

TBMM İtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu

*Doç. Dr. Şeref İba**

GİRİŞ

Parlamento gündeminin belirlenmesi, ülkede geçerli hükümet sistemi ne olursa olsun, yasama ve yürütme erklerinin etkileşimi bakımından belirleyici nitelik taşıyan somut bir noktadır. Yasama organının gündemi, yürütmeyi ve özellikle de hükümet çalışmalarını doğrudan etkileyen kritik bir konudur. Parlamenter sistemlerde, yasama gündemi hükümet /iktidar partisi tarafından belirlenmektedir.

Meclis gündeminin belirlenmesinde hükümetin önceliklerinin yasama organına geçişini sağlayan bir köprü ya da aracı kurum ihtiyacını karşılayan farklı uygulama örnekleri vardır. Türkiye’de Danışma Kurulu, meclis çalışmalarında gündem önceliklerine ilişkin hükümetin talepleri ile iktidar ve muhalefet partilerinin uzlaşma arayışına ortam sağlayan anayasal dayanağı bulunmayan bir yasama aktörüdür. Başkanlık Divanı, Siyasi parti grupları ve komisyonlara en azından isim olarak değinildiği halde, Anayasa’da ‘‘Danışma Kurulu’’ ibaresi hiç geçmez.

* TBMM Müdür Yardımcısı.

Avrupa ülkelerinde “genişletilmiş başkanlık divanı” uygulaması gibi çağdaşı örneklerden esinlenilerek çift meclis döneminde 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu içtüzüğü ile etkili bir yasama aktörü olarak parlamento hukukumuzaya giren Danışma Kurulu, Millet Meclisi İçtüzüğünün temel kurumsal reformu olarak kök salmıştır.

Giderek karmaşık hale gelen yasama içi ilişkiler ağı ve meclis yapısı içerisinde “uzlaşma” arayışlarının ilk akla gelen platformu haline gelen Danışma Kurulu, bütün yasama sistemi içerisinde işlevsel yönden de sanıldığından çok daha etkili bir yasama aktörü konumundadır.

1. Doğuşu/Tarihsel Kökeni

Danışma Kurulu, tarihsel olarak, partiler arası komisyon ya da centilmenlik anlaşması geleneğinin kurumsallaşmış halidir. Danışma Kurulunun kuruluşundan önceki dönemlerde de, Meclisin çıkmaza girdiği durumlarda benzer yapılanmalara gidildiği görülmüştür. Cevdet Akçalı, İçtüzüğün 19. maddesiyle Türk parlamento geleneğinde zaten var olan bir organa resmiyet sağlandığını vurgulamıştır.¹

1961 Anayasası'nın Geçici 3. Maddesi gereğince, Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi birleşik toplantısı, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan TBMM İçtüzüğünün uygulanması öngörülmüştü. Anayasanın Geçici 7. Maddesi ile de yeni içtüzüklerin yapılması için iki yıllık süre tanınmıştı.

Çift meclis döneminde, Anayasanın geçici maddesinde emredilen kendi içtüzüğünü ilk önce yapan Cumhuriyet Senatosu, Danışma Kurulu yapılanmasına yer vermişti. 27.02.1963 tarihinde yürürlüğe giren Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün ilk metninde bulunmayan Danışma Kurulu, Kars Üyesi Sırrı Atalay'ın önerisiyle teklif metnine girmiştir. Önerinin Avrupa ülkelerindeki

¹ Cevdet AKÇALI (1978), Danışma Kurulu Çıkmazı: Bir Buhranın Anatomisi, Ankara, Maya Matbaacılık, s.6.

“müşterek başkanlık divanı” ya da “genişletilmiş başkanlık divanı” gibi bazı uygulama örneklerinden esinlenerek hazırlandığı anlaşılmaktadır. Esin kaynağı konusundaki açıklama, Komisyon Raporunda da yer almıştır.²

Cumhuriyet Senatosu Danışma Kurulunun görevleri, Cumhuriyet senatosu İçtüzüğü'nün 13. Maddesinde düzenlenmiş ancak tüketici biçimde sayılmamıştır. Danışma Kurulu'nun görevleri, “grupların anlaşmalarını gerektiren önemli konuları görüşüp karara bağlamak” gibi bir hayli kestirmeden düzenlenmiş ve “lüzumlu görülen diğer konuları” ibaresiyle ucu açık şekilde bırakılmıştır.

