



**m.**

**mecliste.org**



# **PLAN ve BÜTÇE KOMİSYONU**

Çalışmalarını İzleme Raporu

1 Ekim 2020 - 10 Haziran 2022



**mecliste.org**



DENGE VE  
DENETLEME AĐI  
DENGEDENETLEME.ORG



**mecliste.org**, Denge ve Denetleme Ağı tarafından yürütülen ve İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı (Sida) tarafından desteklenmektedir.



**PLAN VE  
BÜTÇE  
KOMİSYONU  
ÇALIŞMALARINI  
İZLEME  
RAPORU**

## GİRİŞ



Meclis temsili demokrasilerde vatandaşların iradesini temsil eder ve vatandaşın oyları ile seçilen milletvekilleri hepimizin hayatını çok yakından ilgilendiren işleri bizim adımıza ve bizim için yürütürler. Milletvekilleri, vatandaşlar adına yasa yaparlar, vatandaşlar adına bu yasaları uygulayan hükümeti denetlerler, o çatı altında gerçekleşen her türlü faaliyette vatandaş temsil ederler.

Dolayısıyla, başta yasa yapım süreci olmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında gerçekleşen her türlü faaliyet hakkında doğru ve güvenilir bilgiye sahip olmamız, yasa yapım sürecinin her aşamasının herkesin katılımını sağlayacak şeffaflıkta olması demokrasinin gereği olduğu kadar Meclis'in de daha etkin ve güçlü çalışabilmesinin gereğidir. Katılımcı, şeffaf ve dolayısıyla daha etkin ve güçlü çalışan bir Meclis yapısı için ise bu çatı altında gerçekleştirilen her türlü faaliyetin hepimiz tarafından sahiplenilmesi gerekmektedir.

Hepimizin dahil olduğu bir yasama süreci, nasıl yaşayacağımıza dair bir arada konuşmaya başlamak demektir. Yapımında söz sahibi olduğumuz yasalara daha içten ve ikna olarak uymak; bunları sahiplenmek demektir. Bu da toplumsal huzur ve adalet duygusunun daha çok yerleşmesini sağlar ve demokrasiyi hepimizin hayatında görünür hale getirir. Etkin bir yasama organında yapılan yasaların, vatandaşların talep ve ihtiyaçları temel alınarak yapılması için bu talep ve ihtiyaçların ifade edilebilmesi gerekir. Bunun yolu da, hem yasama sürecinin şeffaştırılması hem de bu sürece etkin katılımın sağlanmasından geçer.

Bu bakış açısı ile hareket eden **mecliste.org**, meclisin yasama, denetim, temsil işlevleri hakkında ve kanun tekliflerinin içeriği ile ilgili doğru, güvenilir bilgiyi sunmayı hedefleyen, farklı bakışlardan uzmanların analizlerine yer vererek farklı görüşlerin dile getirilip tartışılabilmesi için Türkiye'de bugüne kadar var olmayan yeni bir alanı açan bir platformdur.

Bu raporun yazılış amacı **mecliste.org**'un çalışmalarında da vurguladığı şeffaflık, katılım ve ihtiyaca yönelik yasa yapımını temel alan daha iyi bir kamu politikası yapılmasına hizmet edecek ölçütler ışığında yasamanın mutfağı olan komisyonların çalışmalarını değerlendirmektir. Böylelikle, yasa yapım sürecinin daha şeffaf ve katılımcı hale gelmesini; yasalar yapılırken veriye ve vatandaşın ihtiyacını gözeten nitelikte yapılıp yapılmadığı izleyerek daha iyi bir kamu politikası oluşmasına katkı sunulabilir. Şeffaf, katılımcı ve ihtiyaca dayalı olma ilkelerine dayanan yasa yapım süreci, yasaların kamu yararı doğrultusunda vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde yapılması için bir anahtardır.

Raporun bu ölçütlere dayanarak yaptığı değerlendirme; vatandaşların süreç hakkında bilgi sahibi olmasını ve sivil toplum örgütlerinin yasama sürecine katılarak politika yapım süreçlerine dahil olmasını artırmayı amaçlamaktadır.

## KOMİSYON



Kamuoyunu doğrudan etkileyen yasaların yapım sürecini anlamak, tüm aşamalarını kavramak ve hangi yasanın ne zaman hazırlandığını bilmek ve bu yasaların biz vatandaşları nasıl etkileyeceğini bilebilmek için yasama çalışmalarının mutfağı olan komisyonlar hakkında öncelikle temel bilgi sahibi olmak gerekir.

Komisyonlar, sürekli ya da geçici olarak bir konuyu Genel Kurul'un tamamının yapabileceğinden daha detaylı şekilde incelemek üzere atanmış milletvekillerinden oluşan yapılardır. Bu yapılar, milletvekillerine ve dolayısıyla Genel Kurul'a birden fazla konu üzerinde aynı anda çalışma olanağı verir. Bu konular önerilen bir kanunun detaylı şekilde incelenmesi, yürütmenin faaliyetlerinin incelenmesi ve bu konularda raporlar hazırlanması ve bazı özel araştırmaların ve incelemelerin yapılması gibi konuları kapsayabilir.

