



# ADALET KOMİSYONU

## Çalışmalarını İzleme Raporu

Ekim-2017 / Mart 2018



**mecliste.org**



Denge ve Denetleme Ağı'nın sunduğu bir araç olan mecliste.org internet sitesi, Birleşik Krallık tarafından mali olarak desteklenmektedir. Web sitesinde bulunan yazılar, görüşler ve yorumlar, Birleşik Krallık'ın ya da Denge ve Denetleme Ağı'nın görüşlerini yansıtmaz. Sitede bulunan her türlü yazı, görüş ve yorum, kişilerin kendisine aittir.



**ADALET  
KOMİSYONU  
ÇALIŞMALARINI  
İZLEME RAPORU**

Ekim 2017- Mart 2018



## Giriş

**M**eclis 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 hayata geçiren hükümeti<sup>1</sup> denetlerler, o çatı altında gerçekleşen her türlü faaliyette vatandaşı temsil ederler.

Dolayısıyla, başta yasa yapım süreci olmak üzere, TBMM 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 milletin iradesinin temsilcisi olan Meclis'in de daha etkin ve güçlü çalışabilmesinin gereğidir. Katılımcı ve 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, 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 şeffaflaştırılması hem de bu

sürece etkin katılımın sağlanmasından geçer. Bu bakış açısı ile hareket eden Mecliste.org, meclisin yasama, denetim ve temsil işlevleri hakkında ve kanun tasarısı ve 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 vurguladığı ve şeffaflık, katılım ve veriye-ihtiyaca yönelik yasa yapımını temel alan daha iyi kamu politikası yapılmasına hizmet edecek ölçütler ışığında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasamanın mutfağı olan Komisyonların çalışmalarını değerlendirmektir. Böylelikle, yasa yapım sürecinin daha şeffaf ve katılımcı hale gelmesini; yasalar yapılırken veriye ve vatandaşın ihtiyacını gözetilen nitelikte yapılıp yapılmadığı izleyerek daha iyi bir kamu

politikası oluşmasına katkı sunulabilir. Şeffaf, katılımcı, veriye ve ihtiyaca dayalı olma ilkelerine dayanan yasa yapım süreci yasaların kamu yararı doğrultusunda vatandaşların ihtiyaçlarına denk gelecek şekilde yapılması için anahtardır.

Raporun bu ölçütlere dayanarak yaptığı değerlendirme; vatandaşların süreç hakkında bilgi sahibi olmasını ve sivil toplum örgütlerinin ise yasama sürecine katılarak politika yapım süreçlerine dahil olmasını arttırmayı amaçlar. Raporun sonraki aşamalarında öncelikle yasama sürecinde komisyonların işlevi ve komisyon çalışmalarını izlemenin önemi üzerinde duruluyor. Daha sonra ise belirlenen komisyonların izlenmesinde temel alınacak ölçütlerin ve değerlendirmeyi kolaylaştıracak soruların nasıl belirlendiği anlatılıyor. En son kısımda ise her bir ölçüt ışığında komisyon çalışmalarının değerlendirmesi bulunuyor.

<sup>1</sup> Raporlar yazılırken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine tam anlamıyla geçilmediğinden dolayı değerlendirme yapılırken Parlamenter Sistem temel alınmıştır.

## Komisyon Çalışmalarını İzlemek Neden Önemlidir?

Hayatımızı etkileyen yasaların yapım sürecini anlamak, tüm aşamalarını kavramak ve hangi yasa ne zaman hazırlanıyor, içinde bizi etkileyecek neler var ve dahası bu yasalardan bir vatandaş olarak biz nasıl etkileneceğiz bilebilmek için yasama çalışmalarının mutfağı olan Komisyonlar hakkında öncelikle temel bilgi sahibi olmak gerekir.