Cumhuriyet Senatosu Danışma Kurulu, Başkanlık Divanı üyeleri ile siyasi parti gruplarının temsilcilerinden oluşur. Kurul, Senato Başkanı veya bulunmadığı zamanlarda başkanvekillerinden birinin yönetiminde en az ayda bir kez ve gerektiğinde olağanüstü toplanır. Danışma Kurulunun aldığı kararlar, Divanın sunuşları kısmında Genel Kurula teklif olarak sunulur.³

Danışma Kurulu, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ile yapısal bir rasyoneleştirme tekniği şeklinde içtüzükten doğan yeni bir yasama aktörü olarak düzenlenmeden önce de Meclisteki siyasi parti grupları yasama ve denetim işleriyle ilgili konuları istişare etmek üzere bir araya gelmekte ve parlamento çalışmalarını yönlendirmekteydi. Siyasi parti grupları arasındaki müzakereler, bazen centilmenlik anlaşmaları ile sonuçlanabilmekteydi. Bazı hallerde ise, siyasi parti temsilcilerinin katılımıyla partiler arası komisyonlar ya da geçici (ad hoc) teknik kurullar oluşturulduğu görülmüştür. Siyasi parti grupları arasındaki uzlaşma arayışlarına kalıcı ve kurumsal bir ortam oluşturma düşüncesi, Danışma Kurulu yapılanmasına yol açan en önemli faktör olmuştur. Erzurum Milletvekili Selçuk Erverdi, Danışma Kurulu'nun aşağıdaki tartışmaları önlemek için yukarıda mutabakat sağlamak amacıyla ihdas edildiğini vurgulamıştır.⁴

² Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün Maddelere Göre Tasnifli Tutanakları, C.S. Genel Sekreterliği Yayınları:4, Cilt:1, TBMM Basımevi, 1978, s.27.

³ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü (madde 13) için bkz. Şeref İBA (2009), Parlamento İçtüzük Metinleri-(Osmanlı'dan Günümüze), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Birinci Baskı, s.319.

⁴ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 4 (15), Yasama Yılı: 2, cilt: 8, B.36-

Danışma Kurulunun doğuşuna kaynaklık eden ikinci temel olgu ise siyasi parti grup disipliniyi güçlendirme arayışıdır. Bu bağlamda, Danışma Kurulunun kuruluş gerekçelerinden biri, önemli gündem konularının siyasi parti gruplarının bilgisi olmadan genel kurulda görüşülmesini önlemek olduğu tutanaklarda yer alan konuşmalarda görülmektedir.⁵

Meclis tutanakları incelendiğinde bu tespitler kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Eleştirel bir yaklaşımla Danışma Kurulunu değerlendiren Burdur Milletvekili Ali Sanlı'nın,

“Teknik özellik bir kenara bırakılarak grup başkanvekilleri veya yetkili gördükleri kişilerin kararı ile Meclisin bir nevi minyatürünü kurarak mesele orada halledilmeye çalışılıyor.”⁶

Şeklindeki tespitleri dikkat çekicidir. Gerçekten de tarihsel süreçte Danışma Kurulu, milletvekillerinin münferit yasama ve denetim faaliyetlerinden çok bu çalışmalarda siyasi parti gruplarının ağırlığını ve etkisini üst düzeye çıkararak bir rol üstlenmiş görünmektedir.

Millet Meclisi Danışma Kurulu, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ile kurulmuştur. Danışma Kurulunun kuruluş gerekçesi şöyledir.

“Bu maddeyle, çağdaş demokratik parlamentoların en önemli bir kurumu düzenlenmektedir. Bu Fransızca terimiyle “*conférencedesprésidents*” denilen, siyasi parti grupları ve hükümet temsilcilerinin Millet Meclisi Başkanının başkanlığında teşkil ettikleri kuruldur. Bu kurula, teklifte “Danışma Kurulu” adı verilmiştir. Meclisin çalışmalarını düzenlemek amacıyla dokuz yıldan beri bu çeşit toplantıların yapılması teamül haline gelmiştir. Bu maddeyle, bu teamül müspet hukuk alanına geçirilmektedir.”⁷

06.02.1975, s.425-526.