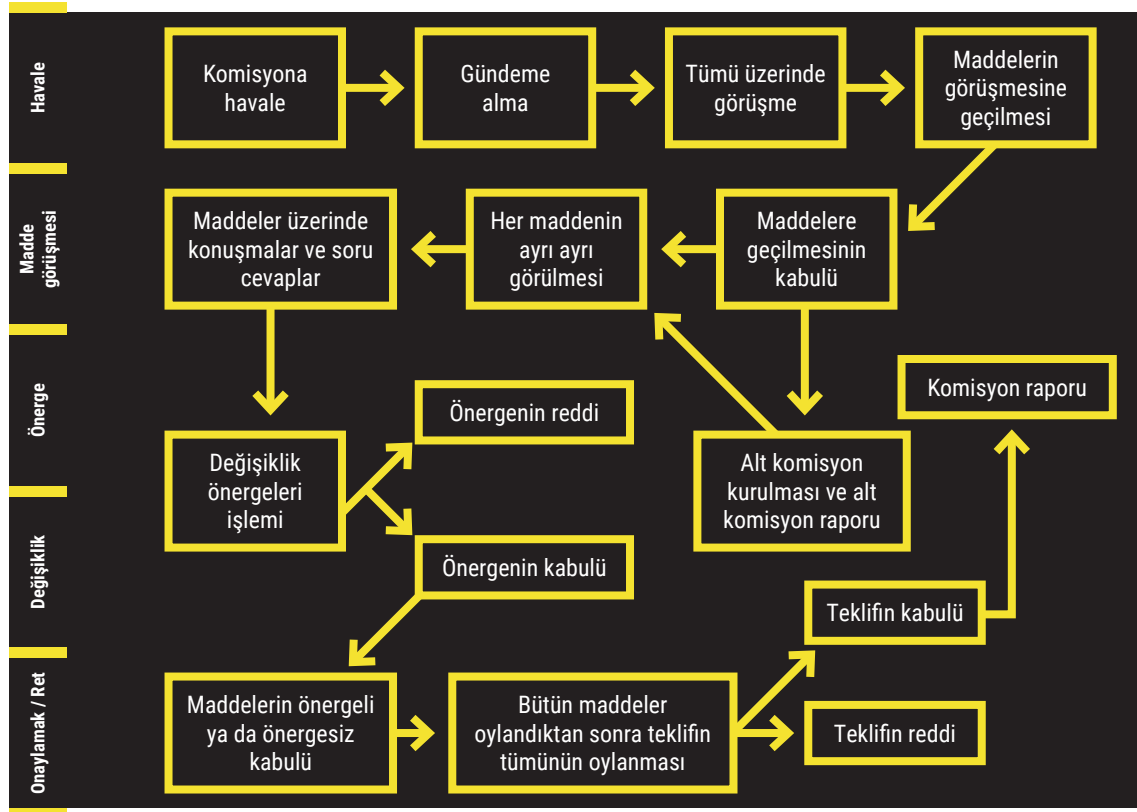
Genel Kurul, seçmene siyasi mesajların verildiği siyasal bir platform olarak adlandırılabilir. Öyle ki, yapılan görüşmelerde iktidar-muhalefet ilişkileri çerçevesinde kamuoyuna siyasal mesajlar verilir. Bu noktada komisyon incelemesi, bir parlamentodaki 'müzakere' sürecinin -ve dolayısıyla demokratik müzakerenin- tamamlayıcı bir parçasıdır.<sup>1</sup> Yasa metninin görüşüleceği esas komisyonda inceleme ve araştırmanın yeterli görülmediği ve daha ayrıntılı incelemelere ihtiyaç duyulduğu durumlarda alt komisyon kurulması yolu tercih edilebilir. Komisyonların çalışma yöntemi Genel Kurul'a göre, alt komisyonların çalışma yöntemi komisyonlara göre çok daha esnek ve yasa yapımına katkı sunmak, sürecin parçası olmak kısacası yasa yapım sürecine "katılmak" için daha elverişlidir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 'komisyon' adı altında yasama işlevini iki temel başlık altında gerçekleştirir. Bunlar, 'bilgi edinme ve denetim' ve 'kanun yapmak'tır.<sup>2</sup> Anayasa'nın 87 ve 98. maddesine bakıldığında ise komisyonlar sadece kanun görüşebilen 'yasama komisyonları' ve sadece denetim yapabilen 'denetim komisyonları' olarak iki gruba ayrılabilirler. Bu perspektiften incelendiğinde komisyonlar şu şekilde detaylandırılabilir:

<sup>1</sup> Bakırcı, Fahri, et al. *Parlamento Hukukuna Giriş*. Lykeion, 2020.

Yasama Komisyonları	Denetim Komisyonları	Karma İşlevli Komisyonlar
Anayasa	Dilekçe	İnsan Haklarını İnceleme
Adalet	KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri)	AB Uyum
Milli Savunma	Güvenlik ve İstihbarat	Kadın Erkek Fırsat Eşitliği
İçişleri	Meclis Soruşturması	
Dışişleri	Meclis Araştırması	
Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	Dijital Mecralar	
Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm		
Çevre		

Bir kanun teklifinin Meclis Başkanlığınca ilgili komisyonlara havale edilmesinden, teklifin kabul/reddine kadar geçen iş akışı, (1) havale, (2) madde görüşmesi, (3) önerge, (4)değişiklik, (5) onay/red olmak üzere 5 aşamadan geçmektedir. Komisyonlardaki iş akışı aşağıdaki şemadaki gibi gösterilebilir:



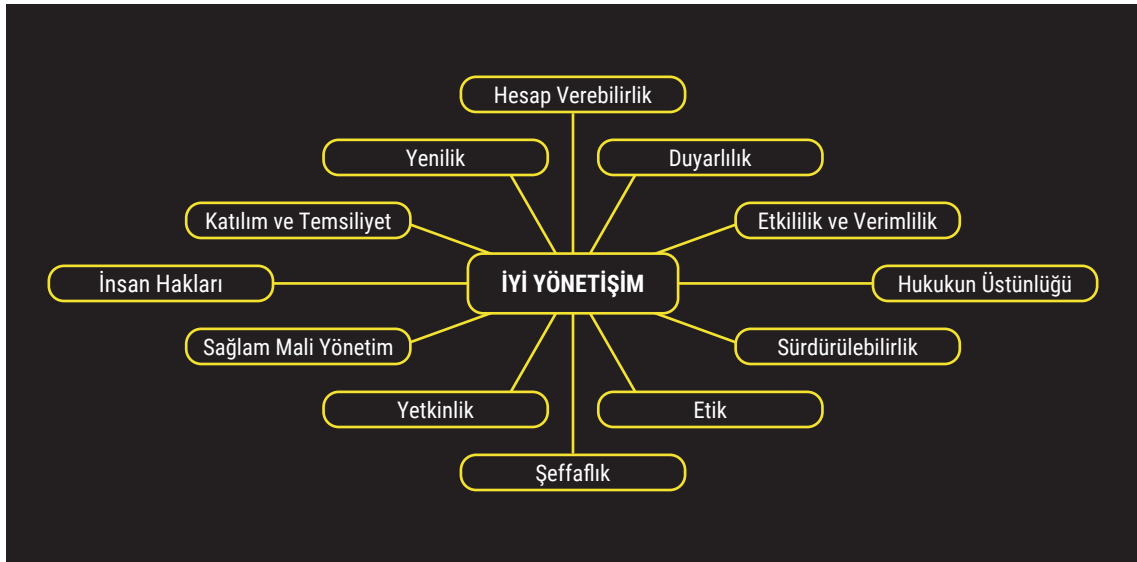
<sup>2</sup> Kılıç, Abbas. *Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi*, Adalet Yayınevi, Ankara. 2020.

## ARAŞTIRMA VE YÖNTEM



Bir yasama sürecinde komisyonların işlevi ve komisyon çalışmalarını izlemenin önemini tekrar etmek yanlış olmayacaktır. Bu kapsamda mecliste.org'un komisyon izleme çalışmaları ile kanun tekliflerinin aktif olarak havale edildiği, kamuoyunu en geniş ölçüde etkileyebilecek ve denetim mekanizmalarının dinamik bir biçimde çalıştığı komisyonların izlenmesi öncellenmiştir.

Kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler ışığında geleneksel kamu yönetiminin yerini alan ve vatandaş ile devlet iletişiminin güçlendirilmesini amaçlayan bir model olan 'iyi yönetim',<sup>3</sup> bu raporun oluşturulmasına da yön vermiştir. 'Yenidünya modeli' olarak nitelendirilen yönetişimin 12 temel ilkesi, komisyon izleme için oluşturulan ölçütlerin temelini oluşturmaktadır. Bu ilkeler 'Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Markası (ELOGE)'na göre katılım, temsiliyet, seçimlerin adil yapılması; duyarlılık; etkililik ve verimlilik; açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü; etik davranış; yetkinlik ve kapasite; yenilik ve değişime açık olma; sürdürülebilirlik ve uzun dönemli yönetim; sağlam mali yönetim; insan hakları, kültürel çeşitlilik ve sosyal kaynaşma ve hesap verebilirliktir.<sup>4</sup>



<sup>3</sup> Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı. *Good Governance: Improving Quality of Life*. Edited by Fikret Toksöz, TESEV Publications, 2008. Accessed 13 September 2022.

<sup>4</sup> Council of Europe, and CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL GOVERNMENT REFORM. *12 Principles of Good Governance*. 2008. Council of Europe, European Label of Governance Excellence (ELOGE), <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.

Bu çalışma kapsamında, komisyon izleme çalışmalarını bu ilkelerden şeffaflık, çoğulcu yapı, katılımçılık ve hesap verilebilirlik doğrultusunda ve objektif göstergeler aracılığıyla izlenmesi sağlanmaktadır. İyi yönetim modeli ilkelerine ek olarak, mecliste.org'un uzmanları Prof. Dr. Fahri Bakırcı ve Dr. Mustafa Biçer ile yapılan komisyon izleme çalışmayı doğrultusunda bu ilkeler izleme ölçütlerine dönüştürülmüş, buna bağlı olarak objektif ve somut verilere dayalı bir komisyon izleme için 'alt-ölçütler' belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, ölçütler oluşturulurken ölçütlerin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de vatandaşlar ve sivil toplum örgütlerine komisyonları izlemede yol gösterici olması amaçlanmıştır.

Rapor bulgularını oluşturan çıktılar, belirlenen 13 'ölçüt' ve 21 'alt-ölçüt' aracılığıyla, mecliste.org'un gönüllü çalışma grubu ile koordineli bir şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kamuoyuna açık veritabanınının (komisyon tutanakları, komisyon raporları, TBMM ve komisyon verileri) irdelenmesi ile belirlenmiştir. İzleme sürecinde pandemi koşullarından dolayı komisyonlarda fiziki bir izleme yapılamamıştır.

