

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TBMM ÇALIŞMALARINDA DANIŞMA KURULUNUN YERİ VE ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Bahadır YEŞİLİRMAK

Ankara, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TBMM ÇALIŞMALARINDA DANIŞMA KURULUNUN YERİ VE ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Bahadır YEŞİLİRMAK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Selin ESEN

Ankara, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TBMM ÇALIŞMALARINDA DANIŞMA KURULUNUN YERİ VE ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Bahadır YEŞİLİRMAK

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Selin ESEN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

- 1- Prof. Dr. Selin ESEN**
- 2- Doç. Dr. Ali Ersoy KONTACI**
- 3- Dr. Öğr. Üyesi İsmail YÜKSEL**

Tez Savunması Tarihi

17/1/2022

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Selin ESEN danışmanlığında hazırladığım “TBMM Çalışmalarında Danışma Kurulunun Yeri ve Etkinliği (Ankara.2022)” adlı yüksek lisans ☒ - doktora/bütünleşik doktora ☐ tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 17/1/2022
İmza
Bahadır YEŞİLIRMAK

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR	vi
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERDE PARLAMENTO KAVRAMI,

PARLAMENTONUN DOĞUŞU, GELİŞİMİ VE İŞLEYİŞİ

I. PARLAMENTO KAVRAMI	5
A. Genel Olarak	5
B. Parlamento ile İlişkili Temel Kavramlar	6
1. Demokrasi	6
2. Siyasi Temsil	9
a. Temsil Kavramı	9
b. Emredici Vekâlet	10
c. Temsili Vekâlet.....	11
II. PARLAMENTONUN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ.....	14
A. Genel Olarak	14
B. Batı Avrupa’da Parlamentonun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	14
1. İngiltere	14
a. Folkmoot ve Witenagemot	14
b. Magnum Concilium.....	17

c. I. John ve Magna Carta Libertatum	18
ç. Parlamantonun Gelişmesi	21
2. Fransa	25
3. İspanya’da Parlamantonun Kökenleri	32
4. İtalya, Almanya ve Kuzeybatı Avrupa’da Parlamantonun Kökenleri.....	35
III. PARLAMENTONUN İŞLEYİŞİ	38
A. Genel Olarak	38
B. Parlamantonun İşleyişinde Temel Aktör Olarak Siyasal Partiler.....	40
1. Siyasal Parti Kavramı.....	40
2. Siyasal Partilerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	43
C. Parlamento İçi Kurumlar.....	44
1. Komisyonlar	44
2. Başkanlık Divanı ve Başkanlık Makamı.....	45
3. Genel Kurul	46
4. Parlamantonun Çalışmalarını Yönlendiren Kurumlar.....	46
a. Fransa Millet Meclisi Örneği: Başkanlar Konferansı (Conférence des Présidents)	47
b. Almanya Örneği: Yaşlılar Konseyi (Altestenrat)	48
c. ABD Örneği: Kurallar Komisyonu (Committee on Rules).....	51

İKİNCİ BÖLÜM

TBMM DANIŞMA KURULU VE TARİHİ GELİŞİMİ

I. KAVRAM	53
-----------------	----

II. TARİHİ GELİŞİMİ	53
A. 27/12/1963 Tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü	55
B. 5/3/1973 Tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü	59
1. İçtüzük Görüşmelerinde Danışma Kurulunun Yapısına Dair Dile Getirilen Sorunlar	63
a. Danışma Kurulunun Meclisin İşleyişinde Milletvekillerinin İradesini Ortadan Kaldırdığına Dair Eleştiriler	64
b. Danışma Kurulunda Kaç Üyeye Sahip Olursa Olsun Her Siyasi Parti Grubunun Bir Temsilci ile Temsil Edilmesine Dair Eleştiriler	67
2. İçtüzük Görüşmelerinde Danışma Kurulu Maddesi Üzerinde İşlemler	70
3. 1973 İçtüzüğünün Danışma Kurulu Maddesinde Günümüze Kadar Yapılan Değişiklikler	72
a. Genel Olarak	72
b. 1961 Anayasası Döneminde Yapılan Değişiklik (1978 Değişikliği)	74
c. 1982 Anayasası Döneminde Yapılan Değişiklikler (1996, 2017 ve 2018 Değişiklikleri)	85
i. 27/7/2017 Tarihli Değişiklik	86
ii. 9/10/2018 Tarihli Değişiklik	92

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TBMM DANIŞMA KURULUNUN İŞLEVİ, KURULUŞU, GÖREV VE YETKİLERİ, İŞLEYİŞİ VE ETKİNLİĞİ

I. GENEL OLARAK	96
II. DANIŞMA KURULUNUN İŞLEVİ	97

III. DANIŞMA KURULUNUN KURULUŞU	101
IV. DANIŞMA KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ.....	102
A. Danışma Kurulunun İçtüzükte Belirtilen Görev ve Yetkileri	103
1. TBMM'nin Tatili ve Çalışmalarına Ara Vermesine Dair	103
2. Başkanlık Divanının Yapısı ve Siyasi Parti Gruplarının Başkanlık Divanında Temsiline Dair.....	103
3. Komisyonların Oluşumu ve İşleyişine Dair	104
4. Genel Kurulun Çalışmaları ve Gündemine Dair	104
5. Genel Kurulda Söz Alma ve Konuşmalara Dair	105
6. Kapalı Oturum Tutanaklarına Dair	105
7. Kanun Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesine Dair	105
8. Temel Kanun Uygulamasına Dair.....	106
9. Parlamenter Denetime Dair	107
B. Danışma Kurulunun Kanunlarda Belirtilen Görev ve Yetkileri	108
1. 5/12/1990 Tarihli ve 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu	108
2. 15/4/2003 Tarihli ve 4847 Sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu..	108
3. 25/2/2009 Tarihli ve 5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu	108
V. DANIŞMA KURULUNUN İŞLEYİŞİ	109
A. Genel Olarak	109
B. Toplantı Çağrısı.....	109
C. Toplantı	111

Ç. Toplantısız Uzlaşma (Elden uzlaşı)	115
D. Önerilerin İşleme Alınması.....	116
VI. DANIŞMA KURULUNUN ETKİNLİĞİ.....	119
A. Danışma Kurulunun Etkinliği Sorunu	119
1. Cumhuriyet Senatosunda Danışma Kurulunun Etkinliği	121
2. Millet Meclisi Döneminde Danışma Kurulunun Etkinliği.....	125
a. 1973-1978 Arası Danışma Kurulu Verileri	126
b. 1978-1980 Arası Danışma Kurulu Verileri	127
3. TBMM’de Danışma Kurulunun Etkinliği.....	128
a. Genel Olarak.....	128
b. 1983-2021 Arası (17’nci Dönemden-27’nci Döneme) Danışma Kurulu Verileri	129
c. Koalisyon Dönemleri ile Tek Başına İktidar Dönemlerinin Danışma Kurulu İşlemlerinde Etkisi.....	134
ç. Hükümet Sisteminin Danışma Kurulu İşlemlerinde Etkisi	137
SONUÇ.....	141
KAYNAKÇA	146
ÖZET	155
ABSTRACT	157