Yasa yapım sürecinin adımlarından birisi, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmeden önce yasa metninin kapsamına göre ilgili komisyonda görüşülmesidir. Komisyonlar, TBMM'de kanunların en ayrıntılı görüşüldüğü yerlerdir. Genel Kurulda görüşülmeden önce kanun tasarı ve teklif metinleri ile ilgili ayrıntılı inceleme ve araştırmalar komisyondaki yapılır. Yasa metninin görüşüleceği Esas Komisyonda inceleme ve araştırmanın yeterli görülmediği ve daha ayrıntılı incelemelere ihtiyaç duyulduğu durumlarda alt komisyon kurulması yolu tercih edilebilir. Komisyon üyeleri milletvekilleri ve her siyasi parti grubunun mutlaka komisyondaki üyesi bulunur [1]. Komisyonların çalışma yöntemi Genel Kurul'a göre, alt komisyonların çalışma yöntemi komisyondaki göre çok daha esnektir ve yasa yapımına katkı sunmak, sürecin parçası olmak kısacası "katılmak" için daha elverişlidir.

Komisyonlar, işlevleri açısından yasama komisyonları ve yasama dışı komisyonlar olarak

iki gruba ayrılırlar. Yasama komisyonları tasarı ve teklif görüşürler. Ancak bazı yasama dışı komisyonların (AB Uyum, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği) tasarı ve teklif görüşme yetkileri de bulunur.

Komisyonların yasaları nasıl görüşeceği, hangi kural ve süreçleri izleyeceği TBMM İçtüzük'ü ile belirlenmiştir. Komisyon toplantılarına sadece komisyon başkanı tarafından davet edilen kişi ve kurumlar katılabilir. Komisyon başkanları bazı kişi ve kurumları toplantılara davet etmek zorundadırlar. Diğer bazı kişi ve kurumların toplantıya davet edilmesi komisyon başkanlarının takdirindedir. [2] Komisyon üyesi olmayan diğer millettekileri de komisyon toplantılarına katılabilir, söz alarak konuşabilirler fakat oy kullanamaz ve değişiklik önergesi veremezler. Komisyondaki milletvekilleri ve hükümet temsilcileri dışında konunun uzmanları, basın kuruluşları, sivil toplum örgütü temsilcileri de katılım gösterebilir. STÖ temsilcilerinin komisyon toplantılarına katılımı konusunda yasal bir düzenleme bulunmamaktadır, katılım şekli uygulamaya yani teamüle dayalıdır. [3]

## Çalışmanın Metodu

Bu raporda, komisyon çalışmalarının öznel olarak değerlendirilebilmesi amacıyla uluslararası kurumlarca kabul edilmiş daha iyi kamu yönetimi için tespit edilen ilkelerden şeffaflık, katılım ve veriye-talebe dayanan yasa yapımı olan ilkeler temel alındı. Bu ilkeler esas ölçüt kabul edilerek, bunları açıklayacak ve sürecin izlenmesini kolaylaştıracak sorular hazırlandı.

Komisyon çalışmalarının izlenmesi öncesinde ölçütler ve sorular oluşturulurken, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, OECD'nin ortaya koyduğu şeffaflık ve katılımcı olma gibi evrensel kriterlerden beslenilmiştir. Ayrıca, ölçütler oluşturulurken, ölçütlerin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de vatandaşlar ve sivil toplum örgütlerine komisyonları izlemede yol gösterici olması amaçlanmıştır. İzleme çalışması öncesinde ölçütler belirlenmiş, söz konusu ölçütleri daha açıklayıcı hale getirebilmek amacıyla nesnel bir yaklaşım ile her bir ölçüt başlığı altında komisyon çalışmalarının niteliğini ortaya çıkarmayı amaçlayan sorular hazırlanmıştır. Ölçütler belirlendikten sonra izleme yapılacak komisyonlar seçilirken, komisyonun geniş toplum kesimlerini ilgilendiren yasaların yapıldığı ihtisas komisyonları arasından tercihler yapılmıştır.