⁵ İzzet EROĞLU (2007), “TBMM Danışma Kurulu, Tarihi Süreci ve İşleyişi”, Yasama Dergisi, (Sayı:7), s.79.

⁶ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:4 (15), Yasama Yılı:2, Cilt:7, B.22-07.01.1975, s.455.

⁷ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:3 (14), Yasama Yılı: 4, Cilt:29, B.13-04.12.1972, S.Sayı:763, s.4.

Türk parlamento hukukunda, yeni içtüzük yapmanın genel geçerli ve yaygın bir yolu haline gelmiş olan, uygulamadaki bir teamülün pozitif hukuk normu şeklinde içtüzükte düzenlenmesi yöntemine burada da devreye sokulduğu görülmektedir.

Danışma Kurulunun yapısı ve çalışma düzeni tartışmalara konu olmuştur. Anayasa Komisyonunda Danışma Kurulunun önemli bir kuruluş olması ve siyasi partileri bağlayıcı beyanda bulanacağı gerekçesiyle, Kurulun siyasi parti grup başkanları veya onun yazılı olarak görevlendireceği üyeden oluşması görüşü metne girmiştir.⁸ Bu bağlamda, “İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerinde kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.” Şeklindeki 1961 Anayasasının 85. Maddesi hükmü de gündeme gelmiştir. Siyasi parti gruplarının Danışma Kurulunda güçleri oranında temsil edilmemesinin Anayasaya aykırı olacağını ileri süren görüşler dile getirilmiştir. İçtüzüğün tümü üzerindeki görüşmelerinden sonra anayasaya aykırılık önergesi de verilmiş ancak reddedilmiştir. Muş Milletvekili Nermin Neftçi, teklifin tümü üzerinde yaptığı konuşmada, teklifin ilk halinde Meclis üzerinde bir vesayet kurumu şeklinde hem icrai hem de danışma niteliğinde bir kurum olduğunu, uzun mücadeleler sonucunda şimdiki hale geldiğini anlatmıştır.⁹

Millet Meclisi Danışma Kurulunun ilk toplantısı, 19.12.1973 tarihlidir. Millet Meclisi 15 (4). Yasama Döneminde Danışma Kurulunun aldığı kararların büyük bir kısmı çalışma gün ve saatleri ile kanun teklif ve tasarıları görüşmeleriyle ilgilidir.¹⁰

1973 İçtüzüğüne göre Danışma Kurulundan öneri çıkabilmesi için oybirliği gerekmektedir. Bu şart sağlanamadığı takdirde, siyasi parti grup önerilerinin Genel Kurulda görüşülme yolu kapalıydı. Siyasi parti gruplarının üye sa-

⁸ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:3 (14), Yasama Yılı: 4, Cilt:29, B.13-04.12.1972, S.Sayısı:763, s.25.

⁹ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:3 (14), Yasama Yılı: 4, Cilt:29, B.13-04.12.1972, s. 447-479.

¹⁰ EROĞLU (2007), s. 85.

yısına bakılmaksızın eşit temsili esasına göre oluşan Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamazsa ne yapılacağı konusunda net bir düzenleme yoktu. Ayrıca, siyasi parti gruplarının kendi önerilerini Genel Kurula götürmesiyle ilgili düzenleme de bulunmamaktaydı.

1978 İçtüzük değişikliğiyle, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerileri üzerinde görüşme açılması ve oya sunulması esası getirilmiştir. 19.9.1978 tarihli ve 674 Numaralı İçtüzük Değişikliği Kararıyla, İçtüzüğün 19. Maddesine eklenen fıkra, Danışma Kurulunun toplanmadığı veya oybirliği sağlanmadığı hallerde Meclis Başkanına ve siyasi parti gruplarına, önerilerini, ilk Birleşimde “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında Genel Kurulun onayına sunma imkanı tanımıştır.¹¹

2. Yapısı ve Çalışma Düzeni

TBMM İçtüzüğünün 19. maddesine göre, Danışma Kurulu, Meclis Başkanının başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak yetkilendireceği birer milletvekilinden oluşur. Gerektiğinde, bir hükümet temsilcisi veya Meclis başkanvekilleri de Danışma Kurulu toplantısına çağrılabilir.