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
AP	Adalet Partisi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
B.	Birleşim
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
CGP	Cumhuriyetçi Güven Parti
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CSTD	Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi
Çev.	Çeviren
D.	Dönem
DP	Demokrat Parti
E.	Esas
Ed.	Editör
E. G.	Etats- Généraux
E. T.	Erişim Tarihi
IBAD	Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi
İçt.	İçtüzük

İÜHFD	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	Karar
K. T.	Karar Tarihi
m.	Madde
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MMTD	Millet Meclisi Tutanak Dergisi
MSP	Milli Selamet Partisi
R. G.	Resmî Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
TBBD	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD	Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
Vol.	Volüme

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo-1 17'nci Dönem ila 27'nci Dönem arasında Genel Kurulda Danışma Kurulu İşlemlerinin Verileri.....	129-131
Şekil-1 27'nci Yasama Dönemi Danışma Kurulu İstatistikleri (24/6/2018- 1/10/2021 tarihi arası)	116
Şekil-2 Senato'da Başkanlık Divanı Konusunun Görüşüldüğü Danışma Kurulu Toplantıları.....	123
Şekil-3 Senato'da Bütçe Görüşmelerine Dair Danışma Kurulu Toplantıları.....	124
Şekil-4 Millet Meclisinde 1978 İktisat Değişikliğine Kadar Danışma Kurulu İşlemleri.....	127
Şekil-5 Millet Meclisinde 1978-1980 Arası Danışma Kurulu İşlemleri.....	128
Şekil-6 TBMM'nin 17'nci Dönemi ile 27'nci Dönemi Arasında Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması.....	132
Şekil-7 Koalisyon Dönemleri ile Tek Başına İktidar Dönemlerinde Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması.....	135
Şekil-8 Koalisyon Dönemleri ile Tek Başına İktidar Dönemlerinde (1991 Öncesi ve 2002 Sonrası Dönem Ayrılmış) Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması.....	136
Şekil-9 Parlamenter Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması.....	138
Şekil-10 Parlamenter Hükümet Sisteminin Son Dönemi (26'nci Dönem) ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İlk Dönemi (27'nci Dönem) Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması.....	140

GİRİŞ

Parlamentoların gelişimi ve yasama yetkilerini ellerine geçirmeleri klasik emredici vekâletin yerine yeni temsile geçişin de yolunu açmıştır. Nitekim emredici vekâlet ancak sürekli toplanmayan, gündemleri önceden belirli danışma meclislerine uygun düşmektedir. Yasama meclislerinde ise yasamanın konusunun çok geniş olması ve her seferinde temsilcilerin talimat almaları imkânsız olmasından emredici vekâlet işlevsel olamaz. Diğer yandan ulus egemenliği teorisinde tüm temsilciler seçmenin tamamını temsil ettiğinden hem ulusun tamamını temsil ettiğini iddia etmek hem de seçim bölgesinden vekâlet almak mümkün de değildir.¹

Çağdaş temsil anlayışında millet iradesini ortaya çıkarmak üzere seçilen meclislerin sürekli olarak seçmenlerin iradesine aynı hassasiyet ve sadakatle yaklaşp yaklaşamayacakları, iki seçim arasındaki sürede seçmen ile temsilci arasındaki bağın zayıflaması da bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin 20'nci yüzyıl başında Birleşik Krallık'ta Muhafazakâr Parti, Avam Kamarasının halkı gerçek manada 3 yıl için temsil edebildiğini, 3 yılın sona ermesinden sonra milli iradeyi tam olarak temsil etme kudretini kaybettiğini ve bu nedenle seçimden üç yıl geçtikten sonra önemli konuların halka danışarak karara bağlanması gerektiğini iddia etmiştir.²

Parlamento içi kurumların bu soruna çözüm arayışındaki etkileri ve bu bağlamda parlamentonun neyi, hangi gün ve ne kadar süre ile görüşeceği şeklinde özetlenebilecek olan gündemini belirleme konusu en önemli sorunlardan biri olarak ifade edilebilir. Burada sorun özellikle gündemi belirleme gücünün parlamentodaki hangi aktör veya aktörlerin elinde bulunduğu ve bu gücü elinde bulunduranların hangi kurallarla hareket

¹ Murat SARICA, **Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Kutulmuş Matbaası, İstanbul 1969, s. 165-166.

² İlhan ARSEL, **Anayasa Hukuku: Demokrasi**, Doğu Matbaası, Ankara 1964, s. 164.

ettiğidir.³ Bu nedenle parlamento çalışmalarını yönlendiren kurumlar özel önem gösterir. Bu noktada parlamentolarda başta gündemin belirlenmesi olmak üzere siyasi partilerin uzlaşabilmeleri için çeşitli mekanizmalara ihtiyaç duyulur. Bunlar yapısı ve işlevi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genelde tüm siyasi partilerin temsil edildiği ve parlamentonun işleyişini yönlendiren kurumlardır. Dünya parlamentolarında bu kurumlara örnek gösterilebilecek çeşitli kurumlar bulunmaktadır. Türkiye’de bu nitelikte faaliyet gösterdiği değerlendirilebilecek kurum ise Danışma Kuruludur.

Üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde parlamento kavramının tanımı yapılmış ve parlamento ile ilişkili “Demokrasi” ve “Siyasi Temsil” kavramlarının üzerinde durulmuştur. Öncelikle Birleşik Krallık olmak üzere Batı Avrupa’da parlamentonun kökenleri ve gelişimine detaylı bir bakışla yaklaşılmıştır. Sonrasında parlamentonun işleyişinde temel aktör olarak siyasi partilerin ortaya çıkışı ve gelişimi ile parlamento içi kurumlara değinilmiştir. Bu noktada gündemin belirlenmesi başta olmak üzere, kanunların görüşülme usulü vb. birçok konuda parlamentonun işleyişini yönlendiren kurumlar olarak Fransa, Almanya ve ABD örnekleri anlatılmıştır. Parlamentonun işleyişini yönlendiren kurumlar başlığında bu üç ülkenin tercih edilme sebebi bu üç ülkede farklı hükümet sistemlerinin varlığıdır. Buna göre iyi işleyen bir parlamenter hükümet sistemi örneği olarak Almanya’da Yaşlılar Konseyi, yarı başkanlık sistemi örneği olarak Fransa’da Başkanlar Konferansı ve başkanlık sistemi örneği olarak ABD’de Kurallar Komisyonuna değinilmiştir. Ayrıca bu üç ülkenin tercih edilme sebebi bu örneklerle dair literatürde doyurucu kaynak bulunmasıdır. Bu başlıkta parlamenter