Komisyon çalışmaları izlenirken, seçilen komisyonların Ekim 2017-Mart 2018 arasındaki çalışmalarına odaklanılmıştır. Yukarıdaki tarih aralığında çalışmaları izlenen komisyonlar sırasıyla; Adalet Komisyonu, Anayasa Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu olarak belirlenmiştir. İzleme sürecinde zaman kısıtlılığından dolayı komisyonlarda fiziki bir izleme yapılamamıştır. Bunun yerine TBMM Komisyonları internet sayfasından elde edilen bilgi ve veriler, komisyon tutanakları ve komisyon raporlarından faydalanılmıştır.

## Adalet Komisyonu Hakkında Genel Bilgi

Adalet Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü uyarınca faaliyet gösteren ihtisas

komisyonudur. Adalet Komisyonu; TBMM Başkanlığınca kendisine havale edilen adalet işleri ile medeni hukuk, ceza hukuku, borçlar kanunu gibi temel kanunlar, sivil ve askeri yargılama hukuku, mahkemelerin kuruluş ve işleyişleri, kaçakçılıkla mücadele, af, terörizmle mücadele, hâkimler, savcılar, avukatlar vb. ile ilgili konulardaki kanun tasarı ve tekliflerini görüşmektedir.

26. Yasama Döneminde, Komisyonun üye sayısı yirmi altı olarak belirlenmiştir. Komisyon üyelerinin on beşi Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna, altısı Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna, üçü Halkların Demokratik Partisi Grubuna ve ikisi Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna mensuptur. Komisyonun, kendi üyeleri arasından bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçilmiştir.

Adalet Komisyonu çalışmaları izlenirken Ekim 2017-Mart 2018 arasındaki çalışmalara odaklanılmıştır. Bu süreçte Adalet Komisyonu'nda görüşülen "İcra ve İflas Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" görüşmeleri devam etmiştir.

İzleme yapılan zaman diliminde, Adalet Bakanlığı'nca hazırlanan "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla İcra ve İflas Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" 31.02.2018 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Aynı gün de Adalet Komisyonu'na görüşülmek üzere gönderilmiştir.

Tasarı, Komisyon Başkanı Ankara Milletvekili Ahmet İyimaya başkanlığında gerçekleştirilen, 6 Şubat 2018 tarihli toplantıda görüşülmüştür. Toplantıda tasarının daha ayrıntılı incelenmek üzere dokuz üyeden oluşan Alt Komisyona havale edilmesi kararlaştırılmış ve Alt Komis-

yonu, tasarı üzerinde çalışması için iki gün süre tanınmıştır.

Alt Komisyon; Afyonkarahisar Milletvekili Ali Özkaya başkanlığında 8 Şubat 2018 tarihinde yapılan toplantıda Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Yargıtay, Mali Suçları Araştırma Kurulu, Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi,

Türkiye İhracatçılar Meclisi, Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Bankalar Birliği temsilcileri ile Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Selçuk Öztekin ve Ankara Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Sema Taşpınar Ayvaz'ın katılımıyla tasarı görüşülmüştür.

Alt komisyon, tasarı üzerindeki çalışmalarını iki gün gibi kısa bir sürede tamamlamıştır. Alt komisyon tutanaklarına erişim olmamakla birlikte, alt komisyon metni esas komisyonda görüşülmüştür. Muhalefet şerhleri de tasarinin komisyon raporunda yer almıştır. Alt komisyon görüşmeleri sırasında yapılan değişiklikler ve alt komisyondan gelen metin üzerinde esas komisyonda da görüşmeler yapılmıştır. Esas komisyon görüşmeleri sırasında kanun tasarı metnindeki değişiklikler ve alt komisyon önerileri dikkate alınarak değişiklikler yapılmıştır.

## Komisyon İzleme Ölçütleri

### 1. Şeffaflık

Türkiye'nin üyesi olduğu Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nce oluşturulan ölçütlere göre; şeffaflık kritik öneme sahip bir ilke olarak ön plana çıkmaktadır. Şeffaflık,

kısaca karar alma süreçleri, kurumlara ve bilgiye, alınan kararlardan etkilenecekleri yani yasama süreci temel alındığında vatandaşların erişebilmesi, bilginin vatandaşlar ve toplumun tüm kesimleri tarafından ulaşılır, anlaşılır ve izlenebilir olmasıdır. [4] Yasa yapım sürecinde, bu raporun konusu da olan yasaların komisyonlarda görüşülme süreci ve komisyonların çalışmasının izlenebilmesi şeffaflık ilkesinin gereğidir. Vatandaşların kendilerini ilgilendiren yasaların komisyonlarda hangi süreçlerden geçtiğini bilmesi şu sebeplerden önemlidir:

Komisyonlar, raporun başında da belirtildiği gibi yasa yapım sürecinin mutfağıdır. Bu süreç hakkında bilgi sahibi olmak, bu bilgiye kolayca erişebilmek, vatandaşın yasayı yapmakla görevli milletvekillerine olan güvenini artırır. Vatandaşlar yapımından haberdar olduğu, ondan nasıl etkileneceğini bildiği yasalara uyması ve sahiplenmesi kolaylaşır. Vatandaşların yasaları sahiplenmesi ise toplumsal huzur ve adalet duygusunun daha çok yerleşmesine ve daha demokratik bir yapının oluşmasına katkı sağlar.

### 2. Katılımcılık

Yasa yapım sürecinde komisyon çalışmalarına Mecliste grubu olan partilerin milletvekilleri ve çalışmalara dahil olmak isteyen milletvekillerinin yanı sıra hükümet temsilcileri ve Komisyon Başkanının davet ettiği kamu kurumlarında çalışan uzmanlar, STÖ üyeleri, üniversiteler, meslek örgütleri ve özel sektör temsilcileri katılabilir. Katılımcı özelliklere sahip yasa yapım süreci, yasanın etkilediği tüm kesimlerin görüşlerinin alınması, sivil toplum ör-



gütlerinin sürece dahil edilmesi ve farklı görüşlerin yasa yapım sürecinde dile getirilebilmesine olanak tanınması olarak tarif edilebilir.[5] Yasa yapım sürecinin daha demokratik olması için yapılan yasal düzenlemeden etkilenen tüm kesimlere görüş sunma, katkı verme ve kendini ifade etme olanağı sunulmasını sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Yasa yapım sürecinde komisyonlarda gerçekleştirilen çalışmalarda farklı görüşlerin temsil edilmesi ise farklı siyasi parti temsilcilerinin komisyonunda varlık gösterebilmesi, görüşlerini dile getirmesi ve konunun enine boyuna müzakere edilmesi ile mümkündür. Bu sürece konunun uzmanlarının, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerden ve özel sektörden temsilcilerin dahil edilmesi ile yasanın kapsayıcılığı artar ve süreç daha demokratik ve katılımcı bir yasama sürecine evrilir. Bu aşamada sivil toplum kuruluşlarının süreçte etkin olabilmesi, görüşlerini yazılı veya sözlü olarak dile getirebilmeleri, farklı toplumsal yapıları temsil eden sivil toplum örgütlerinin varlığı katılımcı olma ilkesini besler.[6]

### 3. Veriye dayanma, ihtiyaca cevap verme

Yasalar, vatandaşların taleplerine cevap verebilmek, sorunlarını çözebilmek, yasal düzenleme ihtiyacı bulunan bir alanı bu kapsama

almak, kısacası toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılmalıdır. Bir konuda yasal düzenleme ihtiyacı olduğunun anlaşılabilmesi için o konuda kapsamlı ve sayısal veriler ile desteklenmiş bir çalışma olması hazırlanacak yasanın sağlam ve demokratik temellere dayalı olmasını artırır.

