

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Danışma Kurulu

Tarihî Süreci ve İşleyişi

İzzet Eroğlu*

1. Giriş

Parlamento gündeminin tespiti, parlamento çalışmaları açısından hayati önemi haizdir. Gündemin tespiti, ülke gündemini de yakından ilgilendirmektedir. Bu sebeple gündemin tespiti yöntemi önem arz etmektedir.

Ülkeler kendi yapılarına göre parlamentoda görüşülecek konuların tespiti yöntemini belirlemiştir. Bu yöntemler, gündemin hükümet veya parlamento tarafından belirlenmesi aralığında yer almaktadır. Uygulamada da ağırlıklı olarak hükümete veya parlamentoya yetki veren yöntemlere rastlanmaktadır. Gündemin tespiti yöntemi bir açıdan hükümet sistemi ile de doğrudan ilgilidir. Yasama ve yürütme arasında keskin güçler ayrılığı ilkesinin olduğu başkanlık sisteminde gündemin tespiti ağırlıklı olarak parlamento tarafından belirlenmekteken yumuşak güçler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu parlamenter sistemlerde ise hükümet veya iktidar partisi tarafından belirlenmektedir. Gündemin hükümet tarafından belirlenmesi baskıcı eğilimlere yöneltebilecekken, parlamento tarafından belirlenmesi siyasi sorumluluğa sahip hükümeti zor durumda bırakabilir. Geleneksel parlamentolar döneminde

* TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, Yasama Uzmanı.
E-posta: izzeteroglu@tbmm.gov.tr

parlamento kendi gündemini belirlemekteydi. Bu durum parlamentonun bağımsızlığı ilkesine de uygundu. Günümüzde parlamento gündeminin belirlenmesinde ana sorun, parlamentonun bağımsızlığı ile ülkeyi yönetecek hükümete verilecek yetkilerin hangi noktada uzlaşırılacağıdır.¹

Kural olarak gündemin tespiti parlamentonun kullandığı mutlak hak olmakla birlikte siyasi olarak sorumlu hükümetlere genellikle bu konuda imkan tanınmaktadır. Seçmenler tarafından programı uygun görülerek iş başına getirilen hükümete, icraatları için gerekli yasal düzenlemeleri yapabilmesi, demokratik sistemin gereğidir.

Ülkeler parlamento gündeminin tespitinde yetkiyi ağırlıklı olarak başlıca şunlara tanımışlardır: Hükümet, parlamento, meclis başkanı, meclis başkanı ile birlikte diğer liderler, danışma kurulu, özel komisyon, parti liderleri, sekreteryaya.²

Parlamento gündeminin belirlenmesinde kabul edilen sistemlerden biri olan Danışma Kurulu birçok ülkede mevcuttur.³ Ayrıca Avrupa Parlamentosunda da Danışma Kurulu bulunmaktadır.⁴

Türkiye’de Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi(TBMM) Başkanının başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya grup başkanvekillerinden birisi veya bunlar tarafından yazılı olarak görevlendirilen birer milletvekilinden müteşekkil İktüzükle kurulmuş; ancak Anayasal dayanağı bulunmayan bir müessesedir.

Danışma Kurulu, meclis çalışmalarının siyasi parti gruplarının uzlaşma sağlayarak belirlenmesini öngörmektedir. Bu sebeple olmalı ki İktüzük görüşmelerinde milletvekili haklarının ellerinden alındığına ve milletvekillerinin

¹ Parliaments of World, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol. I, s. 391.

² Parliaments of World, s. 392 (Kaynakta 83 ülke arasında parlamento gündeminin belirlenmesindeki sis-temlerin dağılımı şu şekildedir: Hükümet: 12, Parlamento: 12, Meclis Başkanı: 22, Meclis Başkanı ile birlikte diğer liderler: 11, Danışma Kurulu: 9, Özel Komisyon: 10, Parti Liderleri: 3, Sekreteryaya: 4)

³ Danışma Kurulunun olduğu ülkelerden tespit edilenler şunlardır: Arnavutluk, Avusturya, Belçika, Komor, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Fransa, Fildişi Sahili, İtalya, Kamerun, Kongo, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Mali, Portekiz, Senegal, Yunanistan.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=RULE-023> (Erişim Tarihi: 21.11.2007)

siyasi parti gruplarından habersiz şekilde meclis faaliyetinde bulunmasından şikayetler dile getirilmiştir. Burdur Mv. Ali Sanlı bunu şöyle eleştirmektedir:

“Halbuki ortada bir Anayasa sorunu var. Bir İctüzüğü’nün usul açısından nasıl uygulanacağı meselesi var. Burada Danışma Kuruluna gidiyor, teknik özellik bir kenara bırakılarak grup başkanvekilleri veya yetkili gördükleri kişilerin kararı ile Meclisin bir nevi minyatürünü kurarak mesele orada halledilmeye çalışılıyor.”⁵

Bu açıdan Danışma Kurulu milletvekillerinden ziyade siyasi parti gruplarının hak ve menfaatlerinin korunması zeminini sağlayabilen bir kurumdur. Danışma Kurulunu kuruluş gerekçelerinden birinin önemli konuların siyasi parti gruplarının bilgisi olmaksızın Genel Kurulda görüşülmesini önlemek olduğu belirtilmiştir.⁶

Danışma Kurulu, Meclis gündemini tespitte siyasi parti gruplarının uzlaşmasını sağlamaktadır. 1973 İctüzüğü ile Danışma Kurulu düzenlenmeden önce de siyasi parti grupları bazı konularda bir araya gelerek Meclis çalışmalarına yön vermekteydiler. Danışma Kurulu “centilmenlik anlaşmaları” (gentlemen’s agreement) ve partilerarası komisyonların kurumsallaşmış şeklidir. Danışma Kurulunun ihdası ile partilere uzlaşma yollarını arama noktasında imkan verilmiştir.⁷ Danışma Kurulunun uzlaşma fonksiyonunu Erzurum Mv. Selçuk Erverdi şöyle açıklamaktadır:

⁵ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 7, B. 22, 07.01.1975, s. 455.

⁶ Cevdet Akçalı, Danışma Kurulu Çıkmazı Bir Buhranın Anatomisi, Maya Matbaacılık, Ankara, s. 5. Ayrıca konu Danışma Kurulunun çalışmaya başlamasından sonraki bir birleşimde şu şekilde ifade edilmiştir: “Danışma Kurulu kendi kendisini zarurî olarak kabul ettirmiş bir müessesedir ve içtüzüğü-müze bu zaruret edeniyile girmiştir. Geçen dönemde bulunan arkadaşlarımız gayet iyi hatırlayacaklardır; Millet Meclisinde hangi kanun teklif veya tasarısının görüşüleceği hususu, başkanın dahi bilmeyeceği günler yaşanmak suretiyle, bir karışıklık içerisine girmiştir. Hangi bakan hangi sırada, ne zaman, nasıl bir önerge vermek suretiyle, hangi kanun teklif veya tasarısının görüşüleceğini, yönetimde bulunan başkanın dahi bilmediği zamanlar olmuştur. Çünkü başkanlığa bir anda bir önerge gelebilirdi. Daha sonra çok önemli konularda, grup başkanvekilleri veya grup başkanları arasında kısa sürede bir anlaşma sağlanmaması gibi durumların sık sık tezahür ettiği ve sağlandığı zaman müzakerelerin selâmetle cereyan ettiği de sabit olduğu için, bu müesseseyi, Danışma Kurulunu tüzüğe sokma zarureti böylece bir öneri olarak gelmiş ve tüzükte yer almıştır. Tüzükte yer alış şekline bakıyoruz, bir süreden beri Danışma Kurulu kararı adı altında, önerileri adı altında gelenlere bakıyoruz, Danışma Kurulunun kuruluş gayesinden tamamıyla saptığını kabul etmek zaruretiyle karşı karşıya kalıyoruz.” (MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 8, B. 36, 06.02.1975, s. 427.)

⁷ Cevdet Akçalı, a.g.e., s. 4.

Danışma Kurulu ancak aşağıda tartışmaları önlemek için, yukarıda mutabakat hasıl etmek için kurulmuş, işin kolayca geçmesini, partilerarası sürtüşmelere mani olmak için ihdas edilmiş bir teşekküldür.⁸

Uzlaşmanın sağlanmaması halinde bazı konular olgunlaştırılmadan Genel Kurula getirildiğinde kabul edilmesinin güçleşeceği ve yerli yersiz tartışmaların Meclisin itibarını zedeleyebileceği haklı olarak ifade edilmiştir.⁹

Danışma Kurulunda siyasi parti gruplarının güçleri oranına bakılmaksızın eşit şekilde temsil edilmesinin bir çoğulcu demokrasi uygulaması olduğu söylenebilir. Ancak bunun işlemesi uzlaşma kültürünün olduğu bir mecliste mümkündür. Uzlaşma kültürünün oluşmaması, ötekinin taleplerinin dikkate alınmaması bu kurumu işlemez hale getirecektir. Aşağıda da değinileceği üzere 1973-1978 arası yaşananlar Türkiye’de uzlaşma kültürü eksikliğini açıkça ortaya koymaktadır.

1973’ten bu yana Danışma Kurulunun uzlaşma zeminin kurumsallaşması sebebi ile uygulamada önemli rol üstlendiği söylenebilir. Bu çalışmada Danışma Kurulunun kuruluşu, tarihî süreci ve işleyişi detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Danışma Kurulu hakkında literatürde hemen hemen yok denecek kadar az kaynak bulunması sebebi ile genelde TBMM Tutanak Dergilerinden yararlanılmıştır.

2. 1963 Tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve Danışma Kurulunun Türk Parlamento Hukukuna Girmesi

23 Nisan 1920’de toplanan TBMM çalışmalarını Meclis-i Mebusan İçtüzüğü’ne göre yürütmüştür. Bu İçtüzük küçük değişiklikler dışında 1927 yılına kadar uygulanmıştır. 1927 yılında TBMM İçtüzüğü (Dahil-i Nizamname) kabul edilmiştir.

⁸ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 8, B. 36, 06.02.1975, s. 425-426.

⁹ Cevdet Akçalı, a.g.e., s. 5.

1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 21. maddesinde Meclisin görüşmelerini İçtüzük hükümlerine göre yapacağı öngörülmüştür. İçtüzüğe ilişkin temel ilkelere yer verilmeyerek konu TBMM'ye bırakılmıştır.