Raporun sonuç kısmında ise Prof. Dr. Fahri Bakırcı'nın değerlendirdiği bulgular, komisyonların çalışma biçimi 'Anayasa, TBMM İç Tüzüğü' ve 'komisyon içi kurallar' perspektifinden değerlendirilmiştir.

Komisyon çalışmaları izlenirken, seçilen komisyonların 27. Yasama Dönemi, 4. Yasama Yılı'ndan, raporun ilk taslak tarihi arasındaki (1 Ekim 2020 - 10 Haziran 2022) çalışmalarına odaklanılmıştır. Bu tarihler arasında çalışmaları izlenen komisyonlar 'Plan ve Bütçe Komisyonu' ile 'Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu'dur.

## KOMİSYON İZLEME ÖLÇÜTLER

### Şeffaflık

Şeffaflık ilkesi gereğince, kamuoyunun komisyonun verilerine güncel bir şekilde ulaşabilmesi gerekmektedir. Bu ölçütle;

- komisyon hakkında bilgiye,
- komisyonun gerekçesine,
- komisyona ilişkin Kanun metnine,
- komisyonun gündemine,
- komisyon üyesi milletvekillerinin bilgilerine ve
- komisyona gelen işlere ulaşıp ulaşılmadığının irdelenmesi yapılacaktır.



### Çoğulcu Yapı

Parlamento kültürü gereği komisyonlardaki çoğulcu yapıda, komisyon üyelerinin ve işleyiş sırasında tüm siyasi partilerin güçleri oranında gündemi belirleme, önerge verme, söz sahibi olmaları gerekmektedir.

İç Tüzüğü'nün 26. Maddesi gereğince komisyon üyelerinin üçte biri tarafından komisyona teklif edilecek gündem üzerine de komisyonlar, başkanlarınca toplantıya çağrılmaktadır. Dolayısıyla muhalefet partisi üyelerinin de bunu uygulamaya geçirmesi, çoğulcu yapı ölçütü açısından önemli bir uygulama girişimi sayılabilir. Bu çerçevede bu ölçütün belirlenmesi için yöneltilecek iki soru:

- Başkanlık divanı seçilirken muhalefete yer veriliyor mu?
- Komisyondaki muhalefet gruplarının gündemi belirlemedeki söz hakkı ne kadar?

### Görüşülen Kanun Teklifleri

Denge ve denetleme ilkeleri bağlamında muhalefet partilerinden gelen kanun tekliflerinin de ilgili komisyonlara havale edildikten sonra görüşülmesi gerekiyor. Bu bağlamda bu göstergenin ölçülmesi ve somut verilere dayalı olarak ortaya konulması ve ilgili ölçütün irdelenmesi için, şu sorular yönlendirilmiştir:

- Muhalefet partilerinin vermiş olduğu kanun tekliflerinden kaçısı görüşülüyor?
- Komisyonda kabul edilen kanun tekliflerinin aynısı ya da bir benzeri daha önce muhalefet partisi tarafından verilmiş mi? Yeni teklifte ya da komisyon raporunda bunlar dikkate alınıyor mu?
- İktidar partisinin vermiş olduğu kanun teklifi üzerinde muhalefet partilerinin belirleyici olma, düzeltme ya da benzer bir yaptırım yetkisi var mı?

### Mevcut İzleme Sistemi

Komisyunun işleyişine ait kurallara şeffaf bir biçimde ulaşılabilir olması, onların demokratik, Anayasaya ve İç Tüzüğe uygun bir biçimde uygulanıyor olması anlamına gelmemektedir. Komisyon içi kuralların şeffaf bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda mevcut izleme sistemine yönelik bulguların sağlanması için, şu alt-ölçütler tasarlanmıştır:

- Komisyonun kuralları şeffaf, tüm komisyon üyeleri ve kamuoyuna açık bir biçimde mi belirleniyor?
- Komisyonun kuralları komisyon üyeleri ya da yasama uzmanları tarafından mı belirleniyor? Yoksa iktidar partisi tarafından mı getiriliyor?

### Muhalefetin Performansı

Güçlü bir parlamentoda, komisyonda bulunan muhalefet partisi üyelerinin performansı oldukça önemli. Bu durumda muhalefet partili milletvekillerinin yalnızca komisyon toplantılarında orada bulunması değil, aynı zamanda oylamaya katılması, kanun tekliflerine ilişkin muhalefet şerhlerini düşmeleri ve söz almaları gerekmektedir. Bu ölçüt kapsamında irdelenecek iki soru şu şekildedir:

- Muhalefet, komisyonda görüşülen kanun tekliflerine ilişkin ne kadar söz alıyor?
- Muhalefet partileri, komisyon raporlarında ne kadar şerh düşüyor?

### Uzmanlık İncelemesi

Kuvvetler ayrılığı gereği komisyona havale edilen kanun tekliflerinin iktidar partisi ya da Cumhurbaşkanından gelen bir metin olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Zira, komisyonlar, gelen kanun tekliflerini Anayasaya uygunluktan ziyade, teknik açıdan da değerlendiren uzman kurullarıdır. Dolayısıyla, komisyona gelen bir kanun teklifinin doğrudan yalnızca redaksiyonlar yapılarak onaylanıyor olması gerçek bir uzmanlık incelemesi yapıldığı anlamına gelmemektedir. Bu ölçütün izlenmesi için aşağıdaki 'alt-ölçüt'lerin belirlenmesi gerekmektedir:

- Kanun teklifleri inceleme ya da kanun teklifleri araştırma formuna ulaşılabilir mi?
- Bu formlarda görüldüğü kadarıyla gelen tekliflerde objektif bir uzmanlık incelemesi yapılabilir mi?