Yasaların hazırlanması öncesinde yürütülen sürecin şeffaflığı ve katılımcılığı yanında veriye dayalı ve ihtiyaca cevap veren nitelikte olması da önemlidir. Böylelikle, söz konusu yasal düzenlemenin bütçeye etkisi, hizmet kalitesine etkisi ve toplumsal etkisi de ortaya konmuş olur.<sup>2</sup> Daha iyi kamu politikası yapmaya götüren yolda ilk adımlardan bazıları yapılacak yasal düzenlemenin öncesinde kapsamlı bir araştırma yapılması, olası tüm sonuçların ortaya konması ve yasanın olası etkisinin hesaplanmış olmasıdır.<sup>3</sup> Yasaların bu ölçüde uygun hazırlanması arttığında ise yasa yapımına harcanan süre etkin ve verimli kullanılmakta, yasalar vatandaşın ihtiyacına yönelik olmakta ve yasanın dayanağı somut veriler olduğundan yasanın yaratacağı etkiler anlaşılmaktadır.[7] Tüm bu çalışmaları kapsayan ve daha iyi kamu politikaları belirlenmesine hizmet eden bu yöntemlerden biri de "Düzenleyici Etki Analizi" yapılmasıdır. [8] Bu yöntem yasa yapım sürecine uygulandığında veriye dayanan, ihtiyaca cevap veren yasaların oluşması kolaylaşır.

<sup>2</sup> Formation of a Parliamentary Caucus on Evidence-Informed Oversight and Decision-making: Concept Note, <https://www.afidep.org/resource-centre/downloads/programme-briefs/formation-of-a-parliamentary-caucus-on-evidence-informed-oversight-and-decision-making-concept-note/> Ulaşılma tarihi: 8 Haziran 2018,

<sup>3</sup> Rob van Gestel & Jurgen de Poorter, "Putting evidence-based law making to the test: judicial review of legislative rationality", <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2016.1259899>, Ulaşılma tarihi: 8 Haziran 2018

## Çalışmaları Nasıl Değerlendirdik?

### Şeffaflık:

Yasama sürecinin en önemli ayağı olan Komisyonların izlenmesinde temel ölçütlerden biri olarak belirlediğimiz şeffaflık, komisyon ve çalışmalar hakkında temel bilgilere erişim ile ilgili tüm konuları kapsar. Komisyon sürecine dair tüm bilgilerin açık, erişilebilir, anlaşılır ve izleme yapmaya elverişli olması şeffaflık ölçütü gereğidir.[9]

- Komisyon ve çalışmalar hakkında standart bilgi var mı? (Komisyon başkanı, üyeleri, çalışan uzmanlar, komisyonda olan yasa tasarıları, görüşülmekte olan yasa tasarıları hakkında bilgi)
- Toplantı, toplantıya katılan üyeler, yapılan değişiklikler, alınan kararlar ve oylama hakkında bilgi var mı?
- Komisyon tutanakları yayınlanıyor mu?
- Gündem, tutanaklar, çalışma takvimi ve komisyon raporları kamuoyuna makul bir zamanda, izleme çalışmalarına olanak verecek şekilde açıklanıyor mu?
- Komisyon hakkındaki genel bilgiye, gündeme, çalışma takvimine ve raporlara dijital ya da geleneksel yollarla kolay ulaşılabilir mi?
- Yasalar hazırlanırken kolay anlaşılır bir dil benimsenmiş mi?

- Çok teknik bir dilde yazılan ve uzun olan tasarılar ve komisyon tutanakları hakkında kolay anlaşılır özet bilgiler var mı? Komisyon raporları tasarıyı ve komisyon görüşmelerini yeterince açık biçimde özetliyor mu?
- Komisyon çalışmalarında yapılan değişiklikler kolay bir biçimde takip edilebiliyor mu? Değişikliğin hangi parti ve hangi komisyon üyeleri tarafından yapıldığı anlaşılabilir mi? Değişiklik önerileri ulaşılabilir durumda mıdır ve toplantı öncesinde dağıtılmış mıdır? Verilen önerilerin kaç tanesi muhalefet partilerinden kaç iktidar partisinden? Önergelerin niteliği nedir, esasa mı usule mi yönelik?
- Alt komisyon çalışmalarında şeffaflık ilkesine uyuldu mu? Alt komisyon toplantılarına ait bilgilere ulaşılabilir mi?
- Tali komisyon çalışmalarında şeffaflık ilkesine uyuldu mu? Tali komisyon toplantılarına ait bilgilere ulaşılabilir mi?
- Görüş veren uzmanlar ve sivil toplum örgütleri hakkında bilgiye ulaşılıyor mu?