1961 Anayasası'nın 85. maddesinde TBMM ve Meclislerin çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütecekleri ve İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceği belirtilmiştir. Geçici 3. maddede Anayasaya göre kurulan TBMM'nin, Millet Meclisinin(MM) ve Cumhuriyet Senatosunun(CS) toplantı ve çalışmaları için, kendi İçtüzükleri yapılıncaya kadar, TBMM'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzük hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Geçici 7. maddede iki yıl içerisinde gerekli düzenlemenin yapılması öngörülmüştür. CS tarafından hazırlanan CS İçtüzüğü 27 Şubat 1963 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

Danışma Kurulu Türk parlamento hukukuna ilk defa CS İçtüzüğü ile girmiştir. CS bünyesinde içtüzük hazırlamakla görevli komisyonun ilk metninde Danışma Kuruluna yer verilmemiştir. Danışma Kurulunun İçtüzüğe girmesi içtüzük hazırlama çalışmalarında CS Kars Üyesi Sırrı Atalay'ın önerisi üzerine olmuştur. Komisyon raporunda Danışma Kurulunun esas itibariyle yabancı memleketlerde "Başkanlar Kurulu" müessesesi olduğu belirtilmiştir.¹⁰ Danışma Kurulunun işlevine şu şekilde değinilmiştir:

Gerçekten de bu müessese, bilhassa nispi temsil esasına göre teşekkül eden yasama meclislerinde, siyasi gruplar arasındaki fikir ayrılıklarını telif edici bir kurul olarak vazife görmekte ve bu arada azınlıkta kalan grupların haklarının korunmasını sağlamaktadır.¹¹

Sırrı Atalay'ın ilk teklifinde Danışma Kurulu "Müşterek Başkanlık Divanı" olarak düzenlenmiştir. Siyasi parti grubu başkanları, grup kuramayan siyasi partiler, bağımsızlar, tabii üyeler ve Cumhurbaşkanlığı kontenjanından seçilmiş üyelerin aralarından seçecekleri birer üye ve CS Başkanlık Divanı bir

¹⁰ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün Maddelere Göre Tasnifli Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterliği Yayınları: 4, C. 1, TBMM Basımevi, 1978, Ankara, s. 27.

¹¹ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün Maddelere Göre Tasnifli Tutanakları, s. 27.

arada toplanır, komisyonlar seçim hazırlıkları, dışarıda temsil ve gündemle ilgili konularla çeşitli meseleleri görüşülerek karara¹² bağlanır. Eğer oybirliği sağlanırsa alınan kararlar Genel Kurula bilgi için sunulur. Oybirliği sağlanamamışsa Başkanlık Sunuşları kısmına alınır. Karar üzerinde leh ve aleyhte olmak üzere en çok altı üyeye söz verilmesini müteakiben konu işari oyla karar bağlanır. Başkanlık Divanınca belirlenen bir üye Başkanlık adına konuşma yapabilir, ancak bu konuşma iki defadan fazla olmaz.¹³

Müşterek Başkanlık Divanı, CS Başkanlık Divanının tespit edeceği şekilde en az üç kez kendiliğinden toplanır. Gerekteğinde siyasi parti grup başkanlıkları, partiler, tabii üyeler ve Cumhurbaşkanlığı kontenjanından seçilen üyelerin, üçte birinin yazılı talebi üzerine toplantı yapılır. Toplantı günü belirlenmişse o gün, belirlenmemişse talebin Başkanlığa gelişini müteakip ilk çalışma gününde belirlenen gündemle toplanılır.¹⁴

Danışma Kurulunun görevleri CS İçtüzüğü'nün 13. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Danışma Kurulunun görevleri şunlardır:

- Divan ve komisyonların seçimlerinden evvel oranları, adayları ve seçim gününü,
- Grupların anlaşmalarını gerektiren önemli konuları,
- Lüzumlu görülen diğer konuları,

görüşüp kararlaştırmaktır.

Danışma Kurulu Başkanlık Divanı üyeleri ile siyasi parti gruplarının temsilcilerinden oluşur. Kurul, CS Başkanı veya bulunmadığı zamanlarda başkanvekillerinden birinin başkanlığından en az ayda bir kez ve gerektiğinde olağanüstü toplanır. Danışma Kurulunun aldığı kararlar, Divanın sunuşları kısmında Genel Kurula teklif olarak arz edilir.

CS Danışma Kurulunun görevleri tadadi olarak belirtilmemiştir. Bu durum açık bir şekilde Danışma Kurulunun görevlerinin sayıldığı İçtüzüğün 13.

¹² Danışma Kurulu işlemleri hukuki olarak öneri niteliğinde olmakla birlikte CS İçtüzüğünde karar olarak nitelendirilmekte, ancak bunların Genel Kurula teklif olarak sunulacağı belirtilmektedir. CS İçtüzüğünde "karar" tabiri kullanılması sebebi ile burada öneri tabiri kullanılmamıştır.

¹³ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün Maddelelere Göre Tasnifli Tutanakları, s. 39.

¹⁴ Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün Maddelelere Göre Tasnifli Tutanakları, s. 40.

maddesinde “Lüzumlu görülen diğer konular” olarak ifade edilmiştir. CS’de Danışma Kurulu önerilerine pek rastlanmamaktadır. Genellikle bütçe görüşmeleri ile çalışma gün ve saatlerinin belirlenmesi konularında Genel Kurula öneri götürülmüştür. CS Genel Kurulunda Danışma Kurulu önerilerinin bazıları kabul edilmezken¹⁵, bazıları ise verilen önerenin kabulü üzerine değiştirilerek kabul edilmiştir.¹⁶

3. 1973 Tarihli Millet Meclisi İktüzüğü’nde Danışma Kurulunun Düzenlenmesi

MM Danışma Kurulu, 1973 tarihli MM İktüzüğü ile kurulmuştur. Danışma Kurulunun kuruluş gayesi Meclis çalışmalarını düzenlemektir. İktüzük gerekçesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

Bu maddeyle, çağdaş demokratik parlamentoların en önemli bir kurumu düzenlenmektedir. Bu Fransızca terimiyle <<Conférence des Présidents>> denilen, siyasi parti grupları ve Hükümet temsilcilerinin Millet Meclisi Başkanının başkanlığında teşkil ettikleri kuruldur. Bu kurula, teklifte <<Danışma Kurulu>> adı verilmiştir. Meclisin çalışmasını düzenlemek amacıyla dokuz yıldan beri bu çeşit toplantıların yapılması teamül haline gelmiştir. Bu maddeyle, bu teamül, müspet hukuk alanına geçirilmektedir.¹⁷

İktüzük Teklifi’nde, Danışma Kurulunun, MM Başkanı başkanlığında siyasi parti grup temsilcilerinden oluşacağı, Kurulun İktüzükte kendisine verilen görevleri yerine getireceği veya Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildireceği, gerektiğinde bir Hükümet temsilcisinin de Danışma Kurulunda bulundurulabileceği ve Danışma Kurulunun, Başkanlığın gerekli görmesi halinde veya Hükümetin veya bir siyasi parti grubu başkanlığının istemi üzerine Başkanlıkça toplantıya çağrılacağı öngörülmüştür.¹⁸ Anayasa Komisyonunda Danışma Kurulunun önemli bir kuruluş olması ve partilerini bağlayıcı beyanda bulunacaklarından Kurulun siyasi parti grup başkanlarının

¹⁵ CS Tutanak Dergisi, YY: 17, C. 37, B. 51, 25.04.1978, s. 319-322, 332-346.

¹⁶ CS Tutanak Dergisi, YY: 17, C. 35, B. 24, 02.02.1978, s. 25-33.

¹⁷ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 13, 04.12.1972, Sıra Sayısı 763, s. 4.

¹⁸ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 13, 04.12.1972, Sıra Sayısı 763, s. 43.

veya onun yazılı olarak göstereceği üyeden oluşması düşüncesi ile bu yönde değişiklik yapılmıştır.¹⁹

Danışma Kurulunun Anayasa'nın 85. maddesine aykırı olduğunu İçtüzüğü'nün tümü üzerinde yapılan görüşmelerde CHP Grubu adına konuşan Sivas Mv. Ahmet Durakoğlu savunmuştur. Durakoğlu'na göre Danışma Kurulunda siyasi parti grupları kuvvetleri oranında temsil edilmediğinden, kurum Anayasa'nın 85. maddesinde belirtilen "İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerinde kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir." hükmüne aykırıdır.²⁰

Tümü üzerinde konuşan Muş Mv. Nermin Neftçi "Temsilciler Meclisi" olarak bilinen Danışma Kurulunun ilk halinde adeta Meclis üzerine bir vesayet kurumu şeklinde ve hem icrai hem de danışma niteliğinde olduğunu, uzun mücadeleler sonunda şimdiki hale geldiğini ve bu sebeple saygı ile anılması gerektiğini ifade etmiştir.²¹ Sinop Mv. Hilmi İşgüzar da Danışma Kurulunun adeta partilerin yöneticilerinin teşkil ettiği müşterek grup olduğunu, milletvekillerinin Danışma Kurulunun aldığı kararlara oy vermeye ve getirilen teklifleri kabullenmeye icbar edilir bir durumda olduğunu, siyasi partilerin güçleri oranında temsil edildiği Başkanlık Divanının Danışma Kurulunun işlevlerini yerine getirebileceğini, milletvekillerinin Danışma Kurulu önerisi ile baskı altına alınmak istendiğini ve Danışma Kurulu ile milletvekilinin haklarının elinden alındığını belirtmiştir.²²

İçtüzük değişikliğinin tümü üzerinde görüşmelerin tamamlanmasından sonra değişikliğin Anayasa'ya aykırı olduğundan Komisyona iadesini öngören bir önerge verilmiştir. Önergede Danışma Kurulunun istişari bir organ olsa da Anayasa'nın Meclis faaliyetlerine siyasi parti gruplarının güçleri oranında katılacağını öngören 85. maddesine aykırılığı iddia edilmiştir. Ancak önerge kabul edilmemiştir.²³

¹⁹ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 13, 04.12.1972, Sıra Sayısı 763, s.25.

²⁰ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 14, 06.12.1972, s. 447-448.

²¹ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 14, 07.12.1972, s. 479.

²² MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 14, 07.12.1972, s. 486, 488.

²³ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 29, B. 16, 08.12.1972, s. 587-588.