³ Herbert DORING, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, (Ed. Herbert DORING), St. Martin’s Press, New York 1995, s. 224.

hükümet sisteminin kaynağı olarak kabul edilen İngiltere örneğine değinilmeme sebebi ise ülkede bu nitelikte faaliyet gösteren bir kurum bulunmamasıdır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulu kavramı ve Kurulun tarihi gelişimi anlatılmaktadır. Bu itibarla Danışma Kurulunun parlamento tarihimize Senato İçtüzüğü ile girmesi nedeniyle öncelikle Senato Danışma Kuruluna değinilmiştir. Günümüzde yürürlükte bulunan 1973 tarihli İçtüzük, Millet Meclisi döneminde kabul edilmiş olup, Danışma Kurulu İçtüzüğün ilk halinde de düzenlenmiş bulunmaktaydı. Millet Meclisi Danışma Kurulu tecrübesi bu kapsamda incelenmiş ve Danışma Kurulunun düzenlendiği maddede günümüze kadar yapılan değişiklikler üzerinde durulmuştur. İçtüzükte Danışma Kurulunun düzenlendiği hükümde 4 defa değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin kapsamı ve etkileri birbirlerinden farklı olup, çalışmada bu değişikliklerin sebebi ve parlamento çalışmalarına etkisi incelenmiştir. Bu inceleme, değişikliklerin yapıldığı dönemde yürürlükte bulunan anayasaların başlıkları altında, diğer bir ifade ile 1961 anayasası ile 1982 anayasası dönemi olmak üzere iki ayrı başlık altında yapılmıştır. Bu tercihle şu sorunun cevabı aranmaya çalışılmıştır; Danışma Kurulunda yapılan değişiklikler, 1961 ve 1982 anayasalarının çoğulcu/daha az çoğulcu yapısıyla bağlantılı mıdır? Yoksa bu değişiklikler kabul edildikleri dönemde yürürlükte bulunan anayasanın özelliklerinden bağımsız, parlamento içi dengeler nedeniyle mi yapılmıştır. Burada özellikle 1978 değişikliğinin bugünkü sorunlara temel teşkil ettiği değerlendirildiğinden, bu değişiklik üzerinde detaylı bir inceleme yapılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde TBMM Danışma Kurulunun işlevi, kuruluşu, görev ve yetkileri ile işleyişine değinilmiştir. Bu başlıklardaki incelemede ikinci bölümde anlatılan günümüze kadar Danışma Kurulunda yapılan değişikliklerin etkileri de gösterilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde ayrıca Danışma Kurulunun etkinliği sorunu Senato dönemi ve Millet Meclisi dönemi de dâhil edilerek incelenmiştir. Bu incelemede

sayısal verilerle bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Ayrıca incelemede Danışma Kurulu maddesinde günümüze kadar yapılan değişiklikler de göz önünde tutulmuştur. Son olarak TBMM Danışma Kurulunun etkinliğinde iktidarın tek bir siyasi partide olması ile koalisyonda olması arasında anlamlı bir fark olup olmadığı sorusuna yanıt aranmıştır. Yine yanıt aranan bir başka soru, Türkiye’de 2018 yılında yürürlüğe giren yeni hükümet sisteminin Danışma Kurulunun etkinliği üzerinde bir etki oluşturup oluşturmadığıdır.



BİRİNCİ BÖLÜM

ÇAĞDAŞ DEMOKRASİLERDE PARLAMENTO KAVRAMI, PARLAMENTONUN DOĞUŞU, GELİŞİMİ VE İŞLEYİŞİ

I. PARLAMENTO KAVRAMI

A. Genel Olarak

Parlamento kelimesi Fransızca “Parler” yani “konuşmak” fiilinden türemiştir. Bu açıdan parlamento, kelime anlamı olarak konuşulan yer anlamına gelir.⁴ Parlamento esasen modern devletlerde yasama görevini yerine getiren üç organı yani iki meclis ile devlet başkanını belirtmek için kullanılır. Bu mananın sebebi ise İngiltere’den kaynaklanır. Bununla birlikte bu kavram genel olarak sadece iki meclisi ve bazen de devletin siyasi gücünün toplandığı ve halk tarafından seçilen meclisi belirtmek için de kullanılır.⁵

Geleneksel anlayışta parlamentolar öncelikli olarak yasama, yani kanun yapma yetkisi ile anılırlar. Nitekim bu nedenle parlamentolara “yasama organı” da denilir. Bununla birlikte parlamentoların tarihsel açıdan gelişimine bakıldığında kanun yapmak ilk işlev olmamıştır. Kralın koyduğu vergiye rıza gösterme ve bütçeyi kabul etme yetkisi öncelikle ortaya çıkan işlevlerdir. Diğer bir ifade ile tarihsel gelişimde parlamentolar, önce malî yetkileri (özellikle vergiyi onaylama) daha sonra da yasama ve hükümeti denetleme yetkileri ile donanmıştır. Modern anlayışta parlamento, bunlara ilave olarak hükümetin yasama gündeminin denetlenmesi ile de ilgilenmektedir. Hatta günümüzde

⁴ ARSEL, 1964, s. 90.

⁵ Vincenzo MICELI, **Modern Parlamentolar-Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden**, (Çev. Atıf AKGÜÇ), Ulus Basımevi, Ankara 1946, s. 15.

parlamentoları politika oluşturmaktan daha çok politikayı etkileyen yapılar olarak gören görüş genel kabul görmektedir.⁶

B. Parlamento ile İlişkili Temel Kavramlar

1. Demokrasi

Sözcük anlamıyla, Yunanca “halk” kelimesinin karşılığı olan “demos” ile “idare” manasına gelen “kratos” kelimelerinden meydana gelen demokrasi terimi antik Yunan döneminden bugüne birçok mana ve içerikle kullanılır. Öyle ki; halkın iktidarı olması, bir özgürlük rejimi olması, siyasi iktidarın bireyin özgürlükleri esasıyla sınırlandırıldığı rejim olması, vatandaşların siyasi iktidara karşı gelebildikleri rejim olması, iktisadi özgürlükler rejimi olması, genel anlamda özgürlük rejimi, hatta kimilerine göre bunun tam tersine özgürlüklerin kısıtlandığı rejim olması gibi birçok farklı teori ileri sürülmüştür. Esen’in ifadesiyle demokrasiyi tarifteki zorluk aynı zamanda birçok şeyi ifade etmesinden kaynaklanır. Zira demokrasi, bir hükümet şekli, bir devlet idaresi tarzı, bir devlet hayatı çeşidi ve bir yaşama biçimidir.⁷

Bugün demokrasi denilince genel olarak iktidarın halkta olduğu, halkın bu hakkını doğrudan doğruya veya temsilcileri yoluyla kullandığı rejim olması fikri gelir.⁸ Bu düşünceye ek olarak demokrasi aynı zamanda özgürlüğe, eşitliğe ve çoğunluğun iradesine dayalı bir rejim olarak kabul edilmektedir. Sartori, demokrasiyi halkın kendi yöneticilerini değiştirmeye muktedir olacak lde iktidar kullanabildiği bir siyasal sistem olarak tanımlayıp, demokrasi tanımının arayışında ayrıca şunu da ilave eder;

⁶ Thomas BRUNINGER ve Marc DEBUS, “Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies”, **European Journal of Political Research**, Vol. 48, Issue 6, 2009, s. 833.