Danışma Kurulunda, siyasi parti gruplarının oyu eşit ağırlıktadır. Başka bir anlatımla, bir siyasi parti grubu ister sadece 20 üyeye sahip olsun, isterse de tek başına iktidar olabilecek bir çoğunluğa sahip olsun Danışma Kurulunda bir oyu vardır. Yani, “1 grup= 1 oy” formülü geçerlidir.¹² TBMM İçtüzüğünden kaynaklanan bu durum, ‘*siyasi parti gruplarının Meclis etkinliklerine güçleri oranında katılımını*’ öngören Anayasanın 95. maddesiyle uyum içinde görünmemektedir.

Danışma Kurulu kararları hukuken bir öneri hükmündedir. Ne var ki, Mil-

¹¹ İBA (2009), s.243.

¹² Şeref İBA (2010), Parlamento Hukuku, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Yenilenmiş 4. Baskı, s.92.

letvekilleri, kendi siyasi parti grup yetkilisinin altına imza koyduğu bir Danışma Kurulu önerisinin oylanmasında, siyasi parti grup disiplini nedeniyle olumlu yönde oy kullanmak zorunluluğu duymaktadır. Danışma Kurulu önerilerinin bugüne kadar TBMM Genel Kurulunda reddedilmesinin neredeyse hiç görülmemesi olgusu bunun bir göstergesidir.

Anayasa Mahkemesi 1977 tarihli bir kararında, Danışma Kurulunun kuruluş ve işleyişi hakkında şu değerlendirmede bulunmuştur: “*Danışma Kurulu, Anayasal bir kuruluş değildir, yani Anayasaca öngörülmemiş İçtüzükle kurulmuştur. Kuruluş amacı, siyasi parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermektir...*”¹³ Gerçekten de, Danışma Kurulu, yasama sürecinde siyasi partiler arasında, özellikle gündem sıralarının tanziminde uzlaşma arayışlarının ana platformu konumuna gelmiştir. Genel Kurulun çalışma gün ve saatleri ile gündem sıralamalarında siyasi parti grupları arasında uzlaşmaya varıldığı durumlarda, Genel Kurula öneri taşıyan bir köprü işlevi üstlenmektedir.¹⁴ 1995 Yılında Anayasa Komisyonunca, Coşkun Kırca’nın başkanlığında kurulan İçtüzük Alt Komisyonunca hazırlanan Rapor, parlamento hukukumuz için yeni sayılabilecek cesur öneriler içermektedir: Danışma Kurulu’nun adının, ‘*Siyasi Parti Grupları Kurulu*’ olarak değiştirilmesi; Bu kurulda yapılacak oylamalarda; “*1 grup 1 oy*” ilkesi yerine de her grubun üye sayısına bağlı ağırlıklı oyun dikkate alınması önerilmişti.¹⁵

Danışma Kurulunun en önemli görevlerinden birisi de, Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmektir.

Danışma Kurulu, Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Meclis Başkanı toplantı çağrısını kendiliğinden yapabileceği gibi, bir siyasi parti grubunun başvurusu üzerine, 24 saat içinde toplantı çağrısını yapmak zorundadır.(m.19/4) Danışma Kurulu, ilk çağrıda toplanmak ve toplantıda oybirliği ile

¹³ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, E.1977/60, K. 1977/81, G. 24.05.1977, C. 5, s..378.

¹⁴ Şeref İBA (2008), Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Ankara, Turhan Yayınevi, 2. Baskı, 156.

¹⁵ Anayasa Komisyonu İçtüzük Alt Komisyonu Raporu (1995), s.5.

karar almak zorundadır. (19/5) Danışma Kurulunun toplantı düzeni açısından uygulamada önem kazanan bir olgu; kurulun toplanamaması ya da toplandığı halde karar alamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda, Meclis Başkanına veya siyasi parti gruplarına, üzerinde uzlaşma sağlanamayan önerileri, Genel Kurula götürebilme hakkı doğmaktadır. Bu yönteme göre, Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarının önerisi, Genel Kurulun ilk birleşim gündeminin 'Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları' kısmına alınır ve Genel Kurulun işaret oyuna başvurulur. Bazı uygulamalarda, sunuşlar kısmı geride kaldığı halde Birleşim içinde gündemin ilerleyen kısımlarında yer alan bir iş görüşüldükten sonra, zorunlu durumlarda Danışma Kurulu önerisinin bir aradan sonraki oturumun başında okutulduğu görülmüştür.¹⁶ Çoğu zaman haklı zorunluluklardan kaynaklanan bu tür uygulamalar İçtüzüğü'nün 19. Maddesindeki düzenlemeyle örtüşmemektedir.