Danışma Kurulunu düzenleyen maddenin Genel Kurul görüşmelerinde AP ve CHP Grup Başkanvekilleri tarafından verilen önerge ile değişiklik yapılmıştır. Birinci değişiklik Komisyonun kabul ettiği maddenin üçüncü fıkrasında gerektiğinde hükümet temsilcisinin de Danışma Kuruluna çağrılabilmesi öngörülmüştü. Önerge ile hükümet temsilcisinin yanında Meclis Başkanvekillerinin de Danışma Kuruluna çağrılabilmesine imkan tanınmıştır. İkinci olarak Komisyonun kabul ettiği maddenin dördüncü fıkrasında Başkanın Danışma Kurulunu “en geç yirmi dört saat içinde” toplantıya çağırması öngörülmüştür.²⁴

1973 İctüzüğü'nün 161. maddesinde İctüzüğün 1 Eylül 1973'te yürürlüğe gireceği öngörülmüştür. Danışma Kurulunun toplanması için ilk çağrı yazısı 18.12.1973 tarihlidir. Bu çağrı üzerine 19.12.1973 tarihinde toplanan Danışma Kurulu ilk toplantısındaki önerisi, Başkanlık Divanı ve komisyonlarda siyasi parti üyeliklerinin dağılımına, Kitaplık Komisyonunun kanunu çıkıncaya; Plan ve Bütçe Komisyonunun hükümet kuruluncaya kadar ertelenmesine ve Başkanlık Divanı ve komisyonlara siyasi partilerce aday tespitine imkan vermek amacı ile Genel Kurul çalışmalarının ertelenmesine dairdir.

MM 4. Dönemde Danışma Kurulunun aldığı kararların önemli bir kısmı çalışma gün ve saatleri ile kanun teklif ve tasarıları görüşmelerine ilişkindir.

05.03.1974 tarihli 48. Birleşimde Oturum Başkanı gündemde yer alacak işler hakkında İctüzüğün yeni olması sebebi ile görüşlerini açıklamıştır. Genel Kurulun bilgisine bir gün önce arz edilmeyen hiçbir konunun görüşülemeyeceğinin ana prensip olduğu, diğer ana prensibin ise gündemdeki işlerin geliş sırasına göre yerini alacağı, bu iki kuralın iki istisnasının olduğu, bunların biri Danışma Kurulu önerisi üzerine Genel Kurulda karar alınması olduğu, ayrıca 48 saat geçmeden komisyon ve hükümetin talebi üzerine kanun teklif ve tasarılarının gündeme alınması konusunda Genel Kurulda karar alınabileceği, ancak istisna durumlarında da Genel Kurulun bilgisine bir gün önce sunulmayan konunun görüşülemeyeceği ifade edilmiştir.²⁵

²⁴ MM Tutanak Dergisi, D. 3(14), YY. 4, C. 33, B. 57, 14.02.1973, s. 600-601.

²⁵ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 1, C. 2, B. 48, 05.03.1974, s. 155-156.

Danışma Kurulu önerisinin oybirliğine bağlanması ve oybirliği sağlanmadığı takdirde siyasi parti gruplarının önerilerinin Genel Kurulda görüşülmesi imkanının olmaması tıkanmalara sebep olmuştur. Bu tıkanmaların bir kısmı, anlaşılamayan konunun nasıl çözülmesi gerektiğinin Genel Kurulda görüşmeler yapılmasını müteakiben yapılacak oylama sonucunda belirlenmesi yoluyla aşılabılmıştır. Bu tür önerilerde benimsenen sadece çözümün Genel Kurulda yapılacak görüşmeler sonucunda bulunması esasıdır. Bu durumda Danışma Kurulu önerisinde siyasi parti grupları kendi önerilerini ayrı ayrı Genel Kurula sunmaktadırlar. İstifa etmiş hükümetin istifa öncesi sunduğu bütçenin ne olacağı hakkında mutabakata varılamamıştır. Danışma Kurulunda, sorunun nasıl çözüleceğinin Genel Kurula bırakılması önerisi üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Bunun üzerine sorun hakkında Genel Kurulda görüşme açılmıştır. Sorun, Plan ve Bütçe Karma Komisyonu üyeliklerinin Anayasa'nın hangi maddelerine (Md. 85, 94) dayanılarak belirleneceğidir. Görüşmeler neticesinde Plan ve Bütçe Karma Komisyonunun Anayasa'nın 85. maddesine göre teşekkül etmesi Genel Kurulca kabul edilmiştir.²⁶

4. 1978 İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ

Danışma Kurulu, siyasi parti gruplarının milletvekili sayılarına bakılmaksızın, eşit temsil esasına dayanan bir mutabakata varma aracıdır. 1973 İÇTÜZÜĞÜNDE önerilerin nasıl sunulacağına dair açık bir hüküm mevcut değildir. Ancak ilgili maddeler sistematik açıdan ele alındığında Danışma Kurulu önerisinden söz edildiğinden, oybirliğinin sağlanması gerektiği söylenebilir. Bununla birlikte oybirliğinin zorunlu olduğuna dair bir düzenleme mevcut değildir. MM 4. Dönemde Danışma Kurulunda her konuda mutabakata varılamamıştır. Bu hallerde ne yapılacağına dair bir düzenleme 1973 İÇTÜZÜĞÜNDE bulunmamaktadır. Ayrıca siyasi parti gruplarının önerilerinin Genel Kurulun onayına sunulmasına imkan tanıyan düzenleme de bulunmamaktadır. Bu sebeple bazı hallerde Danışma Kurulu Genel Kurula öneri ile değil, siyasi parti gruplarının görüşlerinin Danışma Kurulu önerisi olarak Genel Kurula

²⁶ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 7, B. 19, 18.12.1974, s. 349-368.

sunulması konusunda mutabakata varmışlardır. Bu uygulamada siyasi parti gruplarının görüşleri maddeler halinde Genel Kurulun onayına sunulmuştur. Sivas Mv. Ahmet Durakoğlu, Danışma Kurulunun öneri değil; siyasi parti gruplarının görüşlerini Genel Kurula getirmesini eleştirmiştir.²⁷

MM 4. Dönemde bir öneri iki siyasi parti grubu temsilcisinin imzalamasına rağmen Danışma Kurulu önerisi olarak Genel Kurulun onayına sunulmuştur ve kabul edilmiştir. İki siyasi parti grubunun öneriyi imzalamaması sebebi ile bunun Danışma Kurulu önerisi olmadığı iddia edilerek usul görüşmesi açılmıştır. Denizli Mv. Hasan Korkmazcan usul görüşmesinde Danışma Kurulunun önerilerinin hangi usuller içerisinde teşekkül edeceği konusunda İçtüzükte açıklık olmadığını, ancak her siyasi parti grubunun Danışma Kurulunu toplantıya çağırabilmesi sebebi ile önerilerin oybirliğiyle oluşması gerektiğini, aksi takdirde mevcut parlamento aritmetiğinde muhalefet partilerinin çoğunlukta olması sebebi ile önerilerin muhalefetin istediği tarzda çıkacağını, kendisinin de muhalefet partisine mensup olmasına rağmen konuyu İçtüzük ve Danışma Kurulunun işlevleri açısından değerlendirdiğinden oybirliğinin gerekliliği kanısına vardığını ifade etmiştir. Kastamonu Mv. Hasan Tosyalı ise Danışma Kurulu önerisi için oybirliğinin aranması durumunda on kişilik bir grubun 450 kişilik Meclisi çalıştırmayacağını, Danışma Kurulunun karar değil; görüş bildirmesi gerektiğini, partilerin kendi görüşlerini bildirmesi gerektiğini, aksi takdirde iktidar partisinin reylerine rağmen istemediği şeyi muhalefetin dikte ettireceğini ve bunun da demokratik olmadığını belirtmiştir. İki siyasi parti grubu öncelikle görüşülmesi istenen listede kanun hükmünde kararnamelerin mevcudiyeti sebebi ile öneriye karşı çıkmaktadırlar. Usul görüşmesi sonunda başkan oylama yapmayacağını, esasında kanun hükmünde kararnamelerin öncelikle görüşülmesinin Anayasa'dan kaynaklandığını, bu sebeple öneriye yapılan muhalefetin Danışma Kurulunun çalışmalarını etkileyen muhalefet olmadığını, söz konusu kanun hükmünde kararnamelerin öncelikle görüşülmesi talep edilen listede yer almasa bile Anayasa emri gereği olduğunu belirterek söz konusu öneriyi Genel Kurulun onayına sunmuştur.²⁸

²⁷ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 8, B. 36, 06.02.1975, s. 427-429.

²⁸ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 1, C. 6, B. 100, 25.06.1974, s. 278-283.

MM 4. Dönemde 08.01.1976 yılında komisyon üyeliklerinin siyasi parti gruplarına dağılımı konusunda Danışma Kurulunda mutabakat sağlanamamıştır. Bir siyasi parti grubu Danışma Kurulu önerisine muhalefet şerhi koymuştur. Genel Kurulda önce muhalefet şerhi bulunan Danışma Kurulu önerilerinin oylanmasının usulü hakkında görüşme açılmıştır. Görüşmeler sonunda muhalefet şerhinin oylanmaması yönünde görüşler ortaya çıkmıştır. Ancak görüşme sonunda konu hakkında oylama yapılmamıştır. Görüşmeler sırasında Danışma Kurulu önerisinin ne olduğu ve önerinin nasıl alınacağına da değinilmiştir. Bunun üzerine Danışma Kurulu önerilerinde, Kurula katılanların oybirliğinin sağlanamaması halinde, alınmış olan kararın Danışma Kurulu önerisi niteliğinde olup olmadığı hakkında ikinci bir usul görüşmesi açılmıştır. Danışma Kurulu önerisi için oybirliğinin gerekliliğine inanan İstanbul Mv. Ferruh Bozbeyleli neden oybirliğinin gerektiği noktasında şunları söylemiştir:

Danışma Kuruluna, Tüzüğümüzün yeni bir müessesesi olarak her grubun temsilcisi katılacaktır. Her grubun temsilcisi katılacak ve Meclis çalışmalarında bazı uzayıp giden ve zaman alan konuları önleyebilmek için, bir nevi centilmence dar bir kadroda konuşup meseleyi olgunlaştırmak ve bir mutabakatla Meclis huzuruna gelmek için bu müessese konmuştur. Bu Kurul, Başkanlık Divanı değildir, çoğunlukla karar alınamaz; komisyon değildir, çoğunlukla karar alınamaz, Gene Kurul değildir, çoğunlukla karar alınamaz....