⁷ Bülent Nuri ESEN, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1970, s. 330.

⁸ ARSEL, 1964, s. 46-48.

“bütün iktidarın halkta olması” ilkesi “bütün iktidarın kimsede olmaması” şekline doğru aşamalı olarak gerçekleştikçe demokrasi bir sistem olarak yaşayabilir.⁹

Bu mana farklılığı ve tanım arayışlarının sonucu olarak demokrasi teorisi iki değişik şekilde ele alınır: Normatif ve deneysel (ampirik) demokrasi teorisi. Normatif demokrasi teorisi demokrasiyi sözlük anlamıyla tanımlar. Bu anlama göre demokrasi, “demos” ve “kratos” sözcüklerinin birleşiminden halkın yönetimi olarak tanımlanır. Normatif anlamda demokrasi esasen bir ideali ifade eder. Nitekim demokrasiyi hem toplum hem de birey bakımından hürriyet olarak tanımlayan Arsel’e göre halkın tamamen oy birliği ile karar alabilmesi ve idare eden konumuna gelmesi teorik olarak mümkün olmadığından toplumun kendi kendini idare etmesi yani demokrasi ulaşılması imkânsız bir idealdir. Bu durumda demokrasi, bu ideale mümkün olduğu kadar yaklaşmayı amaçlayan bir hedef güder.¹⁰ Bu noktada deneysel teoriye başvurulur. Deneysel anlamda demokrasi gerçekte var olan duruma göre kavramı inceler. Bu bakış açısı demokratik olarak kabul edilen mevcut rejimlerin ortak özelliklerinin neler olduğunu ortaya koymaya çalışır.¹¹ Bunun için asgari şu ilkelerin bulunması gereklidir;

1-Etkin siyasal makamlar seçimle işbaşına gelmelidir.

2- Seçimler düzenli aralıklarla tekrarlanmalıdır.

3- Seçimler serbest olmalıdır.

4- Birden çok siyasal parti var olmalıdır.

⁹ Giovanni SARTORI, **Demokrasi Kuramı**, Çev. Deniz BAYKAL, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, Ajans-Türk Matbaacılık, Ankara 1979, s. 44.

¹⁰ ARSEL, 1964, s. 52-53.

¹¹ Kemal GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2015, s. 60-61.

5- Muhalefetin iktidar olma şansı mevcut olmalıdır.

6- Temel kamu hakları tanınmış ve güvence altına alınmış olmalıdır.¹²

Demokrasi anlayışında geleneksel bakış açısında iki yaklaşım ortaya çıkmıştır; Klasik demokrasi anlayışı ve Marksist demokrasi anlayışı. Liberal demokrasi olarak da tanımlanan klasik demokrasi anlayışı, insanın insan olması nedeniyle sahip olduğu hak ve özgürlükleri kutsal sayan ve bu hak ve özgürlükleri genişletmeye çalışan anlayıştır. Bu anlayışa göre gerçek ve mutlak özgürlüğe yine özgürlükler aracılığıyla erişilir. Diğer bir ifade ile bu anlayışta özgürlükler hem amaç hem de araçtır. Zakaria, liberal demokrasiyi yalnızca serbest ve adil seçimlerin var olduğu bir sistem olarak değil, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, ifade, örgütlenme, din ve mülkiyet özgürlüğü ile bezenmiş bir politik sistem olarak tanımlar.¹³ Bu konularda sorunlar yaşayan ülkeler ise ilk kez yazar tarafından kullanılan “illiberal demokrasi” terimi ile tanımlanmıştır.¹⁴ İlliberal demokraside serbest seçimler sonucu seçilmiş bir hükümet vardır ancak bu hükümet bireysel hak ve özgürlükleri garanti altına alan liberal kurumları inşa etmekte/yaşatmakta başarısız olmuştur.¹⁵

Marksist demokrasi anlayışında ise gerçek özgürlükler bir araç değil sadece erişilmek istenen bir amaçtır. Bu anlayış, gerçek özgürlüklere erişilememesinin sebebi olarak insanlar arasındaki çeşitli ayrılık ve farklılıkları görür. Bu nedenle bir toplulukta yer alan bütün ayrılıkları, eşitsizlikleri, fikir ve çıkar ayrılıklarını oluşturan sebepleri

¹² GÖZLER, 2015, s. 61-62.

¹³ Fareed ZAKARIA, “The Rise of Illiberal Democracy”, **Foreign Affairs**, Vol. 76, No. 6, 1997, s. 22.

¹⁴ Marc F. PLATTNER, “Illiberal Democracy and the Struggle on the Right”, **Journal of Democracy**, Vol. 30, No. 1, 2019, s. 7-8.

¹⁵ PLATTNER, 2019, s. 9.

ortadan kaldırmak gerekir. Bunu gerçekleştirmek ise özel mülkiyeti ortadan kaldırıp proletarya diktatörlüğünü gerçekleştirmek ile mümkündür.¹⁶ Proletarya diktatörlüğünün gerçekleştiği ilk örnek olarak 1871 Paris Komünü deneyimi Marx tarafından selamlanmış ve bu deneyim gerçek demokrasi olarak tanımlanmıştır.¹⁷

2. Siyasi Temsil

a. Temsil Kavramı

Halka ait olan ve halk tarafından kullanılacak iktidarın gerçekleşmesinde klasik yöntem doğrudan demokrasi olarak tanımlanan halkın karar alma süreçlerine bizzat katılımıdır. Ancak Atina sitesinde yaşayan yetişkin ve erkek Atina vatandaşlarından oluşan halkın bizzat karar alma süreçlerini yönetmesi günümüzün kalabalık ve karmaşık toplum yapısında mümkün değildir. Bu nedenle demokratik rejimler zaman içinde temsil sistemini bu sorunun çözümü olarak uygulamışlardır.¹⁸

TDK sözlüğü, temsil kelimesini “birinin veya bir topluluğun adına davranma” olarak tanımlar.¹⁹ Hukuki anlamda temsil, herhangi bir konuda bir kimsenin iradesinin sanki onun tarafından açıklanmış gibi hukuki sonuç doğuracak biçimde yetkilendirdiği kimse tarafından ortaya konulmasıdır. Özel hukukta asıl ile vekil arasında vekâlet sözleşmesi ile kurulan temsil ilişkisi kamu hukukunda seçmen ve temsilcisi arasında bir vekâlet olduğu esasına dayanır. Buradan hareketle siyasi temsil, bu vekâlet ilişkisinin

¹⁶ ARSEL, 1964, s. 54-55.