- Komisyon çalışmaları hakkında standart bilgiye erişilebiliyor.
- Komisyon gündemi ve çalışma takvimi haftalık olarak TBMM Gündem internet sayfasından takip edilebiliyor.
- Toplantılar hakkındaki bilgiler komisyon tutanaklarından ediniliyor.
- Alınan kararlar ve oylama hakkında bilgiler mevcut.
- Komisyon tutanakları yayınlanıyor, online olarak ulaşılabilir halde.
- Komisyon hakkındaki bilgiye, gündeme, çalışma takvimi ve raporlara ulaşılabilir.
- Komisyon çalışmalarına dair tüm bilgilere dijital yollarla ulaşılabilir.
- Teknik bir dilde yazılan, uzun yasa tasarıları ile ilgili özet bilgiler bulunmamaktadır.
- Tasarının gerekçesinde bu bilgi verme ihtiyacı giderilmeye çalışılıyor, fakat teknik konuları düzenleyen tasarılar da da işlevsel olmamaktadır. İzleme sürecinde görüşülen tasarıda "konkordato, iflas, tahkim" gibi ticari alanda yapılan teknik düzenlemeler yer almakta, bu sebeple yasa metni ve metnin gerekçesinin anlaşılması için teknik bilgi gerekmektedir. Komisyon raporu tasarıyı ve komisyon görüşmelerini özetlemekte, fakat

tasarının düzenlediği konudan dolayı açık bir anlatım mümkün olmamaktadır.

- Komisyon çalışmaları sırasında yapılan değişiklikler ancak tutanaklarda belirtilirse takip edilmektedir. Değişikliğin hangi parti ve komisyon üyesi tarafından yapıldığı da hem komisyon tutanaklarında hem de komisyon raporlarında yer almaktadır. Komisyon çalışmaları öncesinde yazılı önergeler sunulmuştur, ayrıca esas komisyonda görüşmeler devam ederken sözlü olarak da değişiklik yapılmıştır. Önergeler ağırlıklı olarak esasa yöneliktir, iktidar partisi ve hükümetin verdiği önergeler ile yeni maddeler ihdas ettirildiği gibi, maddelerde bir takım teknik değişiklikler de yapılmıştır.
- İzlenen süreçte görüşülen yasa tasarısı ile ilgili alt komisyon kurulmuştur. Alt komisyon çalışmalarını kısmen de olsa şeffaflık ilkesine göre gerçekleştirmiştir.
- Alt komisyon görüşmelerinin tutanakları yer almamaktadır. Alt komisyon toplantısına ait bilgiler, esas komisyon raporunda yer almaktadır.
- Komisyon çalışmalarını izleme sürecinde tali komisyon kurulmamıştır. Rapor da hazırlanmamıştır.
- Görüş verenlerin uzman ve kurumların bilgileri tutanaklarda ve komisyon raporunda geçenler ile sınırlıdır.

**Katılımcılık:**

Yasa yapım sürecinde yasanın etkilediği tüm kesimlerin görüşlerinin alınması, sivil toplum örgütlerinin sürece dahil edilmesi ve farklı görüşlerin yasa yapım sürecinde dile getirilebilmesine olanak tanınmasıdır. Yasal düzenlemeden etkilenen tüm kesimlere görüş sunma, katkı verme ve kendini ifade etme olanağı sunulması katılımcı olma ölçütünün gereğidir.



- Konuşma sürelerini belirleme yetkisi olan başkan bunu adil bir biçimde kullanıyor mu? Yoksa "kifayeti müzakere" denilerek oylamaya hemen geçiliyor mu?
- Kanun tasarısı sahibi olmayanlara, muhalefete yeteri kadar ve eşit görüş verme süresi veriliyor mu?
- Çok teknik bilgi gerektiren yasa tasarıları ve bir çok tasarımı bir araya getiren torba yasa tasarılarını görüşmek için yeteri kadar zaman veriliyor mu?
- Milletvekilleri yasama takvimi hakkında önceden bilgiye sahip oluyor mu? Milletvekillerine hazırlık yapmaları için yeterli zaman veriliyor mu?