... Danışma Kurulu'nun önerisi eğer Danışma Kuruluna iştirak eden partilerin çoğunluğunun ittifakı şeklinde anlarsak, bu durum Danışma Kurulunu işlemez hale getirebilir. Danışma Kurulu, bir mutabakat sağlama kuruludur. Bu mutabakat sağlama kurulu, ancak partiler arasında mutabakat sağlandığı zaman Danışma Kurulu önerisi olur. Aksi halde Danışma Kurulu önerisi olmaz.²⁹

Edirne Mv. İlhami Ertem Danışma Kurulu kararlarının oybirliği ile alınacağı konusunda İttüzkte düzenleme bulunmadığını, bu sebeple uygulamada oybirliği ile veya oy çoğunluğu ile karar alındığını ve Danışma Kurulunun oybirliği ile karar alması gerektiği kabul edilirse Danışma Kurulunda beklenen faydanın elde edilemeyeceğini belirtmiştir. Devamla Danışma Kurulunun siyasi partilerin Meclis faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılacağı ilkesiyle

²⁹ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 3, C. 14, B. 37, 08.01.1976, s. 326-327.

bağdaşmaması sebebi ile Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia etmiştir.³⁰ Sivas Mv. Ahmet Durakoğlu uygulamada oybirliği sağlanamayan hallerde de önerilerin Danışma Kurulu önerisi olarak Genel Kurula getirildiğini; fakat bu durumun devamlı surette ihtilafa yol açacağını belirtmiştir.³¹ Başkan görüşmeler sonrasında uygulamada oybirliği sağlanmadan da Danışma Kurulu önerilerinin işleme konulduğunu ve bu sebeple usul görüşmesi sonunda oylama yapmayacağını ifade etmiştir. Görüşmeler sonunda dört siyasi parti grubunun mutabık kaldığı hususlar Danışma Kurulu önerisi olarak işleme alınmıştır.³²

Bu farklı örneğe rağmen, genel olarak MM 4. Dönem uygulamaları incelendiğinde Danışma Kurulu önerilerinin muhalefet şerhleri ile birlikte Genel Kurulda oylandığı, bir siyasi parti grubu temsilcisinin imzalamadığı önerinin Danışma Kurulu önerisi olarak Genel Kurula getirilemediği görülmektedir. Bir usul görüşmesi esnasında oturumu yöneten Başkan içtüzük değişikliği yapılmadığı sürece, bu uygulamanın devam edeceğini belirtmiştir.³³

Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanunu Tasarısını görüşmek için Danışma Kurulunun toplanamaması ve Kurulda oybirliğinin sağlanamaması ilk buhrana sebebiyet vermiştir.³⁴ Danışma Kurulunun toplanamaması ve Kurulda oybirliğinin sağlanamaması durumunda önerinin Genel Kurula götürülemeyeceği görüşünün benimsenmesi sorunu kalıcı hale getirmiştir. Bunun önlenmesi amacı ile CHP Meclisi olağanüstü toplantıya çağırmıştır. Danışma Kurulunda değişiklik yapılması amacı ile Meclis'in olağanüstü toplanması yaşanan krizin boyutunu göstermektedir. Olağanüstü toplantı talebinde şöyle denilmektedir:

Meclisimizin ulus ve ülke yararına daha etkin ve verimli çalışabilmesi gerekmektedir. Halkımızın özlemle beklediği bazı yasaları Meclis, gece gündüz çalışarak çıkarabilmelidir. İşte bu amaçla Meclis İçtüzüğünde değişiklik yapmak zorunlu hale gelmiştir.

³⁰ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 3, C. 14, B. 37, 08.01.1976, s. 330-332.

³¹ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 3, C. 14, B. 37, 08.01.1976, s. 334.

³² MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 3, C. 14, B. 37, 08.01.1976, s. 325-337.

³³ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 3, C. 20, B. 138, 30.09.1976, s. 799, 805-806. (Tutanakta uygulamanın oybirliği olması halinde işleme konulduğu belirtilmekle birlikte yukarıda zikredildiği üzere, yapılan incelemede bir önerinin oybirliği sağlanmadan işleme alındığı tespit edilmiştir.)

³⁴ Cevdet Akçali, a.g.e., s. 8.

Meclisin iradesi halkın iradesidir. Bu irade, Anayasa'ya uygun olarak kendi İçtüzüğü'nün aksayan ve bazı sorunların çözümünü engelleyen İçtüzük maddelerini yeniden düzenlemek hakkına sahiptir.

Bu nedenle 18 Eylül 1978 Pazartesi günü saat 15.00'te Meclisimiz, Anayasanın 83 ncü ve Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 7 nci maddesi gereğince olağanüstü toplantıya çağrılmasını talep ediyoruz. Toplantıda Millet Meclisi gündeminde bulunan Sıra Sayısı 107'de kayıtlı Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 19 ncu maddesinin değiştirilmesine dair teklifin görüşülmesini arz ve teklif ediyoruz.³⁵

İçtüzük Değişikliği Teklifi'nin gerekçesinde Meclis Genel Kurulu iradesinin 19. madde ile çoğu kez engellendiği, bu durumun Meclisin karar alma fonksiyonunu ertelediği, kanunların ve önem arz eden konuların görüşmelerinin aksadığı ve bu nedenlerle Meclisi sürekli görev yapar duruma sokmak için 19. maddede değişiklik yapıldığı, İçtüzüğü'nün birçok maddesinde Danışma Kurulundan görüş alınmadan konunun Genel Kurula sunulması ve karar alınması imkanı olmadığı, Danışma Kurulu üyelerinden birinin katılmaması durumunda İçtüzükte verilen görevlerin yerine getirilemediği, dolayısıyla Meclis çalışmalarının engellenebildiği ve oysa Danışma Kurulunun esas görevinin Meclis çalışmalarını düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.³⁶

Teklif maddenin değiştirilmesinden ziyade maddeye beşinci fıkranın eklenmesinden ibarettir. Teklif ile İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine ve görüş bildirmesine bağlanmış hallerde, Danışma Kurulu yapılan ilk çağrı üzerine toplanamazsa, oybirliği ile tespit, teklif yapamazsa veya görüş bildiremezse Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarına istemlerini ayrı ayrı ve doğrudan Genel Kurula sunma imkanı getirilmiştir. İstem ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alacak ve Genel Kurul işaret oyu ile karar verecektir. Ancak teklif Anayasa Komisyonunda değiştirilmiştir. Anayasa Komisyonunun düzenlemesine göre Danışma Kurulu ittifakla toplanamazsa Meclis Başkanı ikinci bir toplantı için siyasi parti gruplarının temsilcilerini davet edecektir. İkinci toplantıda da çoğunluk sağlanamaz, gruplardan biri veya ikisi katılamazsa Meclis Başkanı ve katılan siyasi parti grup temsilcilerinin çoğunluğu ile Danışma Kurulu toplanacak, görüş bildirecek ve

³⁵ MM Tutanak Dergisi, D. 5(16), YY. 1, C. 6, B. 166, 19.09.1978, s. 631.

³⁶ MM Tutanak Dergisi, D. 5(16), YY. 1, C. 6, B. 166, 19.09.1978, Sıra Sayısı: 107, s. 1-2.

konu MM Genel Kuruluna bu yoldan getirilecektir.³⁷ Teklifin Genel Kuruldaki görüşmelerinde önerge verilerek teklifin ilk hali benimsenmiştir.³⁸ Böylece Danışma Kurulunun toplanamadığı veya oybirliği sağlanamadığı hususlarda Meclis Başkanına ve siyasi parti gruplarına önerilerini ilk birleşimde Başkanlığın sunuşları kısmında Genel Kurulun onayına sunması sağlanmıştır. 1978 yılından buyana da Danışma Kurulunun toplanamaması veya öneri üzerinde uzlaşılabilmesi halinde siyasi parti grupları önerilerini doğrudan Genel Kurula sunmaktadırlar.

1973 İktüzüğü'nün mimarı Anayasa Komisyonu Başkanı Cevdet Akçalı 19.9.1978 tarihli ve 674 sayılı İktüzük değişikliğine karşı çıkmaktadır. Ona göre yaratılan yanlış imaj sebebi ile Danışma Kurulu adeta Meclisin üzerinde bir organ olarak gösterilmiştir. Akçalı Danışma Kurulunun görevlerini yapma olanağından yoksun bırakılmayacağını, Danışma Kurulunun üye tamsayısı ile toplanmasını öngören düzenlemenin olmadığını, bu sebeple bu iddianın hukuki dayanağının bulunmadığını belirtmekte ve konuya şu şekilde açıklık getirmektedir:

Danışma Kurulu bir karar organı değildir. Bir danışma, bir istişare organıdır. Karar organlarından muayyen sayıda üyenin toplantıya katılması zorunluluğu vardır. Zira karar, birden fazla iradenin bir noktada birleşmesidir. Danışmada ise birden ziyade iradeye ihtiyaç yoktur. Olsa olsa iradenin fazlaşmasında 'fayda' vardır.³⁹

5. Danışma Kurulunun Oluşumu ve Çalışması

Danışma Kurulu toplantılarına TBMM Başkanı başkanlık eder. Başkan kendisinin katılmayacağı toplantılar için bir başkanvekiline vekalet bırakabilir. Bu durumda Danışma Kuruluna TBMM Başkanvekili başkanlık eder. Danışma Kurulunun ilk ihdas edildiği yıllarda sadece Başkanın katıldığı anlaşılmaktadır.⁴⁰

³⁷ MM Tutanak Dergisi, D. 5(16), YY. 1, C. 6, B. 166, 19.09.1978, Sıra Sayısı: 107, s. 4.

³⁸ MM Tutanak Dergisi, D. 5(16), YY. 1, C. 6, B. 166, 19.09.1978, s. 636-637.

³⁹ Cevdet Akçalı, a.g.e., s. 3, 4, 7.

⁴⁰ MM 4. Dönemde oturumu yöneten başkanvekili, başkanvekilleri olarak Danışma Kurulu toplantılarına katılmadıklarını ifade etmiştir. (MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 3, C. 14, B. 43, 22.01.1976, s. 623.)

Danışma Kurulu Genel Kurul çalışmalarının daha verimli olması ve siyasi parti gruplarının Genel Kurul gündemindeki konulardan hangilerinin görüşüleceği tespit edilmesini sağlamaya yönelik istişari nitelikte bir organdır. Danışma Kurulu önerilerinin bağlayıcılığı bulunmamakta olup sadece gündemde “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” Genel Kurulun onayına sunulması açısından önem arz etmektedir. Genel Kurul, Danışma Kurulu önerisini kabul etmek zorunda değildir. Ancak Genel Kurul çalışmalarında siyasi parti gruplarının büyük önemi haiz olduğundan siyasi parti grup başkanvekilleri veya temsilcilerinin katılımından oluşan Danışma Kurulu önerileri Genel Kurulda istisnai durumlar haricinde kabul edilmektedir. Böyle olmakla birlikte hiçbir zaman Danışma Kurulu Genel Kurulun yerine geçip karar alamaz. Anayasa Mahkemesi bir kararında Danışma Kurulu önerilerinin hukuki niteliği konusunda şöyle demektedir:

Öte yandan 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, olay da ise Danışma Kurulu çoğunluğunca Başkan ve Başkanlık Divanı seçimlerinin yenilenmesi karara bağlanmıştır.⁴¹

Danışma Kurulunun yaptığı işlemler hukuki olarak öneri niteliğinde olmasına rağmen Anayasa Mahkemesince karar olarak nitelendirilmektedir. Bu durum, Danışma Kurulu önerilerinin hukuki niteliğinin Mahkeme tarafından tam olarak anlaşılmadığını göstermektedir.