Uygulamada, Danışma Kurulunu toplantıya çağırarak görece kolayca işle-tilebilecek bir yoldur. Ancak, tüm siyasi parti gruplarını bir noktada uzlaştırmak ve/veya oybirliği sağlamak her zaman kolay olmamaktadır. Örneğin, 20. Yasama Döneminde; Danışma Kurulu 200 kez toplantıya çağırılmış olmasına karşın, karar alınabilen toplantı sayısı 154'te kalmıştır. Karar alınan toplantıların; 106'sını Başkan, 2'sini geçici başkan, 46'sını ise başkanvekilleri yönetmiştir.¹⁷

Danışma Kuruluna başkanlık etmek, İçtüzükte Meclis Başkanının görevleri arasında sayılmıştır. Ancak, Meclis Başkanının bu görevini de vekilleri aracılığıyla yapması olanaklıdır.

¹⁶ Örneğin, 22.12.1992 tarihli 49. Birleşiminin 2. Oturumunun başında işleme konulan ve kabul edilen Danışma Kurulu önerisi uyarınca, günlük bütçe programının tamamlanmasından sonra, bazı kanun tasarı ve tekliflerinin görüşmeleri yapılmıştır. Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:19, Yasam Yılı: 2, C. 26, B.49, 22.12.1992, s. 52-53.

Ayrıca, 24.3.1992 tarihli ve 60. Birleşimde de bütçe programının arasında Danışma Kurulu önerisi okutulmuştur. TBMM Tutanak Dergisi, Yasam Dönemi:19, Yasama Yılı: 1, C.8, B.60, 24.3.1992, s.452-453.

¹⁷ Şeref İBA(2001),Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Ankara Nobel Yayınevi, 1. Baskı, s.201.

Meclis başkanının, bazı kurullara başkanlık etme görevlerini başkanvekillerine yaptırmasının hukuki dayanağı İçtüzükte (m.14/2) gösterilmiştir. Başarılı bir düzenleme örneği olamayan kural şöyledir:

“Başkan, özürlü olduğu veya Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde iken¹⁸ Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, Başkanvekillerinden birisini kendisine yazıyla vekil olarak tayin eder.”

Bu kural, parlamento gelenekleri ve uygulamayla bağdaşmamaktadır. İçtüzük hükmüne göre Meclis başkanının vekalet verebilmesi yalnızca iki durumda söz konusu olabilir; Başkanın özürlü olması ya da Meclis toplanık durumda Ankara dışında bulunması. Buna göre, bu iki olasılık dışında Meclis başkanının vekil ataması olanaklı olmadığından, örneğin tüm Genel Kurul oturumlarına ve öteki kurulların toplantılarına başkanlık etmesi gerekir. Oysa, Meclis başkanları, Ankara’da bulunduğu ve özürlü de olmadığı halde, Genel Kurula başkanlık etme görevini başkanvekillerine gördürebilmektedir. Ayrıca, Meclis başkanının sınırlı hallerde vekalet verebilmesine olanak sağlayan kuralın kapsamı da açık değildir. Çünkü, Meclis toplantıda olmadığı halde, kural olarak Meclis Başkanının başkanlık etmesi gereken kurulların-örneğin, Başkanlık Divanının toplanabilmesi olanaklıdır.

Geçtiğimiz günlerde TBMM gündemine gelen ancak Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında kürsü işgalleri de dahil olmak üzere muhalefet partilerinin yoğun direnişiyle karşılaştığı için görüşülemeyen (2/242) *Esas Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi*, 19 maddeden oluşmaktaydı. Değiştirilmesi istenilen konulardan birisi de, Danışma Kurulunda oybirliği sağlandığı takdirde Genel Kurulda görüşmesiz oya sunulması, siyasi parti grup önerilerinin görüşmelerinde ise konuşmacı sayısının ikiye düşürülmesi ve konuşma sürelerinin yarıya indirilmesiydi. Mevcut haliyle, “2 lehte 2 aleyhte onar dakika” olan “Grup önerisi” görüşme şablonu bir öneriyi “savunma” ve “karşı çıkma” şeklinde belli bir mantığa dayanmaktadır.

