanın ve Etkili Bir Yasanın Aracı Olarak Yasama Sonrası İnceleme.” *Özgürlük Araştırmaları Derneği Liberal Perspektif Raporu*, Sayı 31, Mart 2023.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Cilt II. 2. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2020.

Güler, Birgül Ayman. *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*. 6. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2021.

Harlow, Carol. “Accountability and Constitutional Law.” *İçinde The Oxford Handbook of Public Accountability*, editörler Mark Bovens, Robert E. Goodin ve Thomas Schillemans, 195–210. Oxford: Oxford

University Press, 2014. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0005>.

Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2025.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “TBMM: Hükümeti: 1920, Hükümsüz Türkiye: 2020.” *İçinde TBMM Yüzüncü Yıl Armağanı: Hukuk, Siyaset Bilimi ve Tarih, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği*. İstanbul: Tekin Yayınevi, 2022.

Kanadoğlu, Osman Korkut, ve Ahmet Mert Duygun. *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. 4. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2025.

Karaosmanoğlu, Halime S. “Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması.” *Uzmanlık tezi, Devlet Planlama Teşkilatı*, 2006.

Karpen, Ulrich. “Implementation of Legislative Evaluation in Europe: Current Models and Trends.” *European Journal of Law Reform* 6, no. 2 (2004): 57–75.

Kirkpatrick, Colin, ve David Parker. “Editorial: Regulatory Impact Assessment—An Overview.” *Public Money & Management* 24, no. 5 (2004): 267.

Mader, Luzius. “The Evaluation of Draft Laws.” *İçinde Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, editörler Ulrich Karpen ve Helen Xanthaki. Oxford: Hart Publishing, 2017.

Meßerschmidt, Klaus. “Evidence-based review of legislation in Germany.” *The Theory and Practice of Legislation* 4, no. 2 (2016): 209–235.

Mor, Guy, ve Alon Jasper. “Parliamentary Arbitrage and the Case for Regulatory Policy in Parliament.” *The Theory and Practice of Legislation* 7, no. 3 (2019): 283–305.

Morrall III, John F. “An Assessment of the US Regulatory Impact Analysis Programme.” *İçinde Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 1997.

Nacak, Osman. “Politika Yapım Sürecinde Kullanılan Yeni Bir Yöntem: Düzenleyici Etki Analizi.” *Sakarya İktisat Dergisi* 5 (2016): 1–19.

Nacak, Osman. “Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye’de Kamu Politikalarının Oluşturulması: Aktör Temelli Bir Analiz.” *Doktora tezi, Sakarya Üniversitesi*, 2015.

Naundorf, Stephan, ve Claudio M. Radaelli. “Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods.” İçinde Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners, editörler Ulrich Karpen ve Helen Xanthaki. Oxford: Hart Publishing, 2017.

OECD. A Closer Look at Proportionality and Threshold Tests for RIA. Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment. Paris: OECD Publishing.

OECD. Better Regulation Practices across the European Union. Paris: OECD Publishing, 2022.

OECD. Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board. Paris: OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/6fc6749a-en>.

OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2018. Paris: OECD Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD Publishing, 2012.

OECD. Regulatory Impact Assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

OECD. Reviews of Regulatory Reform — Turkey: Crucial Support for Economic Recovery. Paris: OECD Publishing, 2002. [Türkçesi: Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu (çev.), Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme için Önemli Destek. Ankara: OECD ve Başbakanlık Dış İlişkiler Müsteşarlığı, 2002.]

Oleszek, Mark J. Sponsorship and Cosponsorship of House Bills. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023.

Onar, Erdal. Meclis Araştırması. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 419. Ankara: Sevinç Matbaası, 1977.

Önder, M. “Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi ve Uygulama Sorunları.” Türk İdare Dergisi 89, sy. 485 (2017): 771–812.

Özbudun, Ergun. Türk Anayasa Hukuku. 24. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2024.

Özkan, Seda. Etkili Parlamenter Muhalefetin Anayasal Esasları: Denetim Verileri Işığında Önerge Verme Eylemliliğine Çözümleyici Yaklaşım. 1. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2023.