İçtüzüğün 19. maddesinin ikinci fıkrasında Danışma Kurulunun İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getireceği ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildireceği öngörülmüştür. Aşağıda da detaylı bir şekilde ele alınacağı gibi Danışma Kurulunun İçtüzükte belirtilen görevleri Genel Kurulun oyuna sunulan belirli önerileri hazırlamaktır. Öneriler Genel Kurulun iradesini yönlendiren istişari niteliktedir. Meclis Başkanı da karşılaştığı hukuki sorunların çözümü için Danışma Kurulundan görüş isteyebilir. Bu görüşün danışma niteliğinde olduğu İçtüzükte açıkça belirtilmiştir. Başkan

⁴¹ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 15, s. 487 (E.1977/88, K.1977/120, KT: 04 Ekim 1977)

Danışma Kurulunun görüşü almasını müteakiben bu görüşü karşılaşılan hukuki ihtilafı kullanarak çözüme gidebilir. Gerektiğinde bu görüşü Genel Kurulun onayına da sunabilir. Bu sebeple Danışma Kuruluna verilen iki ana işlevin hukuki niteliği önerilerin, tekliflerin veya görüşlerin istisari nitelikte olmasıdır.

Danışma Kuruluna İktüzükte verilen görevlerin icrası kolaylık sağlama amacına yöneliktir. Aksi takdirde Danışma Kurulu yetkili bir organ şekline bürünür ve Genel Kurulun iradesine aykırılık arzeden hareketlerde bulunur. Diğer bir deyişle asıl yetkili organ Genel Kuruldur. Anayasa Mahkemesi yukarıda değinilen kararından daha yeni bir kararında da Danışma Kurulu önerilerinin Genel Kurulu bağladığının kabul edilemeyeceği belirtilmiştir.⁴² Danışma Kurulu görevden kaçınarak Genel Kurul çalışmalarını olumsuz manada etkileyecek şekilde hareket etmemelidir.

İktüzük hükümlerinde Danışma Kurulunun teklifte bulunması ve görüşünün alınması öngörülmüş, “Danışma Kurulunca kararlaştırılır.” ibaresinden özellikle kaçınılmıştır.⁴³

1973 İktüzüğü'nün 93. maddesinin ilk şeklinde seçimlerin yenilenmesine dair önerilerin Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Anayasa Komisyonunda görüşüleceği ve Anayasa Komisyonu raporunun Genel Kurulda görüşüldükten sonra açık oya sunulacağı öngörülmüştü. Danışma Kurulunun seçimlerin yenilenmesine yönelik talepleri dikkate almaması üzerine 93. maddedeki Danışma Kurulunun görüşünün alınmasını öngören hükmün maddeden çıkarılması amacıyla verilen iktüzük değişikliği kabul edilmiştir. Bu değişikliğin Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvuru yapılmıştır. Danışma Kurulunun engelleme aracı olmayacağını Anayasa Mahkemesi kararında açık bir şekilde ifade edilmiştir:

Danışma Kurulu Anayasal bir kuruluş değildir, yani Anayasa'ca öngörülmemiş İktüzükle kurulmuştur. Kuruluş amacı, siyasi parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermektir. Ancak Danışma Kurulundan görüş alma

⁴² Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 35, C. 2, s. 394. (E.1999/12, K.1999/5, KT: 25.03.1999)

⁴³ Cevdet Akçalı, a.g.e., s. 6.

zorunluluğunu koyan bir İçtüzük kuralının, Millet Meclisinin salt yetkisinde olan konular hakkında uygulama alanı bulması olanaksızdır. Çünkü içtüzük kuralları, Meclis iradesinin serbestçe belirlenmesini engelleme değil, kolaylaştırma amacını güderler. Anayasa'nın 69. maddesi seçimlerin yenilenmesi hakkında karar verme yetkisini Millet Meclisine vermiştir. Bu konuda Danışma Kurulundan görüş alınmasının zorunlu olduğunu öngören bir hüküm, bu kuruluşun yukarıda açıklanan kuruluş amacına ters düşer. Bu bakımdan seçimlerin yenilenmesine ilişkin önergelerin "Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra" görüşülebileceği yolunda içtüzüğün 93. maddesinde yer alan hükmün madde metninden çıkarılması, Anayasa ilkelerine uygun bir düzenlemedir.⁴⁴

1961 Anayasası'nın 85. maddesinde İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri; 1982 Anayasası'nın ise 95. maddesinde İçtüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceği öngörülmüştür. 1961 Anayasası'nda siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında tabiri kullanılmışken 1982 Anayasası'nda siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında ibaresi kullanılmıştır. İki tabir de farklı olmayıp siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılmalarını öngörmektedir. Bu kural açısından değerlendirildiğinde Danışma Kurulunun bu maddelere aykırılığı iddiası ilk bakışta inandırıcı gelebilir. Ancak bu kuralın konuluş amacı irdelendiğinde Anayasaya aykırılık mevzu bahis olmayacaktır. Şöyle ki Anayasa koyucu bu kuralla siyasi parti gruplarının Meclisin faaliyetlerine katılmaları noktasında bir asgari had belirlemiştir. Bunu ortadan kaldırmayacak hatta güçlendiren düzenlemeler bu ilkeye aykırı olmayacaktır. Ayrıca yasama yetkisinin asli sahibi Genel Kuruldur. Danışma Kurulu Genel Kurulu çalışmalarını kolaylaştırıcı işlev görmektedir. Bu sebeple Danışma Kurulu Anayasa'nın siyasi partilerin Meclisin bütün faaliyetlerine güçleri oranında katılacağı ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir. Aksine bu ilkeyi güçlendirmektedir. Anayasa Mahkemesi de Danışma Kurulu ile ilgili kararlarında Danışma Kurulunun Anayasa'ya aykırılığına rastlanmamıştır.

⁴⁴ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 15, s. 378 (E.1977/60, K.1977/81, KT: 24.05.1977)

Anayasa Mahkemesi bir kararında Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulun beşte üç çoğunlukla karar verebileceği düzenlemesinin Anayasanın toplantı ve karar yetersayısını düzenleyen 96. maddesine aykırılığını şu gerekçe ile reddetmiştir:

Anayasa'nın 96. maddesinin ilk fıkrasında, 'Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük MM üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.' denilerek toplantı ve karar yeter sayısının alt sınırı belirlenmiştir. Kimi durumlarda, demokratik katılımın daha üst düzeyde gerçekleştirilmesi amacıyla ve kendi iradesi doğrultusunda TBMM'nin bu sayının üstünde bir çoğunlukla karar alabilmesine olanak tanınmasına Anayasal bir engel bulunmamaktadır.⁴⁵

Danışma Kurulunun toplanabilmesi için toplantı talebinin gelmesi gerekir. Toplantı talebi iki şekilde gelebilir. Bunlardan biri siyasi parti grup başkanlığının, ikinci ise Meclis Başkanlığının talebidir. Meclis Başkanlığı genelde Anayasa'nın süreye bağladığı konuların görüşülme günlerinin tanzimi veya 1 Ekim ve 23 Nisan gibi özel günlerde özel görüşme usulünün uygulanmasını sağlamak için Danışma Kurulunu toplantıya çağırılmaktadır. Çağrı talebi üzerine Başkanlık toplantı için bir saat belirlemekte ve belirlenen saatte siyasi parti gruplarının toplantıya katılımı yazı ile bildirilmektedir. Meclis Başkanlığının veya siyasi parti grup başkanlıklarının istemi üzerine Danışma Kurulunun Başkan tarafından en geç yirmi dört saat içerisinde toplantıya çağrılır. İhtüzkte toplantı çağrısının istemin gelmesinden itibaren yirmi dört saat içerisinde yapılması öngörülmesine rağmen toplantı zamanı ile ilgili olarak bir açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte Danışma Kurulunun toplantı çağrısından sonra yapılacak ilk birleşimden önce toplanması gerekmektedir. Aksi takdirde toplantı istemleri güncelliğini kaybedebilir.

20. Dönemde TBMM'nin olağanüstü toplantıya çağrıldığı konu görüşülüp, bu konu üzerindeki işlem tamamlanuncaya kadar Danışma Kurulunun

⁴⁵ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 39, C. 1, s. 525-526 (E.2003/30, K.2003/38, KT: 29.05.2003)

toplantıya çağrılıp çağrılmayacağı; Danışma Kurulu toplantısının yapılmaması durumunda, çağrı sahibi grubun önerilerinin Genel Kurulun onayına sunulup sunulamayacağı hakkında usul tartışması açılmıştır. Anayasa'nın 93. maddesinin son fıkrasında ara verme ve tatil sırasında toplanan TBMM'de, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme ve tatile devam edilemeyeceği öngörülmüştür.⁴⁶ Ayrıca TBMM İçtüzüğü'nün 7. maddesine göre olağanüstü toplantı çağrısı üzerine birleşim yeterli çoğunlukla açılabilirdiği takdirde, Başkan ilk önce çağrı yazısını okutur ve toplantıyı gerektiren konu görüşülür, konu üzerinde gerekli işlemler tamamlanınca, TBMM çalışmalarına devama karar vermediği takdirde, tatile veya ara vermeye devam olunur. Anayasa ve İçtüzüğü'nün ilgili hükümleri uyarınca olağanüstü toplantıda ilk önce olağanüstü toplantıyı gerektiren konunun görüşülmesi gerekir. Danışma Kurulunun toplanma zamanı ile ilgili olarak sınırlama bulunmamaktadır. Ancak bunu Anayasanın ve İçtüzüğü'nün ilgili hükümlerine göre yorumlamak gerekir. Bu takdirde eğer Danışma Kurulu için toplantı çağrısı, olağanüstü toplanmayı gerektiren konunun görüşülmesine ve görüşme günlerinin düzenlenmesine dairse Başkanlığın bu çağrı yazısını İçtüzüğü'nün 19. maddesi uyarınca işleme koyması gerekir. Ancak toplantı çağrısı talebinde diğer konuların görüşülmesine yönelik talepler varsa Başkan bunu Anayasa'nın 93 ve İçtüzüğü'nün 7. maddelerine göre reddetmesi gerekir. Olağanüstü toplantı halinde Danışma Kurulunun başka konuları gündeme alabilmesi için TBMM'nin çalışmalara devam kararı alması gerekir. TBMM çalışmalara devam kararı almadan başka konuların görüşülebilmesi gayesi ile Danışma Kurulunun toplanmaması gerekir. Anayasa Mahkemesi konu hakkında verdiği kararda TBMM Başkanının olağanüstü toplantıdan önce Danışma Kurulunu toplantıya çağırmasının Başkanlık işlemi olduğundan Mahkemenin yetkisinin TBMM