### 'Uzman Çağırma' Uygulamasının İşlevi

İç tüzüğün 30. Maddesi gereğince komisyonlar, fikirlerini almak üzere uzmanlar çağırma yetkisine sahiptirler. Ancak görüşülen kanun teklifine teknik açıdan bir katkısı olmayan bir uzmanı çağırarak, komisyonların teknik yeterliliği açısından ve kamuoyunun temsil edilmesi açısından etkili olmayacaktır. Kısacası denebilir ki, 'uzman çağırma' uygulaması, sonunda karar alma mekanizmasında etkili olacaksa anlamlıdır. Bu ölçütün değerlendirmesine yönelik olan alt-ölçütler, aşağıda sunulmuştur:

- Uzmanlık incelemesi için yeterli süre veriliyor mu?
- Toplantılara her görüşten ve meslekten uzman çağırılıyor mu?
- Çağrılan uzmanlar toplumu temsil ediyor mu?
- Çağrılan uzmanların katkıları sonucunda kanun teklifleri şekillenebiliyor mu?

**Tali Komisyon  
Olarak İşlev**

Komisyonlar, tali komisyon olarak belirlendikten sonra, etkinlikleri verdikleri raporlara göre değişim göstermektedir. Dolayısıyla, bu ölçüt, kanun teklifleri görüşmeleri kapsamında belirlenen tali komisyonların, komisyon raporlarını verip vermemelerinin irdelenmesini yapmaktadır.

**Esas  
Komisyon  
Olarak İşlev**

Esas komisyon olarak belirlenen komisyonlar, raporlarında tali komisyonların görüşlerini de incelemeli ve tali komisyon raporlarını da nasıl karara bağladıklarını ortaya koymaları gerekmektedir. Bu çerçevede esas komisyonların, toplantılarında tali komisyonların raporlarının görüşülüp görüşülmediğinin ölçülmesi gerekmektedir.

**Komisyon  
Gündemlerinin  
Bildirilmesi**

Komisyon üyeleri ve çağrılan uzmanların gerekli hazırlıkları yapabilmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla gündemlerin de erkenden belirlenmesi sağlanmalıdır. Dolayısıyla komisyonların gündemlerini önceden yayınlayıp yayınlamadıkları önem arz etmektedir.

**Kanunların  
Görüşme  
Süreleri**

Meclis İçtüzüğü'nün 37. Maddesine göre, kanun teklifleri esas komisyonlara havale gününden itibaren en geç kırk beş gün içinde sonuçlanması gerekmektedir. Dolayısıyla izlenen komisyonda, hava edilen kanun tekliflerini görüşme süresinin 45 günü geçip geçmediği irdelenmelidir.

**Komisyon  
Üyelerinin  
Devamlılığı**

Yukarıdaki ölçütlerde de belirtildiği gibi, komisyon üyesi milletvekillerinin komisyon toplantılarında yer alması değil, aynı zamanda oylamalara katılması ya da aktif olarak söz almaları da üyelerin devamlılığını gösteren bir ölçüttür. Bu kapsamda, komisyonun karar cetvellerinde kimlerin oylamaya katıldığı, kimlerin oy kullandığı belirleyici olmaktadır. Bu ölçüt çerçevesinde, komisyon üyelerinin oylamalara katılıp katılmaması önem arz etmektedir.

## PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU HAKKINDA GENEL BİLGİ



Plan ve Bütçe Komisyonu, Anayasa ile kurulan ve temel işlevi bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek olan ihtisas komisyonudur. Komisyon; kalkınma planıyla ilgili teklifleri, kamu harcama veya gelirlerinde artış/azalış gerektiren teklifleri ya da sadece belirli maddeleri bu niteliği taşıyan teklifler ile Meclis Başkanlığının kendisine havale ettiği diğer teklifleri görüşür. Ayrıca, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin ön seçimi görevi de Plan ve Bütçe Komisyonuna verilmiştir.

Anayasa değişikliğinden önce Plan ve Bütçe Komisyonunun kuruluşu, üye sayısı, üyelerin belirlenmesi ve dağılımı diğer Meclis Komisyonlarından farklı olarak Anayasa'da düzenlenmişti. Bu anayasal yapılanmada Plan ve Bütçe Komisyonunun üye sayısı, en az 25 üyesi iktidar partisine ve 15 üyesi de muhalefet ait olmak üzere 40 olarak belirlenmişti. Ancak anayasa değişikliğinden sonra anayasada bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek dışında diğer hususlarda diğer komisyonların tabi olduğu esaslara göre üye sayısı ve dağılımı belirlenmektedir. Komisyonun görev ve yetkileri ise Anayasa'da, 3067 sayılı 'Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'da, 5018 sayılı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' ve Meclis İçtüzüğünde de düzenlenmiştir. Mali ve ekonomik hükümler ise Anayasa 161. Madde ve devamı hükümlerinde düzenlenmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonunda;

- Bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları,
- Bütçeye yük getiren ya da bütçenin yükünü azaltan teklif ve tasarılar,
- Vergi, katkı payı, harç, fon vb. mali yükümlülükler getiren teklif ve tasarılar,
- Özelleştirme çalışmalarına dair teklif ve tasarılar,
- Kadro belirlemeyi ve kadronun iptalini öngören teklif ve tasarılar,
- Kamu personelinin özlük haklarına dair teklif ve tasarılar,
- Yeni kamu kuruluşlarının birleştirilmesi, kurulması veya kaldırılmasına dair teklif ve tasarılar,
- Sosyal güvenliğe dair teklif ve tasarılar görüşülür.