¹⁷ Alev ÖZKAZANÇ, “Marx ve Demokrasi”, **Marksizm ve...**, İmge Yayınevi, Ankara 2003, s. 131.

¹⁸ Oya ARASLI, **Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekilliği Adaylığı**, Sevinç Matbaası, Ankara 1972, s. 10.

¹⁹ TDK Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/> Erişim. 1/1/2021.

taflara verdiği hak ve borçlar bakımından emredici ve temsili vekâlet şeklinde iki gruba ayrılır.²⁰

b. Emredici Vekâlet

Emredici vekâlet, temsilcinin kendisini temsilci olarak atayan seçmenlerin vekili olduğu ilişkidir. Bu ilişkide temsilcinin uyacağı kurallar, savunacağı görüşler ve yapacağı işler hakkında vekâlet veren belirleyicidir. Temsilcinin bu sınırların dışına çıkması mümkün değildir. Bu durumda temsilci, seçmenlerin görüşlerini yansıtan bir alet, bir aracı, bir delegeden ibarettir.²¹ Bu tarz bir vekâlet ilişkisi siyasi temsilde ancak karar verilmesi gereken hususların çok çeşitli olmadığı, sınırlı ve belirli alanda yetkilerin kullanılabildiği dönemlerde işlevsel olabilir. Örneğın ileride ayrıntılı olarak inceleneceği üzere Fransa’da 14’üncü ve 15’inci yüzyılların siyasal meclisleri olan Etats-Généraux kurumunda temsilcilerin yetkileri sınırlandırılıp belirlenmekte, temsilciler kendilerinden istenilen hususları, dilekleri ve yakınmaları yansıtabilmekteydi. Kralın çağrı mektubunda hangi konuların görüşüleceği belirtildiğinden temsilcilere buna göre yetki verilir, şayet başka konular görüşülürse temsilciler seçmenlerine başvurup yeni yetki almaları gerekirdi.²² Diğer bir ifade ile temsilci, temsil ettiği kimselerden aldığı talimata uygun olarak harekete mecburdu. Bu talimatı içeren belgeye “Cahiers” ismi verilirdi.²³

²⁰ ARASLI, 1972, s. 12.

²¹ ARASLI, 1972, s. 12.

²² Sami SELÇUK, **Temsilî ve Katılımcı Demokrasinin Kökeni**, Can Matbaa, İstanbul 1987, s. 35.

²³ MICELI, Ankara 1946, s. 38.

İngiltere’de 1254 yılında Kral III. Henry zamanında her kontluğun iki şövalye seçerek meclise göndermesi ile temsil usulü başlamış oldu.²⁴ 1264 yılına gelindiğinde ise her kontluktan iki şövalye ile her şehir ve kasabadan iki vatandaşın meclise çağrılması ile Magnum Conciliumda (Büyük Konsey) temsilcilerin sayısı artmıştır. 1295 yılında I. Edward zamanında baronlar, kontlar ve ruhban sınıfından ileri gelenler ile kontluklardan, şehirlerden ve burglardan gelen temsilciler ile küçük dereceli rahiplerin de mecliste toplanmasıyla parlamentonun kesin olarak kurulduğu söylenebilir.²⁵ Bu parlamento, kral tarafından istenen yardımları müzakere ediyor ve milletin gerçek vekilleri gibi hareket ediyordu. Bununla birlikte temsil ilişkisi bakımından emredici vekâlete dayanan bir temsilden başkasını düşünmek mümkün değildi.²⁶ Nitekim İngiltere’de bu dönemde temsilciler, temsil edilenlerin yetki mektubu ile birlikte verdiği emirlere uymak durumundaydılar ve bu görevlerinin karşılığı olarak temsil edilenlerden ücret almaktaydılar. Seçmenlere talimat sınırlarının dışına çıkan temsilcileri azletme yetkisi verilmişti. İngiltere’de emredici vekâlet ilişkileri 13’üncü ve 14’üncü yüzyıllar boyunca aynı şekilde devam etmiştir.²⁷

c. Temsili Vekâlet

Zamanla parlamentonun yetkilerinin genişlemesi, temsilci ve seçmen ilişkilerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirdi. Gerçekten bakıldığında emredici vekâlet ilişkisi içinde temsilciyi belirli sınırlar dâhilinde yetkilendirmek ve temsilcinin verilen emirlere göre hareket etmesini sağlamak bir süre sonra yetersiz hale gelmiştir. Örneğin İngiltere’de

²⁴ Edward Wavell RIDGES, **Constitutional Law**, Stevens&Sons, 8th Edition, London 1950, s. 30; MICELI, 1946, s. 21.

²⁵ ARSEL, 1964, s. 95-96; MICELI, 1946, s. 23.

²⁶ MICELI, 1946, s. 24.

²⁷ SARICA, 1969, s. 51.

parlamentonun genişleyen yetkilerine paralel olarak temsilciye de sürekli yeni yetkilerin verilmesi veya yetkilerin güncellenmesi gerektiğinden temsil ilişkisi zorlukla yürütülebilir hale gelmiştir. Sonunda temsilciler seçmenlerden talimat almaktan vazgeçmek zorunda kalıp, parlamentoda kendi görüşleri yönünde hareket etmek olanağına kavuşmuşlardır. Ancak bu dönüşümün İngiltere’de kesin olarak ne zaman gerçekleştiği bilinmemektedir. Emredici vekâlet ilişkisinin parlamentonun yasama yetkilerine sahip olduğu tarihe kadar devam ettiği kabul edilir. Bununla birlikte ülkenin çeşitli yerlerinden seçilen temsilciler parlamentodaki faaliyetlerinden dolayı kendi seçmenlerine hesap vermeye devam ettilerse de 18’inci yüzyıldan itibaren temsilciler kendi seçim bölgelerinin değil bütün ülkenin menfaatlerini temsil eden kimseler haline geldiler.²⁸

Temsili vekâlet olarak tanımlanan bu yöntemde artık temsilciler kendilerini seçen seçmenlerden bire bir talimat almamakta, kendi iradelerine göre milletin tamamı adına karar verir hale gelmişlerdir. Bu durum İngiliz siyasetçi Edmund Burke’nin 1774 yılında Bristol seçmenlerine yaptığı konuşmada net bir şekilde görünür:

*“Parlamento, birbiriyle çelişen çeşitli çıkarların temsil edildiği bir elçiler kongresi değil, ülkenin bütününün çıkarlarını, bölgesel çeşitli yargılardan üstün tutan temsilcilerin bir araya gelip tartıştıkları bir meclistir. Bir milletvekili seçeceksiniz fakat o seçildikten sonra Bristol’ün temsilcisi değil, parlamentonun bir üyesidir.”*²⁹

²⁸ ARSEL, 1964, s. 99.