⁴⁶ Ayrıca Anayasanın 93. maddesinin Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu değişiklik gerekçesinde bu açık bir şekilde belirtilmiştir: "Danışma Meclisince kabul edilen 101 inci maddenin ikinci fıkrası madde metninden çıkarılmış ve araverme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konunun görüşülmesini sağlamak amacıyla bu konu görüşülmeden araverme veya tatile devam edilemez hükmü getirilmiş ve böylece araverme veya tatil sırasında toplantıya çağırılan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, çağrılmayı gerektiren konu için toplanmadan ve toplandıktan sonra da çağrılmaya esas olan konunun görüşülmesi tamamlanmadan araverme veya tatile devam etmesi engellenmiştir. Bu suretle, araverme ve tatil sırasında yapılmış bulunan çağrı gereğinin, yerine getirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır." (Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 7, B. 118, 18.10.1982, Sıra Sayısı: 450, s. 79)

kararlarını kapsadığından hareketle Başkanlık işlemi için yapılan iptal başvurusunu görevsizlik nedeni ile reddine karar vermiştir. Ayrıca olağanüstü toplantı konusu görüşülmeden siyasi parti grup önerisinin kabulünü Anayasa Mahkemesi, İçtüzük kuralı niteliğinde görmekle birlikte bu kuralı, Anayasa'ya aykırı görmemiştir.⁴⁷

Danışma Kurulu ve siyasi parti grubu önerisinin konu ile ilgili olması halinde işleme konulması bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Söz konusu örnekte TBMM bir konuda genel görüşme için toplanmıştır. Genel görüşmenin açılmasına karar verilmesi halinde İçtüzüğün 103. maddesine göre genel görüşme, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra yapılamaz. Buna göre Genel Kurulun gündeminin düzenlenmesi gerekmektedir. Bunu yapma görevi de Danışma Kuruluna verildiğinden konu ile ilgili öneri getirebilmesi gerekir.

Usul tartışmasında İçtüzüğün 7. maddesi uyarınca TBMM'nin olağanüstü toplantıya çağırıldığı konu görüşülüp bu konu üzerindeki işlem tamamlanuncaya kadar, TBMM'nin, Danışma Kurulunun toplantıya çağırılması dahil hiçbir işlem yapamayacağı ve grup önerisinin oylamaya sunulamayacağı belirtilmiştir.⁴⁸ Siyasi parti grubu iki önerisinde iki talep bulunmaktadır. Bunlardan birincisi olağanüstü toplantı çağırısı ilgilidir. İkincisi ise başka bir konuya ilişkindir. Başkan birinci öneriyi oya sunmuş; ancak ikinciye sunmamıştır. Başkan konuyu şu şekilde neticelendirmiştir:

Bu görüşmelerden sonra da benim düşüncem ve görüşüm değişmemiştir. Önerinin sadece birinci maddesini oylayacağım; ikinci maddesinin, sonraki aşamalarda, eğer Meclis çalışmaları devam ederse, böyle bir durum ortaya çıkarsa, ancak o aşamalarda gündeme gelebileceğini düşünüyorum; yalnızca birinci maddesini oylayacağım.⁴⁹

Danışma Kurulu toplantılarına siyasi parti grup başkanları veya başkanvekillerinden birisi katılır. Eğer siyasi parti grup başkanı veya başkanvekilinin yazılı olarak görevlendirmesi halinde de bir milletvekili toplantıya katılabilir.

⁴⁷ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 35, C. 2, s. 393-395 (E.1999/12, K.1999/5, KT: 25.03.1999)

⁴⁸ TBMM Tutanak Dergisi, D. 20, YY. 4, C. 71, B. 54, 13.03.1999, s. 29.

⁴⁹ TBMM Tutanak Dergisi, D. 20, YY. 4, C. 71, B. 54, 13.03.1999, s. 37.

Milletvekili siyasi parti grup temsilcisi olarak toplantıya katılmakta ve bu şekilde öneri, tavsiye ve görüşleri imzalamaktadır. Özellikle yasama dönemi başlarında siyasi parti grup başkanvekilleri belli olmadığından siyasi parti başkanlarının yazılı olarak görevlendirdiği bir milletvekili toplantıya katılmaktadır.

Danışma Kurulu Meclis Başkanının başkanlığında toplanır. “Başkanın görevleri” başlıklı İçtüzüğün 14. maddesinde Başkanın görevleri arasında “Danışma Kuruluna başkanlık etme”ye de yer verilmiştir. Ayrıca yazılı vekalet bırakılması durumunda Meclis Başkanvekillerinden biri de Danışma Kuruluna başkanlık edebilir. Ayrıca gerekli görülmesi halinde hükümet temsilcisi veya Meclis başkanvekillerinden biri de Danışma Kuruluna çağrılabilir.

Uygulamada hükümet temsilcisi Danışma Kurulu toplantılarına pek çağrılmamaktadır. İktidar partisi grup başkanvekilleri bir bakıma hükümet taleplerini Danışma Kuruluna getirmektedirler. Ancak bazı hallerde hükümet temsilcisinin Danışma Kurulu toplantısına çağrıldığı da görülmüştür.⁵⁰ Özellikle MM 4. Dönemde birçok Danışma Kurulu toplantısına hükümeti temsilen bir bakan katılmıştır.

Danışma Kurulu toplantıları, Meclis Başkanının başkanlığında toplantı çağrı yazısında belirtilen yerde yapılır. Danışma Kurulu toplantıları genellikle TBMM Başkanlık Divanı toplantı salonunda yapılmakla birlikte nadiren başka yerlerde de yapılmaktadır. Bazı hallerde siyasi parti grup başkanvekillerinin kendi aralarında gayri resmi şekilde anlaşması üzerine Danışma Kurulu önerileri resmi toplantı yapılmadan imzalanmaktadır. Esasında kurul halinde alınan kararlarda şekil kurallarına riayet edilmesi gerekir. İdare hukuku kurallarına göre elden imza toplamak suretiyle alınan kararlar asli şekil kurallarına aykırı olup⁵¹ yok hükmündedir.⁵²

⁵⁰ TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi, Danışma Kurulu Evrakı, MM Başkanlığının Başkanlığa gönderdiği (1) 1120 no ve 21.06.1974 (2) 1242 no ve 12.07.1974 (3) 76-976/6415 no ve 30.11.1974 tarihli yazıları.

⁵¹ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2002, s. 135.

⁵² Metin Günday, a.g.e., s. 153.

Toplantıda siyasi parti grup başkanvekilleri İktüzük uyarınca Danışma Kuruluna işlev verilen noktalarda talepleri değerlendirerek bir uzlaşmaya varmaya çalışırlar. Uzlaşmaya varılması halinde Danışma Kurulu tespiti, önerisi, teklifi, görüşü veya tavsiyesi hazırlanır ve toplantıya katılanlar tarafından imzalanır. Eğer Danışma Kurulu yapılan ilk çağrıda toplanamazsa, oybirliği ile tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Ancak sunulan istem Danışma Kurulu toplantısında uzlaşmaya varılamayan konu olmalıdır. Eğer Danışma Kurulu toplanamamışsa, toplantı yapılması talep yazısında belirtilen konular ancak Genel Kurula sunulabilir. Toplantı talep yazısında veya Danışma Kurulu toplantısında uzlaşma sağlanamayan konu dışından başka bir konuya ilişkin öneri Genel Kurula sunulamaz.⁵³ Ayrıca Başkanlığın siyasi parti gruplarının Danışma Kurulunun toplanmasına dair sebepten mücerret taleplerini işleme koymaması gerekir. Aksi takdirde siyasi parti grupları tüm taleplerini Genel Kurulun oyuna sunma imkanını elde ederler. Bu durum çoğunluk partilerinin açık bir şekilde tahakkümüne yol açacağı gibi aynı zamanda uzlaşma zemini olan Danışma Kurulunun gayesi ile de bağdaşmamaktadır. Danışma Kurulu ve siyasi parti grup önerilerinin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında yer alır ve Genel Kurul işaret oyu ile karar verir.

Sadece Başkanlık ve siyasi parti grup önerileri Genel Kurula sunulabilir. Ancak MM 4. Dönemde siyasi partilerin önerilerini Genel Kurula sunma imkanı olmadığından Danışma Kurulu önerisi adı altında siyasi partilerin önerileri oylamaya sunulmaktaydı. Bunlardan birinde hükümetin önerisi de Genel Kurula sunulmuştur. Hükümetin önerisi siyasi parti gruplarının önerisi ile aynı mahiyette olduğundan birlikte oylanmış ve öneri kabul edilmiştir.⁵⁴

Genellikle Danışma Kurulu ve siyasi parti grubu önerileri Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında işleme konulur. Ancak siyasi parti gruplarının Başkanlığın Genel Kurula Sunuşlarından sonra oturum aralarında öneri

⁵³ Sosyaldemokrat Halkçı Parti'nin TBMM Başkanlığına yazdığı 18 Mart 1986 tarihli ve 130 sayılı yazıda iktidar partisine mensup Meclis başkanvekillerinin süre uzatma istemlerini Danışma Kurulunda görüşülmeden Genel Kurulda işleme konulmasından şikayet edilmektedir.

⁵⁴ MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 7, B. 19, 18.12.1974, s. 349-368.

getirmesi sonucu konu hakkında usul tartışması açılmıştır. Usul tartışmasında İçtüzükte siyasi parti gruplarının önerilerini sadece Başkanlığın Genel Kurula Sunuşlarında yer alabileceği, aksi uygulamanın İçtüzüğe aykırı olacağı belirtilmiştir. Görüşme sonunda Başkan doğrudan tutumunu oya sunmamıştır. Ancak siyasi parti grubu önerisini oya sunmakla dolaylı olarak usul görüşmesini de oya sunmuş olmaktadır. Siyasi parti grubu önerisi kabul edilmiştir.⁵⁵ Ancak İçtüzüğün 19. maddesinin son fıkrasında belirtilen hüküm gereği Başkanlığın Genel Kurula Sunuşlarından sonra oturum aralarında siyasi parti grup önerilerinin işleme konulmaması gerekmektedir.

İçtüzüğün 89. maddesi uyarınca tekrar-i müzakere durumunda teklif veya tasarının son oylanmasına gelinmişse hükümet veya komisyonun talebi ne zaman işleme konulacaktır? Tekrar-i müzakere istisnai şekilde uygulanması gereken bir yol olduğundan ve komisyon ile hükümetin Genel Kurulda bulunmaması halinde görüşme ertelendiğinden taleplerin bir sonraki birleşimde işleme konması gerekir.