Plan ve Bütçe Komisyonunun şu andaki başkanı Cevdet Yılmaz'dır ve komisyon; 15 AK Parti, 3 MHP, 7 CHP, 2 İYİ Parti ve 3 HDP'li; toplam 30 milletvekilinden oluşmaktadır.

## BULGULAR



ÖLÇÜT	ALT-ÖLÇÜT	BULGULAR
1.Şeffaflık	Komisyondaki verilerin güncel bir şekilde ulaşılabiliyor mu?	Komisyondaki verilerin yönlendirilen internet sayfasında ve Meclis'in ana sayfasında tüm verilere güncel olarak erişilebilmektedir.
	Başkanlık divanı seçilirken muhalefete yer veriliyor mu?	Komisyondaki başkanlık divanı iktidar partilerinin üyelerinden oluşmaktadır. Başkan, sözcü ve katip AK Parti'den; başkanvekili ise Milliyetçi Hareket Partisinden milletvekili.
2.Çoğulcu Yapı	Komisyondaki muhalefet gruplarının gündemi belirlemedeki söz hakkı ne kadar?	Komisyon tarafından yapılan 68 adet toplantının hiçbirinde gündem muhalefet tarafından belirlenmemiştir. Garo Paylan'ın bir toplantıda bulunduğu talep dışında muhalefet gündem belirleme konusunda girişimde bulunmamıştır. Bu talep ise sonuçsuz kalmıştır.
	Muhalefet partilerinin vermiş olduğu kanun tekliflerinden kaçısı görüşülüyor?	Komisyonda görüşülen toplam 18 kanun teklifinin 16 tanesi AK Parti milletvekilleri tarafından, 2 tanesi ise Cumhurbaşkanı tarafından verilmiştir.
3.Görüşülen Kanun Teklifleri	İktidar tarafından kabul edilen kanun tekliflerinin benzeri daha önce muhalefet tarafından verilmişse, yeni verilen teklifte bunlar dikkate alınmış mı?	Komisyonda görüşülüp, kabul edilip Genel Kurula havale edilen kanun teklifleri raporlarının hiçbirinde, daha önce benzer bir kanun teklifinin muhalefet partisi tarafından verildiğine dair bir ifade bulunmuyor.
	İktidarın vermiş olduğu kanun teklifi üzerinde muhalefetin belirleyici olma ya da düzeltme yetkisi var mı?	Kanun tekliflerinin tartışıldığı ve oylandığı komisyon toplantılarının hiçbirinde, muhalefetin belirleyici olma rolü yoktur.

ÖLÇÜT	ALT-ÖLÇÜT	BULGULAR
4.Mevcut İzleme Sistemi	Komisyunun kuralları şeffaf bir şekilde mi belirleniyor?	Komasyon kuralları, komasyon divanı tarafından belirlenmektedir. Toplantı tutanaklarına göre ise, İç Tüzüğün 27., 30.,46., 67., 87. maddelerine atıf yapıldığı görülmüştür. En çok atıf yapılan hususun ise madde 67(konuşma üslubu) olduğu görülmüştür.
	Komisyunun kuralları komasyon üyeleri ya da yasama uzmanları tarafından mı belirleniyor? Yoksa iktidar partileri tarafından mı belirleniyor?	Komasyon tarafından yapılan 68 adet toplantının hiçbirinde kuralların bir oylamayla belirlendiği belirtilmiyor. Kurallar komasyon divanı (iktidar partili üyeler) tarafından belirleniyor.
5.Muhalefetin Performansı	Muhalefet partili üyeler, komisyonda görüşülen kanun tekliflerine ilişkin ne kadar söz alıyor?	Komasyon üyeleri, komasyon toplantıları sırasında eşit konuşma sürelerine sahip. Muhalefet partili üyeler de, toplantılar da söz almaktadırlar..
	Muhalefet partileri, komasyon raporlarında ne kadar şerh düşüyor?	27. Dönem, 4.Yasama Yılı'ndan itibaren komasyon tarafından yayınlanan toplam 18 adet komasyon raporunun tamamında da komisyonda yer alan 3 muhalefet partisinin de muhalefet şerhi mevcut.
6.Uzmanlık İncelemesi	Kanun tekliflerini inceleme formuna ya da araştırma formuna ulaşılabilir mi?	Komasyon raporlarında, komasyon tutanaklarının eklerinde, Meclis'in ya da komasyonun web sayfalarında inceleme/araştırma fonuna rastlanmamıştır.
	Gelen tekliflerde objektif bir uzmanlık incelemesi yapılabilir mi?	Komasyonların inceleme/araştırma formuna ulaşamadığı için uzmanlık incelemesinin niteliği hakkında yorum yapılamamıştır.
7. 'Uzman çağırma' uygulamasının işlevi	Uzmanlık incelemesi için yeterli süre veriliyor mu?	Komasyona havale edilen kanun tekliflerinin milletvekilleri tarafından incelemesi için, başkanlık tarafından yeterli süre verilmiyor. Kanun tekliflerinin vekillere ulaşması, genellikle komasyon toplantılarından 2-3 gün önce sağlanıyor.
	Her görüşten ve meslektan uzman çağırılıyor mu?	Komasyon toplantılarında çağrılan uzmanların tümü kamuda yer alan katılımcılar. Dolayısıyla toplantılarda her görüşten uzman yer almıyor. Ancak çağrılan katılımcılar farklı alanlarda uzmanlaşmış, farklı meslek gruplarına mensup uzmanlar.