Özsoy Boyunsuz, Şule. Başkanlık Sistemi ve Türkiye için Uygulanabilirliği. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014.

Pakdil, Naciye Betül Haliloğlu. “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Türkiye’de Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yasama ve Yürütmenin Rolü.” İstanbul Hukuk Mecmuası 81, sy. 4 (2024): 943–976.

Percival, Robert V. “Checks Without Balance: Executive Office Oversight of the Environmental Protection Agency.” Law and Contemporary Problems 54, no. 4 (1991): 127–204.

Popelier, Patricia. “Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox.” European Public Law 17, no. 3 (2011): 555–569.

Renda, Andrea. Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State. Brüksel: Centre for European Policy Studies, 2006.

Rock, Ellen. “Accountability: A Core Public Law Value?” Australian Journal of Administrative Law 24, no. 3 (2017): 189–203.

Rose-Ackerman, Susan. “Democracy and Executive Power: Administrative Policymaking in Comparative Perspective.” Revista de Derecho Público: Teoría y Método, no. 6 (2022): 159.

Rose-Ackerman, Susan, Stefanie Egidy, ve James Fowkes. Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Sezer, Abdullah. “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı.” Anayasa Yargısı 36, sy. 1 (2019): 145–210.

Söyler, Yasin. Mevzuat Yapım Hukuku ve Başbakanlığın Hukuksal Rolü. Ankara: Savaş Yayınevi, 2016.

Sözer, Ali Nazım. “Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi.” İçinde Norm Koyma ve Hüküm Verme, Ankara Hukuk Toplantıları, 17–18 Nisan 2009, 69–101. Ankara Üniversitesi Yayınları No. 279. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2009.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 2024 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu. Ankara, 2024.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 2025 Yılı Düzenleyici Etki Analizi Yıllık Değerlendirme Raporu. Ankara, Aralık 2025.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Düzenleyici Etki Analizi Rehberi. Sürüm 1.1. Ankara: Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Şubat 2023.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Paydaş Tespiti ve Paydaş Analizi Rehberi. Ankara: Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ocak 2025.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Uluslararası Düzenleyici Etki Analizi Yaklaşımları. Ankara: Düzenleyici Etki Analizi Dairesi Başkanlığı, 2024.

Şahinkaya, Y., ve İ. Aksel. “Mevzuat Hazırlamada Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması.” *Adalet Dergisi* 32, sy. 1 (2008): 1–24.

Şimşek Aktaş, Duygu. “Bilişim Teknolojilerindeki Gelişmelerin Anayasal Fonksiyonlar Üzerindeki Dönüştürücü Etkisi.” *Anayasa Yargısı* 36, sy. 2 (2020): 245–280.

Şirin, Tolga. “‘İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı’: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.” *Anayasa Hukuku Dergisi* 7, sy. 14 (2018): 293–330.

Tabak, Uğur. *Anayasa Hukuku Perspektifinden Sayıştay’ın Bağımsızlığı ve Etkililiği: Uluslararası Standartlar ve Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Reform Önerileri*. 1. Baskı Ankara: Yetkin Yayınları, 2025.

Ülgen Adadağ, Özen. “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar.” *Anayasa Yargısı* 36, sy. 1 (2019): 261–278.

Waldron, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Weidenbaum, Murray. “Regulatory Process Reform: From Ford to Clinton.” *Regulation* 20, no. 1 (1997): 1–11.

West, William F. “The Institutionalization of Regulatory Review: Organizational Stability and Responsive Competence at OIRA.” *Presidential Studies Quarterly* 35, no. 1 (2005): 76–93.

West, William F. “United States of America.” *İçinde Handbook of Regulatory Impact Assessment*, editörler Claire A. Dunlop ve Claudio M. Radaelli, 274–288. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

Wiener, Jonathan B., ve Alberto Alemanno. “Comparing Regulatory Oversight Bodies across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU.” *İçinde Comparative Administrative Law*, editörler Susan Rose-Ackerman ve Peter L. Lindseth, 309–335. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

Yamaç, Necati. “İngiltere, Hollanda ve ABD’de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar.” *Yasama Dergisi* 9 (2008): 35–56.