¹⁸ Meclis toplantısından neyin amaçlandığı tartışılabilir. Burada Genel Kurul toplantısı mı yoksa, Meclisin tatil veya ara vermesi mi kastedildiği belli değildir.

TBMM İçtüzüğü'nün 19. Maddesindeki

“...Danışma Kurulu yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.”

Hükmü, sadece Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanmadığı hallerde, önerilerle ilgili oylama işleminin nasıl sonuçlandırılacağını düzenlemekte, konuşma hakları ve süreleri konusunda hüküm içermemektedir. Söz konusu İçtüzük boşluğunu doldurmak üzere, grup önerilerinin görüşülmesi usule ait bir konu olduğu gerekçesiyle, konuşma hakları ve süreleri konusunda, İçtüzük'ün “*usul hakkında konuşma*” başlıklı 63.maddesi referans alınmaktadır. Üstelik, Mevcut İçtüzükte, Danışma Kurulunda uzlaşma sağlanan hallerde Genel Kurulda görüşme, hatta oylama yapılmasını zorunlu kılan bir hüküm bulunmamaktadır. Yerleşik uygulama ise, ister Danışma Kurulu isterse grup önerisi olsun, istem halinde aynı sisteme göre lehte ve aleyhte söz verilmesi şeklindedir. Özellikle Danışma Kurulu önerilerinin işleme alınması yönünden öteden beri İçtüzük hükmünün yanlış okunması ve uygulanması şeklinde gelişen yerleşik uygulamadan bir çırpıda dönülmesi söz konusu olmayacağına göre, içtüzük değişikliği en sağlıklı yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu sistem, demokratik müzakere anlayışına dayanan oldukça eski bir uygulama örneğidir. Sadece kısaltma ve zaman tasarrufu amacıyla getirilen değişiklik ise, “lehte-aleyhte” yaklaşımını kaldırmaktaydı. Bunun yerine, Danışma Kurulu ya da siyasi parti grup önerilerinin, Genel Kuruldaki görüşmelerinde siyasi partilerin Meclisteki temsili oranında konuşma süresi tanınması düşünülebilir. Böylece, İçtüzük hükümlerinin siyasi partilerin Meclisin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılımını öngören Anayasanın 95. Maddesi hükmüne uyumlu bir düzenleme yapılmış olurdu.

3. Başlıca İşlevleri

Danışma Kurulu, siyasi parti grupları arasında mümkünse uzlaşma temin etmek suretiyle Meclis çalışmalarının hızlandırılmasını amaçlayan kurumsal bir rasyonelleştirme tekniğinin pratik yansımasıdır. Genel Kurul ve komisyon gündemleriyle ilgili Danışma Kurulu öneri, tavsiye ve görüşleri ya da grup önerileri yoluyla genellikle yasama sürecinin hızlandırılması yönünde adımlar atıldığı görülür.

Danışma Kurulunun işlevleri hukuki dayanaklarına göre şu kategorilerden oluşmaktadır:

1. 1. İktüzükten Kaynaklananlar;

- TBMM'nin tatil ve ara vermesi,
- Başkanlık Divanının kuruluşu,
- Komisyonların üye sayısının tespiti,
- Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyona havalesinden itibaren 48 saat geçmeden görüşülebilmesi için komisyona tavsiye,
- Komisyonunda süresinde görüşülemeyen KHK'lerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması,
- Denetim konuları için gün ve süre ayrılması,
- Seçim ve oylaması yapılacak işler için gün ve süre ayrılması,
- Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerin sırasının değiştirilmesi,
- Özel gündem,
- "Görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiçbir husus Genel Kurulda görüşülemez" ilkesinin istisnası,
- Toplantı hafta, gün ve saatlerinin değiştirilmesi,
- Konuşma sürelerinin değiştirilmesi,

- Tekrir-i müzakere(yeniden görüşme),
- Temel Kanunlar (kararlaştırma ve bölümlendirme),
- Kapalı oturum tutanaklarının yayımı,
- Erken seçim kararının alınması.

2. Kanunlardan Kaynaklananlar:

- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üye sayısının belirlenmesi,
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu raporlarının gündeme alınması,
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu üye sayısının belirlenmesi,
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu yıllık faaliyet ve değerlendirme raporunun gündeme alınması.