<b>ÖLÇÜT</b>	<b>ALT-ÖLÇÜT</b>	<b>BULGULAR</b>
<b>7. 'Uzman çağırma' uygulamasının işlevi</b>	Çağrılan uzmanlar toplumu temsil edebiliyor mu? (STK üyesi mi?)	27. Dönem 5. Yasama Yılı içinde gerçekleştirilen 12 toplantının 5'inde çağrılan katılımcıların hiçbiri toplumu temsil etmiyor (STK temsilcisi değil)
<b>8. Tali Komisyon Olarak İşlev</b>	Komisyonlar, Tali Komisyon olarak belirlendikten sonra raporlarını veriyorlar mı?	Tali komisyonların, 01.10.2020 - 20.06.2022 tarihleri arasında (27/4 - 27/5) 214 adet raporu incelenmiş; tali komisyonların raporlarını esas komisyonlara iletmediği görülmüştür. 205 adet rapor (biri kanunlaşmış) hala komisyonda beklemekte, 9 adet rapor ise "verilmedi" olarak görünmektedir. Verilmeyen raporların 7'si kanunlaşırken biri "gündemde", biri ise "gündeme gelecek" şeklinde beklemektedir. // 27.Dönem, 4 ve 5. Yasama Yılı süresince raporunu veren 179, rapor vermeyen 22 Tali Komisyon mevcuttur.
<b>9. Esas Komisyon Olarak İşlev</b>	Esas Komisyonlar, raporlarında Tali Komisyonların raporlarını da görüşüyorlar mı?	Plan ve Bütçe Komisyonunun, 27/4 ve 27/5 Yasama Dönemlerine ait 19 komisyon raporu incelenmiş; raporların birinde Tali Komisyon raporuna yer verilirken, 18'inde yer verilmediği görülmüştür.
<b>10. Komisyonlar Arası Koordinasyon</b>	Komisyonlar arasındaki iş yükü dağılımı dengeli mi?	Komisyona havale edilen 18 adet kanun teklifinin 14 tanesi için Tali Komisyon da belirlenmiş durumda. Ancak bunlardan yalnızca bir tanesi raporunu vermiş ve Plan ve Bütçe Komisyonunda raporu görüşülmüş.
<b>11. Komisyon Gündemlerinin Bildirilmesi</b>	Komisyonlar gündemlerini önceden yayınlıyorlar mı?	Komisyonlar gündemlerini, en erken toplanacakları haftanın başında belirleyip yayınlıyorlar. Bu süre inceleme ya da araştırma yapmak için bazı milletvekilleri tarafından yeterli bulunmuyor.
<b>12. Kanunların Görüşme Süreleri</b>	Komisyonda kanun teklifi görüşme süresi 45 günü geçiyor mu?	24 Haziran 2022 tarihi itibarıyla irdelendiği kadarıyla, havale tarihi 45 günü geçmiş ve 'komisyonda' statüsünde 850 adet kanun teklifi bulunmaktadır.
<b>13. Komisyon Üyelerinin Devamlılığı</b>	Komisyon üyelerinin, toplantılara aktif katılımı nasıl?	Komisyon üyelerinin, komisyondaki oylamalara katılımına yönelik herhangi bir belge/tablo/veri yayınlanmıyor. Dahası, tutanak ya da komisyon raporlarında da milletvekili katılımına ilişkin bir veri bulunmuyor.



## SONUÇ, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Raporun bu bölümünde, izleme çalışmaları kapsamında belirlenen ölçüt ve bu ölçütler doğrultusunda ulaşılan bulguların Prof. Dr. Fahri Bakırcı ve Dr. Mustafa Biçer tarafından objektif değerlendirmelerine yer verilecektir. Değerlendirmeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