Genel Kurulda Danışma Kurulu önerisinin Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında okunmasını müteakiben söz taleplerinin olup olmadığına bakılır. Danışma Kurulu önerisi hakkında görüşmeler İçtüzüğün 63. maddesine göre yapılmaktadır. Maddeye göre bir konuyu öne alma veya geriye bırakma usule ait konulardan kabul edilmektedir. Danışma Kurulu önerileri de genelde bir konunun öne alınması veya geriye bırakılması olarak da nitelendirilebilecek gündemi düzenlemeye yönelik konuları muhtevi olduğundan bu madde uygulanmaktadır. Bu madde uyarınca onar dakikayı geçmemek üzere lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir.

Danışma Kurulu önerisinin oluşmasından itibaren söz talebi verilmesi, toplantıya katılan siyasi parti gruplarına avantaj sağlamaktadır. Bağımsız ve grubu bulunmayan siyasi partilere mensup milletvekilleri ise Danışma Kurulu önerisinden genelde Genel Kurulda okunması ile birlikte haberdar olmaktadır. Bu adaletsiz duruma son vermek amacı ile Meclis Başkanlığı yeni bir uygulama başlatarak söz taleplerinin önerinin Genel Kurulda okunmasıyla

⁵⁵ TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 2, C. 35, B. 31, 19.12.2003, s. 78-81.

birlikte verilebilmesini kararlaştırmıştır. Ancak uygulamanın milletvekillerine duyurulmaması iddiası ile usul görüşmesi açılmıştır. Denizli Mv. Ümmet Kandoğan bir siyasi parti grup başkanvekilinin Oturum Başkanlık Divanına yakın yerde bekleyerek iki milletvekilinin konuşma talebini iletmesini eleştirmiştir. Oturumu yöneten Başkan İçtüzükte söz isteme şeklinin düzenlenmediğini ve grup başkanvekilleri aracılığı ile veya kavaslarla göndermek suretiyle söz istemenin teamül haline geldiğini ifade etmiştir. Ayrıca görüşme sonunda Başkan, önceki uygulamada Danışma Kurulu toplantılarını müteakiben söz taleplerinin kabul edildiğini, ancak bundan sadece gurubu bulunan partilerin haberdar olması sebebi ile onların söz talebinde bulunduğunu ve bağımsız ve grubu bulunmayan siyasi partilere mensup milletvekillerine konuşma imkanı sağlamak için yeni uygulamanın getirildiğini belirtmiştir.⁵⁶

İçtüzüğün 61. maddesine göre söz, kayıt ve istem sırasına göre verilir. Siyasi parti grubu önerisi hakkında lehte ve aleyhte konuşma talepleri, müracaat eden milletvekili sayısının İçtüzükte belirtilen konuşmacı sayısından fazla olması sebebiyle kurayla belirlenmesi üzerine Başkanın tutumu hakkında usul görüşmesi açılmıştır. Başkanın tutumunun doğru olmadığı belirtilmişse de usul tartışması sonunda hem oylama yapılmamış hem de Başkan tutumunu değiştirmemiştir.⁵⁷ Buradaki sorun İçtüzükten kaynaklanmaktadır. Danışma Kurulu ve siyasi parti grup önerisi üzerindeki görüşmeler İçtüzüğün 63. maddesine göre yapıldığından siyasi parti gruplarına ayrıca söz verilmemektedir. Bu sebeple siyasi parti grubu söz alamamışsa kendi önerisi lehinde başka bir milletvekili konuşabilmektedir. Diğer bir deyişle siyasi parti grubu, önerisi lehinde konuşmamaktadır. Bu sebeple Danışma Kurulu ve siyasi parti grubu önerileri üzerinde siyasi parti gruplarına da söz hakkı veren içtüzük değişikliğine ihtiyaç duyulmaktadır.

22. Dönemden önce Danışma Kurulu önerileri maddeler halinde oylanmakta iken 22. Dönem ile birlikte Danışma Kurulu önerisinin tamamı genelde bir defada oylanmaktadır.

⁵⁶ TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 4, C. 101, B. 28, 07.12.2005, s. 633.

⁵⁷ TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 4, C. 116, B. 87, 12.04.2006, s. 430-437.

17. Dönem 5. YY.'de Danışma Kurulunun önerisi üzerine açış konuşması ve Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları dışında başka bir konunun görüşülmemesinin kararlaştırılmasını müteakip siyasi parti grup önerisinin getirilip getirilemeyeceği konusunda usul tartışması açılmıştır. Alınan karar gereğince Danışma Kurulunun önerisinin kabulünden sonra birleşimin kapatılması gerektiği belirtilmişse de oturum başkanı önerinin Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında yer alması sebebi ile tutumunun İctüzüğe uygun olduğunu belirterek siyasi parti grubu önerisi hakkında işlem yaptıktan sonra birleşimi kapatmıştır.⁵⁸ Eğer sadece açılış konuşması⁵⁹ dışında başka konunun görüşülmemesi şeklinde karar alınsaydı siyasi parti grup önerisinin işleme konulmaması gerekirdi. Ancak burada açış konuşması ve Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları denildiğinden Başkanın uygulaması İctüzüğe uygundur.⁶⁰

Danışma Kurulu önerilerinin hemen hemen tamamı kabul edilmekle birlikte MM 4. Dönemde siyasi parti gruplarının önerilerini Genel Kurula sunamamasından dolayı siyasi partilerin görüşleri maddeler halinde Danışma Kurulu önerisi olarak sunulduğundan bunlardan bazıları Genel Kurul tarafından reddedilmiştir. Her ne kadar Danışma Kurulu önerilerinden reddedilen olmadığı belirtilmişse⁶¹ de öneriler birçok kez reddedilmiştir.⁶²

İctüzüğün 100. maddesinde Başkanın, Başkanlık Divanının, Başkanlık Divanı üyelerinin ve Danışma Kurulunun TBMM'nin faaliyetleri ile ilgili görevleri hakkında, Başkanlıktan sözlü ve yazılı soru sorulabileceği düzenlenmiştir. Danışma Kurulunun faaliyetleri hakkında Başkana soru sorulmasına pek rastlanmamaktadır. 22. Dönemde Denizli Mv. Ümmet Kandoğan

⁵⁸ TBMM Tutanak Dergisi, D. 17, YY. 5, C. 44, B. 1, 01.09.1987, s. 13-19.

⁵⁹ TBMM Tutanak Dergisi, D. 18, YY. 4, C. 47, B. 1, 01.09.1990, s. 15.

⁶⁰ 19. D. 2. YY. 1. Birleşiminde açılış konuşması ve Başkanlığın Genel Kurula Sunuşlarından başka konunun görüşülmemesi kabul edildikten sonra siyasi parti grup önerisi işleme konulmuştur. (TBMM Tutanak Dergisi, D. 19, YY. 2, C. 17, B. 1, 01.09.1992, s. 8, 15.)

⁶¹ Şeref İba-Rauf Bozkurt, 100 Soruda Parlamento Türk Parlamento Hukukuna Giriş, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Basım, Ankara, s. 89. Şeref İBA, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, 2001, Ankara, s. 204.

⁶² Danışma Kurulu önerilerinin reddedildiği birleşimlerden bazıları şunlardır: 1. MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 1, C. 6, B. 104, 02.07.1974, s. 351. 2. MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 8, B. 36, 06.02.1975, s. 431-432. 3. MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 11, B. 59, 02.04.1975, s. 299-300. 4. MM Tutanak Dergisi, D. 4(15), YY. 2, C. 7, B. 19, 18.12.1974, s. 349-368. 5. MM Tutanak Dergisi, D. 5(16) YY. 2, C. 9, B. 44, 06.02.1979, s. 7-10.

Danışma Kurulunun kaç defa toplandığı ve toplantıların kaçında uzlaşma sağlandığı ile özel gündemde nelerin görüşüldüğü hakkında Meclis Başkanlığına yazılı soru tevcih etmiştir.⁶³

6. Danışma Kurulunun İşlevleri⁶⁴

- 6.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nde Belirtilenler
 - 6.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmemesi
 - 6.1.2. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Aravermesi
 - 6.1.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Kuruluşu ve Başkanlık Divanında Siyasi Partilerin Gruplarının Temsili
 - 6.1.4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonlarının Üye Sayısının Belirlenmesi
 - 6.1.5. Kanun Teklif ve Tasarılarının Komisyona Havalesini Müteakiben 48 Saat Geçmeden Görüşülebilmesi İçin Tavsiye Kararının Alınması
 - 6.1.6. Komisyonda Süresi İçerisinde Görüşülmeyen Kanun Hükmünde Kararnamelerin Doğrudan Genel Kurulun Gündemine Alınması
 - 6.1.7. Denetim Konuları İçin Belli Bir Günde Belli Bir Süre Tayini
 - 6.1.8. Seçim ve Oylaması Yapılacak İşler İçin Belli Bir Günde Belli Bir Süre Tayini
 - 6.1.9. Kanun Tasarı ve Teklifleri ile Komisyonlardan Gelen Diğer İşlerin Sırasının Değiştirilmesi
 - 6.1.10. Özel Gündem
 - 6.1.11. "Görüşüleceği Önceden Bildirilmeyen Hiçbir Husus Genel Kurulda Görüşülemez." Kuralının İstisnası
 - 6.1.12. Toplantı Hafta, Gün ve Saatlerinin Değiştirilmesi

⁶³ TBMM İnternet Sitesi <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-15991s.pdf>
<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-15991c.pdf>; <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-15988s.pdf>;
<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-15988c.pdf>; <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-7840s.pdf>;
<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-7840c.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2007).

⁶⁴ Danışma Kurulunun İşlevleri Yasama Dergisi'nin sekizinci sayısında yayınlanacak olduğundan bu sayıda sadece başlıklara yer verilmiştir.

- 6.1.13. Konuşma Sürelerinin Değiştirilmesi
- 6.1.14. Kanun Teklifi ve Tasarılarının Görüşmelerinde Konuşma Sürelerinin Değiştirilmesi
- 6.1.15. Genel Kurulda Yeniden Görüşme (Tekrir-i Müzakere)
- 6.1.16. Temel Kanunlar
- 6.1.17. Kapalı Oturum Tutanaklarının Yayınlanması
- 6.1.18. Seçimlerin Yenilenmesi Kararının Alınması
- 6.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi ile İlgili Kanunlarda Belirtilenler
- 6.2.1. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üye Sayısının Belirlenmesi
- 6.2.2. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporlarının Gündeme Alınması
- 6.2.3. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Üye Sayısının Belirlenmesi
- 6.2.4. Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Yıllık Faaliyet ve Değerlendirme Raporunun Gündeme Alınması

22. Yasama Dönemi

Danışma Kurulu ve Siyasi Parti Grup Önerilerine Dair İstatistikler

**Tablo 1. Danışma Kurulu Öneri, Görüş ve Tavsiyelerinin
22. Dönemdeki Yasama Yıllarına Göre Dağılımı**

22. Yasama Dönemi	Danışma Kurulu Öneri Sayısı	Kabul	Ret	Tekrir-i Müzakere	İçtüzük 36 Tavsiye
1. Yasama Yılı	46	42	-	4	5
2. Yasama Yılı	52	49	-	3	4
3. Yasama Yılı	61	53	-	8	4
4. Yasama Yılı	39	37 ⁶⁵	-	2	5
5. Yasama Yılı	26	22	-	4	2
Toplam	203	203	-	21	20

⁶⁵ 196 nolu (29.06.2006) Danışma Kurulu önerisi yenisinin hazırlanması sebebi ile işleme konulmamıştır. Bu sebeple bu yasama yılında kabul edilen Danışma Kurulu önerisi sayısı 36'dır.