Danışma Kurulu, Genel Kurulun yerine geçip nihai karar almaz. Bununla birlikte, Meclis başkanı ile birlikte siyasi partilerin grup yetkililerinin altına imza koyduğu metinlerin Genel Kurulda red olunması son derece istisnai bir haldir.¹⁹ Danışma Kurulu önerileri hukuken istişari niteliktedir. Anayasa Mahkemesi bir kararında şu değerlendirmeyi yapmıştır.

“Danışma Kurulu kararlarını genel kurulu bağlayıcı nitelikte karar saymak, meclislerin iradesini Danışma Kurulunun iradesine bağlamak olur. Kaldı ki, Danışma Kurulu kararlarının oybirliğiyle alınacağı hakkında içtüzükte bir hüküm yoktur.”²⁰

Danışma Kurulu önerileri ve siyasi parti grup önerileri, Gündemin “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” başlıklı ilk kısmında işleme alınmaktadır. Grup önerileri üzerindeki konuşma düzeni konusunda İçtüzüğün “usul hakkında konuşma” başlıklı 63. Maddesi kıyasen uygulanmaktadır. Buna göre, ister Danışma Kurulu önerisi olsun, isterse grup önerisi olsun lehte ve aleyhte

¹⁹ EROĞLU (2007), s. 92.

²⁰ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, (E.1977/88, K.1977/120, KT:04.10.1977), s.15, s.487.

ikişer milletvekiline onar dakika süreyle söz verildikten sonra öneri işaret oyuna sunulmaktadır. Siyasi parti grup önerilerinin görüşmelerinde öneri sahibi olan grup mensubu bir üyeye, mantıken, kendi önerilerini açıklama imkanı tanımak için lehte en az bir söz hakkı verilmesi yönündeki uygulama teamül haline gelmiştir.

Uygulamada, siyasi parti grup önerileri, muhalefet partilerinin oldukça etkili bir obstrüksiyon taktiği işlevi görmektedir. Grup önerisi üzerindeki otomatik görüşmeler nedeniyle muhalefet partileri Meclis gündemine getirmek istedikleri bir gündem maddesinin minyatür görüşmesine zemin hazırlayabilmektedir. Örneğin, Belirli bir Meclis araştırması önergesinin Gündemde ön sıraya alınarak görüşülme istemine ilişkin grup önerisinin görüşmeleri, Meclis araştırması açılması istenilen konuda hazırlık yapan milletvekillerine lehte ve aleyhte ikişer konuşmacının kürsüye geldiği toplam yaklaşık 40 dakikalık bir görüşmeye yol açmaktadır. Bu görüşme, Meclis araştırması açılıp açılmaması yönündeki ön görüşmenin antrenmanı niteliğine bürünmektedir.

4. Sonuç

Türk parlamento geleneğinde Danışma Kurulu, Meclis faaliyetlerinde siyasi parti gruplarının pozisyonlarını uyumlaştırma amacıyla görüş alış verişinde bulunma şeklinde zaten var olan bir teamülün, bazı Avrupa ülkelerindeki modellerden de esinlenilerek İçtüzüğe aktarılmasından itibaren yasama sisteminin temel bir yapı taşı konumuna gelmiştir.

Danışma Kurulu, TBMM İçtüzüğü'nün, esas itibariyle Meclis çalışmalarını hızlandırmak için parlamento hukukumuzda kazandırmış olduğu, rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim yaklaşımına uygun İçtüzükten kaynaklanan kurumsal bir rasyonelleştirme tekniği uygulaması olarak görülmelidir.

1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 13. Maddesiyle, parlamento hukukumuzun yazılı kaynaklarına ilk kez yerini alan Danışma Kurulu, 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü'nde 1978 tarihinde gerçekleştirilen değişikliğe kadar sadece mutabakat aktörü bir kurumdu. 1978 Değişikliğinden günümüze ge-

len düzenleme sonrası, Danışma Kurulunun toplanamaması veya toplandığı halde oybirliği sağlanamaması durumunda siyasi parti gruplarının kendi önerilerini Genel Kurula götürmesinde köprü işlevi de üstlenmiştir. Bu yöntemle, hükümetin öncelik verdiği gündem konuları dayandığı iktidar partisi aracılığıyla Danışma kurulunda uzlaşma sağlanamasa bile, iktidar partisinin grup önerisi olarak Genel Kurulda işlem görmekte ve hükümet çoğunluğunun sıkı siyasi parti disiplini sayesinde adeta Danışma Kurulu önerisi oylamalarında olduğu gibi neredeyse %100'e yakın oranda kabul edilmektedir.