- Alt komisyon görüşmelerinde siyasi parti temsilcileri görüşlerini yeteri kadar ifade edebildi mi? Komisyon raporu zamanında yayınlandı mı?
- Tali komisyon raporunu zamanında yayımladı mı? Tali komisyon raporu ana komisyon görüşmelerinde değerlendirildi mi?
- Değişiklik önerileri üzerinde hazırlık yapılması için milletvekillerine yeterli zaman tanındı mı? Verilen öneriler müzakere edildi mi? Önerge sonucunda değişen bir madde var mı?
- Yapılandırılmış bir görüş alma süreci var mıydı? Görüş veren sivil toplum örgütlerinde çeşitlilik ilkesi gözetilmiş mi? İlgili tüm taraflar çağırılmış mı? Görüşlerin verilmesi için yeterli süre verildi mi?
- Toplantıya çağrılan temsilcilere görüşlerini açıklayabilmeleri için (yeterli) söz verildi mi? STÖ'lerin görüşlerini yazılı olarak iletmeleri için iletişim kanalları açık mıdır ve bu kanallardan sunulan görüşler dikkate alınmakta mıdır? Bu konuda görüş sunan örgütlere geri dönüş sağlanmakta mıdır?

- Konuşma süreleri, komisyon başkanı tarafından adil olarak kullanılıyor. İzleme süresince incelenen çalışmalarda "kifayeti müzakere" tercih edilmemiştir.
- Bu süreçte alt komisyon kurularak çalışmalar tüm partiler ile birlikte yürütülmüştür. Kanun tasarısı sahibi olmayan kesim ve muhalefete görüş sunmak için yeterli süre tanınmıştır.
- İzleme sürecinde görüşülen tasarı teknik bilgi ağırlıklıdır. Milletvekillerine yeterli süre tanınmamıştır.
- Milletvekilleri yasama takvimi hakkında önceden bilgiye sahip olmamaktadırlar. Özellikle hükümetin hazırladığı tasarılarından, ancak TBMM Başkanlığı'na sunulduğunda haberdar olunmaktadır. Kanun tasarısı görüşülmek üzere komisyonlara geldiğinde de süreler sınırlı

tutulmaktadır. Milletvekillerine hazırlanmak için yeterli süre tanınmamaktadır.

- Alt komisyon çalışmalarının iki gün ile sınırlandırılması, teknik bilgi gerektiren tasarı hakkında milletvekillerine hazırlık yapmaları için kıs
- Yapılandırılmış bir görüş alma süreci yoktur. Görüş bildiren sivil toplum örgütü ve meslek örgütleri; Türkiye İhracatçılar Meclisi, Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Bankalar Birliği ile sınırlıdır.
- Komisyon tutanaklarından ve raporundan anlaşıldığı üzere görüşlerin verilmesi için ayrılan süre sınırlıdır. Toplantıya çağrılan temsilcilere görüşlerini açıklamak için sınırlı olarak söz verilmiştir.

## Veriye dayanma ve ihtiyacı gözetme:

Komisyonlarda görüşülen yasaların vatandaşın ihtiyacına yönelik olması ve yasanın neden olacağı tüm sonuçların somut veriler ile desteklenmesi yasanın vatandaşlarca benimsenmesini kolaylaştıracak, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunları azaltacaktır.

- Düzenleyici etki analizi olmak üzere diğer iyi yasa yapım teknikleri kullanıldı mı?
- Yasal düzenleme yapılacak alanda uluslararası uygulamalar ve iyi uygulamalar incelendi mi?
- Yasa yapım sürecinde konu ile ilgili araştırma, anket, veri toplama gibi bilgiye ulaşma yolları kullanıldı mı?
- Yasanın düzenlediği alanda faaliyet gösterenlere olası etkileri, yasanın neden olacağı ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerine dair veriler araştırıldı mı?
- Bakanlıklardan, ilgili kurumlardan, TÜİK'ten konu ile ilgili veri, rapor, bilgiler temin edildi mi? Bu bilgiler komisyonda görüşüldü mü?
- Yasanın bütçeye etkisi, ekonomik sonuçları, özel sektör ve yatırımlara etkisi veriler ile ortaya kondu mu? Komisyona katılanlar ile paylaşıldı mı?
- Yasa ile düzenlenecek alandaki hizmet kalitesine etkisine dair bilgi ve veriler komisyonda paylaşıldı mı?