Tablo 2. Siyasi Parti Grup Önerilerinin Siyasi Parti, Kabul ile Ret Hallerinin 22. Dönemdeki Yasama Yıllarına Göre Dağılımı

22. Yasama Dönemi	Siyasi Parti Grubu Öneri Sayısı	Kabul			Ret		
		AKP	CHP	ANAVATAN	AKP	CHP	ANAVATAN
1. Yasama Yılı	28	26	-	-	-	2	-
2. Yasama Yılı	22	20	1	-	-	1	-
3. Yasama Yılı	44+1 ⁶⁶	20	-	-	-	23+1 ⁶⁷	-
4. Yasama Yılı	65	19	2	-	-	33	11
5. Yasama Yılı	64	42+1	2	-	-	32+1	4
Toplam	223+1	109+1	5	-	-	91+2	15

Tablo 3. 22. Dönem Danışma Kurulu ve Siyasi Parti Grupları Önerilerinin Konulara Göre Dağılımı⁶⁸

Danışma Kurulu ve Siyasi Parti Grubu Önerisi Türü	DK	AKP	CHP	ANAVATAN
Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmemesi	2	2	-	1
Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmesi	3	2	-	-
Türkiye Büyük Millet Meclisinin Aravermesi	3	-	-	-
a. Genel Kurulun çalışmaması	11	3	-	-
b. Genel Kurulun toplanmaması	1	-	-	-
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Kuruluşu ve Başkanlık Divanında Siyasi Partilerin Gruplarının Temsili	2	1	1	-
Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonlarının Üye Sayısının Belirlenmesi	3	-	-	-
Kanun Teklif ve Tasarılarının Komisyona Havalesini Müteakiben 48 Saat Geçmeden Görüşülebilmesi İçin Tavsiye Kararının Alınması	20	4	-	-
Komisyonunda Süresi İçerisinde Görüşülmeyen Kanun Hükmünde Kararnamelerin Doğrudan Genel Kurulun Gündemine Alınması	-	-	-	-
Denetim Konuları İçin Belli Bir Günde Belli Bir Süre Tayini	2	-	-	-

⁶⁶ Meclis Başkanlığının Genel Kurula öneri götürmesine pek rastlanmadığından kategorik olarak tabloda Meclis Başkanlığına yer verilmemiştir. Ancak 22. D. 3. YY.'de bir adet öneri Meclis Başkanlığında, Danışma Kurulunun toplanmaması sebebi ile Genel Kurula götürülmüştür. Ayrıca 1 Ekim vev 23 Nisanda özel görüşme yapılmasını Meclis Başkanlığı 19. maddede belirtilen İçtüzüğe aykırı olarak Genel Kurula öneri olarak götürdüğünden İçtüzükte öngörülmemesi sebebi ile tabloda yer verilmemiştir.

⁶⁷ CHP'nin bir öneris toplantı yetersayısının bulunamaması sebebi ile neticelendirilememiştir.

⁶⁸ Danışma Kurulu ve siyasi parti grup önerilerinin tasnifinde bir öneride kaç konuya yer verildiği dikkate alınmıştır. Eğer bir öneride aynı konuda birden fazla öneri varsa sadece biri istatistiğe yansıtılmıştır. Mesela öneride gündemin "Kanun Tasarı ve Teklifleri İle Komisyonlardan Gelen Diğer İşler" kısmında değişiklik yapılması bağlamında üç tasarı gündemin ilk sıralarına alınıyorsa üç sıra değiştirme olarak değil; konu esas alındığından değer olarak bir kabul edilmiştir. Esasında bu zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Sıra değiştirme örneğine bakıldığında üç tasarı yerinin değişmesi sonucu, o kısımdaki hemen hemen tüm teklif ve tasarıların yeri değişmektedir. Bunun tespiti de çok zor ve aynı zamanda bu yöntem kullanışlı olmadığından belirtilen yöntem izlenmemiştir.

Sözlü Sorular İle Denetim Konularının Görüşülmemesi	37	44	-	-
Sadece Sözlü Soruların Görüşülmemesi	63	62	1	-
Sözlü Sorular Dışında Denetim Konularının Görüşülmemesi	30	-	-	-
Denetim Konularını Müteakip Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Görüşülmesi	3	3	-	-
Seçim ve Oylaması Yapılacak İşleri İçin Belli Bir Günde Belli Bir Süre Tayini	1	1	-	-
a. Cumhurbaşkanlığı Seçimi	1	1	-	-
b. TBMM Başkanı Seçimi	2	-	-	-
c. Sayıştay Başkan ve Üyelerinin Seçimi	2	-	-	-
Kanun Tasarı ve Teklifleri İle Komisyonlardan Gelen Diğer İşlerin Sırasının Değiştirilmesi	136	91	44	4
Özel Gündem				
a. Genel Görüşme	2	-	-	-
b. Meclis Araştırması Komisyonu Raporu	9	5	2	1
c. Meclis Soruşturması Önergisi	5	1	-	-
d. Gensoru	6	1	-	-
e. Bütçe Kanunu Tasarısı ve Mali Yıl Kesinhesap Kanunu Tasarısı	5	-	-	-
f. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Raporu	1	1	-	-
g. Hükümet Programının Okunması, Görüşülmesi ve Güvenoylaması	1	-	-	-
h. Hükümet Programının Okunması	1	-	-	-
ı. Hükümet Programının Görüşülmesi ve Güvenoyu	1	-	-	-
i. Görevde Sırasında Güvenoylaması	-	-	-	-
j. Cumhurbaşkanının Vatana İhanet Suçlandırılması	-	-	-	-
k. Kalkınma Planlarının Görüşülmesi	-	1	-	-
"Görüşüleceği Önceden Bildirilmeyen Hiçbir Husus Genel Kurulda Görüşülemez." Kuralının İstisnaları				-
a. Genel Kurulda Bekletilme Süresi	63	54	1	-
b. 1 Ekim Yasama Yılı'nın Başında Açılış Konuşmaları Yapılması	3	-	-	-
c. Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı Sebebi İle 23 Nisan'da Özel Görüşme Yapılması	4	-	-	-
d. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlanı ve Bunların Uzatılması	-	-	-	-
e. Anayasanın 92. Maddesi Uyarınca Silahlı Kuvvetlerin Kullanılması	-	1	-	-
f. Genel Görüşme Önergelerinin Görüşülmesi	7	1	8	2
g. Meclis Araştırması Önergelerinin Görüşülmesi	30	6	36	5
h. Meclis Soruşturması Komisyonu Raporu	2	2	-	-
ı. Gensorunun gündeme alınıp alınmaması görüşmeleri	8	-	-	-

i. Bir Birleşimde Görüşüleceği Kararlaştırılan İşin Başka Bir Birleşimde Görüşülmesi	1	-	-	-
Toplantı Hafta, Gün ve Saatlerinin Değiştirilmesi	-	-	-	-
a. Bir veya birkaç işin bitimine kadar çalışma süresinin uzatılması	93	95	5	-
b. Çalışma gün ve saatinin değiştirilmesi	17	14	-	1
c. Çalışma saatlerinin değiştirilmesi	69	12	5	1
Konuşma Sürelerinin Değiştirilmesi	13	1	3	1
Bütçe Görüşmelerinde Soru-Cevap Süresinin Sınırlanması	5	-	-	-
Kanun Teklif ve Tasarılarının Görüşmelerinde Konuşma Sürelerinin Değiştirilmesi	-	-	-	-
Genel Kurulda Yeniden Görüşme	20 ⁶⁹	7	-	-
Temel Kanunlar	-	14	-	-
Kapalı Oturum Tutanaklarının Yayınlanması	1	-	-	-
İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Raporlarının Gündeme Alınması	-	-	-	-
Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Yıllık Faaliyet ve Değerlendirme Raporunun Gündeme Alınması	-	-	-	-
Toplam	689	430	106	16

Kaynakça

AKÇALI, Cevdet, Danışma Kurulu Çıkmazı Bir Buhranın Anatomisi, Maya Matbaacılık, Ankara.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2002, s. 135.

İBA, Şeref, Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Basım, 2001, Ankara.

İBA, Şeref – BOZKURT, Rauf, 100 Soruda Parlamento Türk Parlamento Hukukuna Giriş, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Basım, Ankara.

Parliaments of World, Inter Parliamentary Union, 1986, Vol. I.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi, Danışma Kurulu Evrakı, MM Başkanlığının Başbakanlığa gönderdiği (1) 1120 no ve 21.06.1974 (2) 1242 no ve 12.07.1974 (3) 76-976/6415 no ve 30.11.1974 tarihli yazıları.

⁶⁹ İçtüzüğün 19. maddesine uygun olarak Danışma Kurulunun toplanamaması veya Kurulda uzlaşma sağlanamamasından dolayı Meclis Başkanlığı bir adet öneriyi Genel Kurulun oyuna sunmuştur. Bu öneri de tekrar-i müzakereye dairedir. 944 sıra sayılı Belediye Kanunu Tasarısı'nın bölümleri üzerinde görüşmeler tamamlandıktan sonra ikinci bölümünün tekrar görüşülebilmesini sağlamak amacıyla Başkanlık öneri getirmiştir. Başkanlığın bu önerisi buradaki sayıya dahil edilmemiştir. (TBMM Tutanak Dergisi, D. 22, YY. 3, C. 91, B. 125, 03.07.2005, s. 159.)

Cumhuriyet Senatosu İktüzüğünün Maddelere Göre Tasnifli Tutanakları, Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterliği Yayınları, 4, C. 1, TBMM Basımevi, 1978.

Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 15, (E.1977/60, K.1977/81, KT: 24.05.1977)

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

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 35, C. 2, (E.1999/12, K.1999/5, KT: 25.03.1999)

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 39, C. 1, (E.2003/30, K.2003/38, KT: 29.05.2003)

Tutanak Dergileri

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergileri

Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergileri

Millet Meclisi Tutanak Dergileri

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergileri

İnternet Kaynakları

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-15991s.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2007)

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-15988s.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2007)

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-7840s.pdf> (Erişim Tarihi: 29.10.2007)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=RULE-023> (Erişim Tarihi: 21.11.2007)