²⁹ Hanna Fenichel PITKIN, **The Concept of Representation**, University of California Press, USA 1972, s. 171.

Temsili vekâletin anayasalara girmesi ise Fransız devrimiyle gerçekleşmiştir. Bunun sebebi kısaca şöyle özetlenebilir; Fransız devriminde krala ve soylulara başkaldıran burjuvazi, iktisadi eşitlikten çekinmiştir. Nitekim egemenliğin halka ait olması, halk belirli bir dönemde toplumu oluşturan bireylerin tümü olduğundan, siyasal gücü yoksul çoğunluğa vermek anlamına gelecekti. Oysa ulus egemenliği görüşünde egemenlik halka değil soyut bir varlık olan ulusa ait olmaktadır. Halk egemenliği görüşünde temsilcilerin belirli bir halk kesiminin sözcüsü olması sonucu doğarken, ulus egemenliğinde temsilciler kendilerini seçenlerin değil tüm ulusun sözcülüğünü yaparlar.³⁰

Temsile dair bu yeni anlayışla birlikte parlamentonun iradesi, seçmenlerin iradesine hâkim olmaya başlamış ve demokrasi fertlerin iradelerine göre değil, yöneticilerin iradelerine göre yönetildiği bir yönetilen demokrasi niteliğine bürünmüştür. Ancak zamanla oy hakkının genel nitelik kazanması ve özellikle sanayi devrimi sonrasında geniş halk kitlelerin tercihlerinin karar alıcıların seçiminde belirlilik kazanması ile halkın karar alım süreçlerinde etkisini artırmıştır. Bu etkinin artmasında baskı ve çıkar gruplarının ortaya çıkması ile özellikle halkın siyasal partiler içinde örgütlenmesi ve böylece halkın karar alıcıların seçimlerinde daha belirleyici olması da önemli bir etkidir. Bu gelişmeler sonucunda yönetilen demokrasi anlayışı çeşitli sınıfların yönetime katıldığı bir yöneten demokrasi anlayışına dönüşmüştür.³¹

³⁰ Cem EROĞUL, **Anatüze Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara 2009, s. 75.

³¹ ARASLI, 1972, s. 23.

II. PARLAMENTONUN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

A. Genel Olarak

Bu kısımda günümüzde parlamentoların iyi işlediği örnekler olmaları nedeniyle Batı Avrupa ülkelerinde parlamentolarının kökenleri incelenecektir. Bu bağlamda öncelikle İngiltere'nin ele alınması gerekmektedir. Zira İngiltere, parlamentonun ilk doğduğu yerdir ve Eroğlu'nun ifadesi ile “*Dünyada siyasal kurumları en çok taklit edilmiş olan ülke İngiltere’dir.*”³² Esasen İngiltere’de her dönemde kralın yanında bir takım meclisler bulunmuş ve bu meclisler iktidarın kullanımına katılmışlardır.³³

B. Batı Avrupa’da Parlamentonun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

1. İngiltere

İngiltere’de temsil kavramının temellerini esasında yerel teşkilatlanmada aramak gerekir. Zamanla gelişen feodal yapılanmada lordluk ve vassallık sistemi ile devletin ve toplumun yerel teşkilatlanmaya alışkın yapısı sayesinde kurum ve yapılar da buna göre teşekkül etmişti. Bu yapıların kendi aralarındaki veya kralla ilişkilerindeki meselelerde de temsil fikri ortaya çıkıyordu. Özellikle kralın istediği asker gönderme veya vergi toplanması gibi yardımlar sırasında bu fikir daha da belirginleşiyordu.³⁴

a. Folkmoot ve Witenagemot

Norman istilasından önceki toplumsal yapıya bakıldığında o dönemdeki kurumların ve toplum yaşantısının feodal yapılanmaya temel teşkil ettiği görülür. Bu noktada en dikkat çekici kurum Folkmoot (veya Moot) denilen bir tür halk meclisidir. Bu halk

³² EROĞUL, 2009, s. 37.

³³ Ergun ÖZBUDUN, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi” **AÜHFD**, C. 25, S. 1, 1968, s. 59.

³⁴ MICELI, 1946, s. 21.

meclisleri yerel düzeyde kurulur ve yerel yaşamın merkezinde yer alırdı.³⁵ Folkmoot'un en önemli görevi yargılama yapma yetkisine sahip olmasıydı.³⁶ Folkmoot'lar mahalli organlar olarak karşımıza çıkarken bunun yanında kaynağını Germen şefler toplantısından alan ve kralın danışma meclisi olarak görev yapan “Witan (veya Witenagemot)” adı verilen bir meclis daha bulunmaktaydı.³⁷

Bir tür şûra veya eşraf meclisi olarak değerlendirilen bu meclis, kraliyet ve ileri gelenleri, kralın danışmanları, kraliyet kontları ve baronları ile kralın yüksek rütbedeki subaylarından oluşurdu. Bu meclis asıl olarak kraliyet işlerinde kralın istişare ettiği bir organ olmakla birlikte kraldan sonra en yüksek otoriteyi de temsil ediyordu. Öyle ki bu Witan'ların az ya da çok iktidarın kullanılmasına katıldıkları, böylece kralın sınırsız otoritesini ve iktidarını sınırlandırdığına işaret eden nitelikleri vardır. Hatta bu meclislerin geleneksel olarak kralın en büyük varisi yerine ailesinden başka birini seçmek gibi geniş yetkileri de olabildiği değerlendirilmiştir.³⁸ Bu yetki Witan'ı yetkileri sınırlı şekli bir organ olmanın üstünde bir yere konumlandırmaktadır. Witan aynı zamanda ülkenin hem bir nevi parlamentosu hem de yargı dağıtan bir organı idi. Bu nedenle Witan bugünkü parlamentonun bir çekirdeği olarak kabul edilmektedir.³⁹

³⁵ J. E. A. JOLLIFFE, **The Constitutional History of Medieval England -From the English Settlement to 1485-**, Adam&Charles Black, 4th Edition, London 1961, s. 10.

³⁶ Sezen KAMA, “Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, **MÜHF HAD**, C. 22, S. 2, 2016, s. 164; J. R. MADDICOTT, **The Origins of the English Parliament 924-1327**, Oxford University Press, New York 2010, s. 5.

³⁷ Muzaffer SENCER, “İnsan Hakları Açısından İngiliz Devrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 23, S. 2, 1990, s. 5; KAMA, 2016, s. 164.

³⁸ RIDGES, 1950, s. 126.