- Yasa yapım sürecinde iyi yasa yapım teknikleri kullanılmamıştır. Düzenleyici etki analizi yapılmamıştır.
- Komisyon raporunda uluslararası uygulamalara atıf vardır fakat açıkça hangi ülke uygulamalarına bakıldığına, örnek iyi uygulamalara dair bilgi yoktur.
- Yasa yapım sürecinde konu ile ilgili araştırma ve anket yapılmamış, akademiden, konunun uzmanlarından görüş alınmış, tasarı hazırlanırken uzmanlarla birlikte çalışılmıştır.
- Yasanın düzenlediği alan olan icra, iflas ve ticari hayata dair ayrıntılı veriler tutanaklarda ve raporda yer almamaktadır. Yasanın ticari hayatta getireceği kolaylıklar kısaca gerekçede yer almaktadır. Ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerine dair ayrıntılı veri komisyon raporunda ve tutanaklarda bulunmamaktadır.
- Bakanlıklardan ve ilgili kurumlardan gelen bilgiler tasarinin hazırlandığı komisyon raporunda yer almaktadır. Fakat bu bilgiler komisyonda görüşülmemiştir.
- Yasanın bütçeye etkisi, ekonomik sonuçları, özel sektör ve yatırımlara etkisi veriler ile ortaya konmamıştır. Özel sektöre ve yatırımlara olumlu etkisi olacağı kanunun gerekçesinde kısaca yazılmıştır. Komisyona katılanlara bu konuda ayrıntılı veri ve bilgi sunulmamıştır.
- Yasa ile düzenlenecek alandaki hizmet kalitesine dair bir veri ve bilgiye komisyon raporundan ve tutanaklardan ulaşılamamıştır.

## Kaynakça



- [1] Fahri Bakırcı, İhtisas Komisyonları'nın Yapısı ve Komsiyonlarda Yasama Süreci, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/03-bakirci.pdf>, ss. 3-4. Ulaşılma Tarihi: 30.05.2018
- [2] Bakırcı, F., s.7. Komisyon Başkanı'nın davet etmek zorunda olduğu kişi ve kurumlar şunlardır: Komisyon üyeleri, Başbakanlık ve ilgili bakanlıklar ya da yetkilendirilmiş hükümet temsilcisi, siyasi parti grupları, ilgili komisyon başkanlıkları, kanun teklifinde imzası bulunan milletvekillerinden ilk imza sahibi.
- [3] Bakırcı, F., s.7.
- [4] Marc Gramberger, Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001
- [5] Yasama Derneği, Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, 2009.
- [6] TBMM Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 2011, Erişim Tarihi: 20.05.2018, [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun\\_Yapim\\_Sureci\\_Sempozyumu/sempozyum.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Kanun_Yapim_Sureci_Sempozyumu/sempozyum.pdf)
- [7] Ekici, Birol, Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması, TEPAV Yayınları, 2006: Ankara
- [8] OECD (2001), Improving Policy Instruments through Impact Assessment, SIGMA Papers, No. 31. OECD Publishing.
- [9] Sophie van Bijsterveld, Transparency In the European Union: A Crucial Link In Shaping the New Social Contract Between the Citizen and the EU.
- [10] [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)
- [11] TBMM Adalet Komisyonu Toplantı Tutanağı: 6 Şubat 2018 tarihli Adalet Komisyonu Toplantısı [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2055](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2055)
- [12] TBMM Adalet Komisyonu Toplantı Tutanağı: 14 Şubat 2018 tarihli Adalet Komisyonu Toplantısı, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2070](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2070)
- [13] "Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla İcra ve İflas Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" Adalet Komisyonu Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss524.pdf>