Plan ve Bütçe Komisyonu, önceki parlamenter hükümet sistemine göre, Anayasada üye sayısı, iktidarı partisi/partilerinin hükümet programında öngördükleri mali hedeflerini hayata geçirmelerine imkan verecek şekilde en az 25'i iktidara ait olmak üzere 40 kişi olarak belirlenmişti. İktidarın söz konusu mutlak üstünlüğü, özellikle koalisyon hükümetleri döneminde Plan ve Bütçe Komisyonunun, sonradan torba yasama sistemi olarak kamuoyunda tanımlanan birbiri ile ilgisi olmayan birden çok konuda ve kanunda değişiklik öngören hükümet tasarılarının görüşüldüğü ana komisyona dönüşmesine neden olmuştur. Bu eğilimin, anayasa değişikliğinden sonra kurulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de devam ettiği görülmektedir. Yukarıdaki tabloya bakıldığında 27. Yasama Döneminde Plan ve Bütçe Komisyonu tek başına, diğer ihtisas komisyonlarının alanına giren konuları kapsayan torba kanun olarak tanımlanan kanun tekliflerini görüştüğü görülmektedir. Örneğin 27. Yasama Dönemi 5. Yasama Yılında TBMM tarafından kanunlaştırılan 18 torba kanunun<sup>5</sup> 7 tanesi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüştür. Diğer yandan, 27. Yasama Döneminde karşımıza çıkan hızlandırılmış yasama yöntemi Plan ve Bütçe Komisyonunda da sıkça kullanılmıştır. Örneğin, toplumun büyük kesimini ilgilendiren 01/07/2022 tarihli ve 7417 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda Ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, teklif olarak TBMM Başkanlığına 28/06/2022 tarihinde sunulmuş, aynı tarihte Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmiştir. Komisyon havale edildiği gün Kanun teklifini görüşmeye başlamış, aralıksız 2 gün raporunu TBMM Başkanlığına 30/06/2022 tarihinde sunmuştur. Komisyon, bunun gibi teknik mali konuları kapsayan ve bütçeye yük getiren birçok torba kanunu, kendisine Anayasa ve Kanunlarla verilen görev ve sorumluluklar çerçevesinde etkin bir şekilde değerlendirememiştir. Son olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin fiilen uygulandığı 27. Yasama Döneminde, ihtiyaç olmadığı halde, Plan ve Bütçe Komisyonu, diğer komisyonların ihtisas alanına

<sup>5</sup> mecliste.org. "27. DÖNEM 5. YASAMA YILI PERFORMANS DEĞERLENDİRME RAPORU - mecliste.org." mecliste.org, 9 August 2022, <https://www.mecliste.org/icerik/90/27--DoNEM-5--YASAMA-YILI-PERFORMANS-DEGERLENDIRME-RAPORU->. Accessed 14 September 2022.



giren işsizlik sigortası, karayolları trafik ve sağlık gibi konuları kapsayan kanun teklifini görüşmüştür. Parlamenter sistemden gelen bu alışkanlık Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de devam etmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmalarının izlenmesi sonucunda elde edilen bulgular, komisyon gündeminin *belirlenmesinde* ve görüşmelerin *sürdürülmesinde* iktidar grubuna mensup partilerin kesinlikle hakim durumda olduğunu göstermektedir.

Komisyon muhalif komisyon üyelerinin temel işlevinin tartışmalara katılma ve muhalefet şerhi ekleme olduğu görülmektedir. Bu durum muhalif komisyon üyelerinin katkılarından yararlanma gibi bir hedef bulunmadığını ortaya koymaktadır.

İktidar grupları, geçirmek istedikleri tekliflerle ilgili olarak muhalefete biçimsel düzeyde kimi haklar tanımakta, ancak bu eleştirilerden ve önerilerden yararlanma yoluna gitmemektedir. Aynı doğrultuda olmak üzere STK temsilcilerinin katkılarından da yararlanma yoluna gidilmediği ve sadece kamu görevlilerinin uzmanlığından yararlanılmaya çalışıldığı görülmektedir. Katkılarından yararlanan kamu görevlilerinin, görüşülmekte olan metnin hazırlanmasında da katkıları olduğu ihtimali göz önüne alınırsa, yasama sürecinin çoğulcu bir anlayışla değil tekçi bir anlayışla sürdürüldüğü sonucuna ulaşılabilir.



## mecliste.org ÇALIŞMA GRUBU

**mecliste.org**, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirdiği komisyon izleme çalışmalarını, gönüllü bir çalışma grubu sayesinde gerçekleştirmektedir. Bu grup, mecliste.org'un yılda üç kez düzenlediği 'Yasamada İzleme ve Katılımcılık Eğitimi'ni başarıyla tamamlayıp, katılım belgesi alan katılımcıların gönüllü başvurusuyla oluşturulmaktadır.

Çalışma grubu toplantıları gündemi tartışmak, komisyon izleme çalışmaları kapsamında verilen görevleri tartışmak ve bu görevlerin sonuçlarını irdelemek üzere düzenlenmektedir. Bu görevler ise izlemenin kilit noktası olan ölçütlerin takip edilmesi; bulguların değerlendirilmesi ve komisyon üzerine yapılan araştırmaları konu alacak şekilde dağıtmakta ya da çalışma grubu üyeleri tarafından seçilmektedir. Çalışma grubunda yer alan gönüllüler, farklı çalışma alanlarından ve Türkiye'nin farklı coğrafyalarından mecliste.org'un çalışmalarına başarılı bir şekilde katkı göstermektedir. Katkı sunan katılımcılar, aşağıdaki listede belirtilmiştir:

---

Tijen Odabaş

---

Zülal Beyza Aydoğdu

---

Binnur Ekici

---

Seyhan KANTAR

---

Selenay KIVANÇ

---

Alper AKBUDAK

---

Elif ALPAR

---

Musa ATAÇ

---

Özgün KAPLAMA

---





DENGEVE  
DENETLEME AĐI  
DENGEDENETLEME.ORG



m

[www.mecliste.org](http://www.mecliste.org)



[meclisteorg](https://www.facebook.com/meclisteorg)



[meclisteorg\\_](https://twitter.com/meclisteorg_)