Genel Kurulun nihai söz sahibi olması gerçeği karşısında, Danışma Kurulunun bağlayıcı nitelikte olmayan önerileri Genel Kurul kararını ikame eden bir işlem değildir. Genel Kurulun onayına sunulmayan Danışma Kurulu önerileri hukukten bir sonuç doğurmaz. Dolayısıyla, Danışma Kurulu, en azından hukuki planda, Genel Kurulun üzerinde yönlendirici bir vesayet organı da değildir.

Günümüz ihtiyaçlarına göre Danışma Kurulunu düzenleyen İçtüzük normu peşinen karşı çıkılabilecek bir husus değildir. Danışma Kurulunun işleyişinde, daha başarılı sonuçlara yol açacak hem iktidar hem de muhalefet açısından benimsenebilir İçtüzük teklifleri geliştirilebilir. Bu bağlamda, Danışma Kurulunun yapısı, çalışma düzeni ve önerilerin Genel Kurulda işleme alınmasıyla ilgili olarak siyasi partilerin eşit temsili yerine "güçleri oranında temsil" yönündeki bir içtüzük değişikliği, usul ekonomisine zemin oluşturabilecek nitelikte, Anayasanın 95. maddesindeki ilke hükümlerle de uyumlu bir öneri olarak düşünülebilir. Somut bir ifadeyle, Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerilerinin görüşülmesi için ayrılacak belirli bir süreyi, örneğin toplam 40 dakika, siyasi parti gruplarının Meclisteki temsil oranı dikkate alınmak suretiyle bölüştüren yeni bir formül önerisi, iktidar ve muhalefet dengeleri bakımından da çekici gelebilir.

KAYNAKÇA

- AKÇALI, Cevdet (1978), Danışma Kurulu Çıkmazı: Bir Buhranın Anatomisi, Ankara, Maya Matbaacılık
- Anayasa Komisyonu İçtüzük Alt Komisyonu Raporu (1995)
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, E.1977/60, K. 1977/81, G. 24.05.1977, C. 5, s.378.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, (E.1977/88, K.1977/120, KT:04.10.1977), s.15, s.487
- Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün Maddelere Göre Tasnifli Tutanakları, C.S. Genel Sekreterliği Yayınları:4, Cilt:1, TBMM Basımevi, 1978, s.27.
- EROĞLU, İzzet, “TBMM Danışma Kurulu, Tarihi Süreci ve İşleyişi”, Yasama Dergisi,
- İBA, Şeref (2001), Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Ankara Nobel Yayınevi, 1. Baskı.
- İBA, Şeref (2008), Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Ankara, Turhan Yayınevi, 2. Baskı.
- İBA, Şeref (2009), Parlamento İçtüzük Metinleri-(Osmanlı’dan Günümüze), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Birinci Baskı.
- İBA, Şeref (2010), Parlamento Hukuku, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Yenilenmiş 4. Baskı.
- İBA, Şeref (2010), Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 1.Baskı.
- İBA, Şeref (2011), “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:69, Sayı:2011/1, s.s.197-202.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:4 (15), Yasama Yılı:2, cilt:8, B.36-06.02.1975, s.425-526.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:4 (15), Yasama Yılı:2, Cilt:7, B.22-07.01.1975, s.455.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:3 (14), Yasama Yılı: 4, Cilt:29, B.13-04.12.1972, S.Sayı:763, s.25.

2/242 Esas Numaralı TBMM İçtüzük Değişikliği Teklifi (Sıra Sayısı:156).

TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:20, Yasama Yılı:1, C. 5, 16.5.1996,
B.53, s. 286-287.

TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:19, Yasam Yılı: 2, C. 26, B.49,
22.12.1992, s. 52-53.

TBMM Tutanak Dergisi, Yasam Dönemi:19, Yasama Yılı: 1, C.8, B.60,
24.3.1992, s.452-453.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem:3 (14), Yasama Yılı: 4, Cilt:29, B.13-
04.12.1972, S.Sayısı:763, s.4.