³⁹ ARSEL, 1964, s. 91.

Normanların kralı I. William, 1066 yılında Hastings savaşı sonunda İngiltere'yi fethettiği zaman kendisini Witan Meclisine kral ilan ettirmiş, böylelikle bütün memleketi meşru bir şekilde mutlak itaati altına sokmuştu. I. William aynı zamanda ilk iş olarak beraberindeki baron ve şövalyelere araziye bölerek feodal bir devlet kurmuş oldu. 600 baronluk ve 1000 şövalyelik kurduğu zannedilen kral bu sayede ülkenin çeşitli yerlerinde baronlara ve şövalyelere küçük küçük araziler vererek bu kişilerin geniş topraklara sahip olup kendisine karşı bir kuvvet kazanmasına da engel olmak istedi.⁴⁰ Hatta meşhur “Domesday Book”ta⁴¹ her toprak sahibinin hakları kesin bir şekilde tayin edilmiş bulunuyordu.⁴²

I. William bir yandan ülkeyi yönetebileceği küçük baronluklara ayırırken bir yandan da Anglo-Sakson dönemi alışkanlıklara, örf ve adetlere mümkün olduğunca saygı duymuş, ülkenin tamamında tam bir hâkimiyet kazanmak için halkın kendi idaresine itaatini de sağlamaya çalışmıştır. Öyle ki 1066 yılında hayatını kaybeden Anglo-Sakson kralı Edward'ın birlikte çalıştığı bazı keşiş ve üst düzey danışmanlarının William döneminde de önemli görevler üstlendiği görülür.⁴³ Buna göre William'ın temel stratejisi adanın siyasi ve toplumsal hayatını keskin bir değişikliğe uğratmak değil, siyasi ve toplumsal kurumlara ve geleneklere saygı duyarak bu kurum ve gelenekleri kendi egemenliği ve meşruiyetini sağlamak için kullanmak olmuştur. Bu noktadan hareketle İngiltere'de istisari ama aynı zamanda kralın meşruiyetini halk nezdinde sağlamlaştıran

⁴⁰ ARSEL, 1964, s. 92.

⁴¹ Domesday Book: I. William'ın emriyle 1086 yılında oluşturulan ve İngiltere'de kralın hâkimiyeti altındaki topraklarda mal ve varlıkların envanterinin toplandığı çalışmadır. <https://www.britannica.com/topic/Domesday-Book> E.T. 9/11/2021

⁴² MICELI, 1946, s. 19.

⁴³ MADDICOTT, 2010, s. 63.

Witan Meclisinin Normanların döneminde de hayat bulması hatta zamanla daha da gelişerek modern parlamentoya doğru giden sürecin yürümesi bir tesadüf değildir.

b. Magnum Concilium

Yukarıda da ifade edildiği gibi Anglo-Sakson döneminde önemli bir kurum olan Witan ile birlikte Folkmoot da bu yerel siyasi ve toplumsal örgütlenmenin bir sonucuydu. İşte bu noktada Norman istilası sonrasında temelde örf ve adet hukukuna dayalı geleneksel bu yapılanmalardan Witan, siyasi ve politik yapılanmada kendisini korudu. Hatta bu yapılanmalar yeni dönemin şartları içinde feodal yapılanmanın oluşması sonucu asilzadelerin ve baronların da güçlenmesi ile daha da gelişti. Witan Meclisi, Norman istilasından sonra feodal beylerin, asilzadelerin ve din adamlarının meydana getirdiği bir meclis halini aldı ve buna büyük konsey anlamında Magnum Concilium adı verildi.⁴⁴ Magnum Concilium'un görevleri sadece istişari değildi, bu meclis aynı zamanda yüksek mahkeme görevini de görürdü. Bununla birlikte en önemli görevi kral tarafından talep edilen vergilere rıza göstermesiydi.⁴⁵ Nitekim kral bir yardıma muhtaç olduğu zaman askeri hizmete tabi olmayan ve doğrudan doğruya kendisine tabi arazi sahiplerinden kendi iradesi ile vergiler isteyebildiği halde, kiliseyi ve askeri hizmete tabi olan arazi sahiplerini ancak kendi muvafakatleri ile vergiye tabi tutabilirdi. Bu nedenle bu sınıflar büyük meclise davet edilirdi. Bu sınıflar aynı zamanda büyük servet sahipleri de olduklarından kralın bunların iş birliğine daha çok ihtiyaçları olurdu. Orta çağ İngiltere'sinde karşılaşılan sık sık savaşlar ve siyasi bunalımlar kralın ekonomik desteğe ihtiyacını çok artırdığından Magnum Concilium için davetler de bu dönemlerde sıklaşırdı.

İngiltere'de 1170'li yıllarda II. Henry döneminde kral ve ileri gelenlerin konseyine “parlement” kelimesinin de kullanılmaya başlandığı görülür. Bu dönemde “Concile”

⁴⁴ SENCER, 1990, s. 5; ARSEL, 1964, s. 93.

⁴⁵ ARSEL, 1964, s. 93.

kelimesi hala meclis toplantıları için genel kullanılan terimdir ancak 1170'li yıllarda “parlement” kelimesi bir alternatif olarak kullanılmaya başlanır.⁴⁶

Magnum Concilium için “parlamento (parliament)” sözcüğü ise ilk defa 1230 yılında Magnum Concilium'un toplantı yapması, görüşme yapması anlamında kullanılmaya başlanmıştır.⁴⁷

c. I. John ve Magna Carta Libertatum

Yukarıda da izah edildiği üzere İngiliz siyasi ve politik yaşamında feodal aristokrasi, kökenleri örf ve adet hukukuna dayalı mahalli yapılanma üzerinde daha da güçlenmişti. Bunun bir sonucu olarak merkezi otorite olan Kral ile feodal aristokrasi arasında zaman zaman güç mücadeleleri yaşanıyordu. Feodal aristokrasinin kral karşısında bir varlık gösterebildiği Magnum Concilium, 13'üncü yüzyıl başlarına kadar seyrek bir şekilde toplantıya çağırılırdı.⁴⁸ Özellikle II. Henry ve I. Richard (Arslan Yürekli) kurdukları güçlü merkezi teşkilat ve çıkardıkları kanunlarla feodal aristokrasiyi ve kiliseyi etkisiz duruma getirmişti. Bu kralların yolunu takip eden I. John (Yurtsuz John) da hiçbir kısıtlama tanımayan ve tüm yetkiyi elinde toplayarak bir istibdat yönetimi kurma gayretinde olan bir kraldı. Kralın bu eğilimi baronların ve halkın öfkesine neden oluyordu.