Yılmaz, Zülfiye. “Yasamanın Gerilemesi Olgusuna Karşı Parlamentoların Güçlendirilmesi Aracı Olarak Yasama Sonrası Denetim.” *Anayasa Hukuku Dergisi* 13, sy. 25 (2024): 1–66.

Mevzuat ve Kararlar

Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik. RG 16/10/1991, S. 21023.

Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar. RG 8/9/1992, S. 21339.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. RG 24/10/2003, S. 25269.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. RG 24/12/2003, S. 25326.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (yürürlüğe girmemiştir).

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG 17/2/2006, S. 26083. (Mülga)

Düzenleyici Etki Analizi Rehberi. 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi eki, RG 3/4/2007, S. 26482.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. 14/3/2016 tarihli ve 2016/8590 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG 19/3/2016, S. 29658.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. 23/2/2022 tarihli ve 5210 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, RG 24/2/2022, S. 31760.

Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar. 3/6/2022 tarihli ve 5681 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, RG 4/6/2022, S. 31856.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. RG 10/7/2018, S. 30474.

3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. RG 10/7/2018, S. 30474.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu Tutanak Dergisi. Dönem 28, Yasama Yılı 2, 1. Toplantı, 20 Şubat 2024.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu Tutanak Dergisi. Dönem 28, Yasama Yılı 2, 3'üncü Toplantı, 11 Temmuz 2024.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi. Dönem 28, Yasama Yılı 3, 48'inci Birleşim, 15 Ocak 2025.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. RG 13/4/1973, S. 14506.

Administrative Procedure Act, Pub. L. No. 79-404, 60 Stat. 237 (1946), codified at 5 U.S.C. §§ 551–559, 701–706.

Anayasa Mahkemesi, E. 1987/16, K. 1988/8, k.t. 19.4.1988, RG 23.8.1988-19908.

Anayasa Mahkemesi, E. 2013/114, K. 2014/184, k.t. 4.12.2014, RG 16.7.2015-29418.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/91, K. 2020/10, k.t. 19.2.2020, RG 30.4.2020-31114.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/120, K. 2023/171, k.t. 11.10.2023, RG 1.12.2023-32386.

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/149, K. 2022/163, k.t. 29.12.2022, RG 3.8.2023-32268.

Anayasa Mahkemesi, E. 2019/35, K. 2019/53, k.t. 26.6.2019, RG 24.7.2019-30841.

Anayasa Mahkemesi, E. 2020/4, K. 2022/147, k.t. 30.11.2022, RG 2.6.2023-32209.

Bundesverfassungsgericht. Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 – 2 BvE 4/23. http://www.bverfg.de/e/es20230705_2bve000423.html.

Congressional Review Act, Pub. L. No. 104-121, tit. II, subtit. E, §§ 251–253, 110 Stat. 868–874 (1996), codified at 5 U.S.C. §§ 801–808.

Legislative and Regulatory Reform Act 2006 (Birleşik Krallık).

LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (Fransa).

Paperwork Reduction Act of 1980, Pub. L. No. 96-511, 94 Stat. 2812, codified as amended at 44 U.S.C. §§ 3501–3521.

Regeringsformen (İsveç).

Regulatory Flexibility Act, Pub. L. No. 96-354, 94 Stat. 1164 (1980), codified as amended at 5 U.S.C. §§ 601–612.

Regulatory Reform Act 2001 (Birleşik Krallık).

Regulatory Right-to-Know Act, Treasury and General Government Appropriations Act, 2001, Pub. L. No. 106-554, app. C, § 624, 114 Stat. 2763A-161–162 (2000).

Unfunded Mandates Reform Act of 1995, Pub. L. No. 104-4, 109 Stat. 48, codified at 2 U.S.C. §§ 1501–1571.