Kral John'un Fransız Kralı Auguste'ye karşı savaşma çağrısına baronlar yukarıdaki sebeplerle olumsuz cevap vermesi ile Magna Carta'nın imzalanmasına giden süreç başlamış oldu. Baronlar, kralın yeni vergiler talebine kendilerine daha önce I. Henry zamanında 1100 yılında tanınan hak ve hürriyetlerin yeniden tanınması şartını koştu. Kral, baronlara olumsuz yanıt verdi ve baronlara karşılık kiliseyi kazanma çabasıyla da

⁴⁶ MADDICOTT, 2010, s. 75-76.

⁴⁷ ESEN, 1970, s. 495.

⁴⁸ ARSEL, 1964, s. 93.

sonuç alamadı. Baronlar 24 Mayıs 1215 tarihinde Londra'ya girdiler. Baronlara Londra halkı da destek vermiş ve Kral John, 15 Haziran 1215 tarihinde Thames nehri üstünde Runnymede kasabasında Magna Carta'ya imza atmak durumunda kalmıştır.⁴⁹

Bazı yazarlar tarafından kısmen bir hukuk beyannamesi, kısmen de kral ile halk arasında bir anlaşma olarak değerlendirilen bu ferman, aynı zamanda aristokrat sınıfın çıkarlarına yönelik bir eser olarak kabul edilmekle birlikte⁵⁰ hukuk devleti prensiplerine yer verir⁵¹ ve parlamentonun geleceği açısından önemli ilkeler içermesi bakımından özel önem taşır.⁵²

Bu fermanın çalışmamız açısından en önemli iki maddesi⁵³, Magnum Concilium'ün rıza ve onayı olmadan gelenek hükmünü almış vergi veya yardımlar dışında halktan vergi

⁴⁹ Ersan İLAL, "Magna Carta", **İÜHFD**, C. 34, S. 1-4, 1968, s. 212-213.

⁵⁰ J. C. HOLT, **Magna Carta**, Cambridge University Press, 3rd Edition, UK 2015, s. 334.

⁵¹ ARSEL, 1964, s. 94.

⁵² MICELI, 1946, s. 21.

⁵³ Bu maddeler şu şekildedir;

"MADDE 12- Kendimiz için kurtuluş akçesi, büyük oğlumuzun şövalye olması ve (yalnızca bir kere) büyük kızımızın evlenmesi sebepleriyle toplananlar dışında krallığımızda genel onaylama olmadan hiçbir vergi veya yardım toplanmayacaktır. Londra şehrinden istenecek yardımlarda da benzer şekilde hareket edilecektir."

"MADDE 14- (Yukarıda belirtilen üç istisna dışında) bir yardım veya vergi kararlaştırılırken gerekli genel onaylamayı alabilmek için başpiskopos, piskopos, rahip, kont ve büyük baronları adlarına göndereceğimiz mektuplarla çağıracağız. Bizimle dolaysız olarak toprak ilişkisi olan herkese, şerifler ve diğer memurlarımız aracılığıyla belirli bir günde (en az kırk gün mühlet vererek) belirli bir yerde toplanmak için bir çağrıda bulunacağız. Bütün çağrı mektuplarında, çağrının sebebi bulunacaktır. Böyle bir çağrı çıkartılınca, o gün için kararlaştırılan iş mevcudun

toplanamayacak olması ve onayı verecek olan soylular meclisinin parlamentonun temeli olduğu fikridir.⁵⁴ Gerçi bu maddelerin 1216, 1217 ve 1225 tarihli fermanlarla teyit edilmemiş olması nedeniyle bu meclisin parlamentonun temelini teşkil edemeyeceği, gerçek anlamda parlamentonun belirmesini 1265 yılında Simon de Montfort'un topladığı meclisle kabul eden görüşler de bulunmaktadır.⁵⁵ Her halükarda bu prensipler, dönemin fikir ve âdetleri ile uyum içinde olması ve kamu vicdanına nüfuz etmiş olması nedeniyle önem taşır.⁵⁶ Nitekim fermanın, soyluların kralla müzakereleri sonucu oluşmasına karşın, ülkedeki tüm hür insanlara kral tarafından bahşedilmiş bir biçimde olması⁵⁷, soyluların özgürlüklerin güvence altına alınmasında geniş bir halk kesiminin temsilcileri olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır.⁵⁸ Diğer bir ifade ile soylular, ferman görüşmelerinde vergi sorununun üstünde bir konumda davranmışlar, özgürlüklerin güvence altına alınmasında halkı temsil eden önemli insanlar gibi hareket etmişlerdir. Bu nedenle de 1244 yılında Henry'nin uzmanlarından birisi Magna Carta'nın imzalandığı toplantıyı "Runnymede Parlamentosu" şeklinde yazmıştır.⁵⁹

iradesine uygun olarak yapılacak, çağrılan herkesin gelmiş olması aranmayacaktır." (İLAL, 1968, s. 216-217)

⁵⁴ Muvaffak AKBAY, **Umumi Amme Hukuku Dersleri**, Ankara 1958, s. 129-130.

⁵⁵ İLAL, 1968, s. 229.

⁵⁶ MICELI, 1946, s. 22.

⁵⁷ *"..Krallığımızın bütün hür insanlarına da aşağıda belirtilen, hürriyetleri, kendileri ve varisleri adına sahip olmaları ve korumaları için kendimiz ve haleflerimiz adına bağışladık..."* (İLAL, 1968, s. 215.)

⁵⁸ John MADDICOTT, "Origins and Beginnings to 1215", **A Short History of Parliament**, (Ed. Clyve JONES), The Boydell Press, Woodbridge 2012, s. 7.

⁵⁹ MADDICOTT, 2012, s. 7.

Yurtsuz John bu fermanın hükümlerine riayet etmedi ve sonraki Kral III. Henry zamanında 1225 yılında ferman yenilendi. Ancak o da bu fermanın tüm hükümlerine riayet etmedi. Diğer bir ifade ile soylular ferman ile bazı kazanımlar elde etmiş olsa da fermanın getirdiği yenilikler henüz kurumsallaşmamıştı. Fermanın getirilerini zamanla siyasi ve politik güç mücadeleleri belirledi. Nitekim 1264 yılına gelindiğinde kralın kayınbiraderi Simon de Monfort soylular ve burjuvalar ile krala karşı vaziyet alıp kralı hapsetti ve kral adına topladığı meclise her kontlukta iki şövalye ile her şehir ve kasabadan iki temsilcinin meclise katılımını sağladı.⁶⁰

Yukarıda da ifade edildiği gibi 1295 yılında I. Edward zamanında baronlar, kontlar ve ruhban sınıfından ileri gelenler ile kontluklardan, şehirlerden ve burglardan gelen temsilciler ile küçük dereceli rahiplerin de mecliste toplanmasıyla parlamentonun kesin olarak kurulduğu söylenebilir. Bu parlamentonun önemi eşraftan burjuvazi sınıfından temsilcilerin de meclise katılım göstermesinin yerleşmesidir. Bu parlamentoya Model Parlamento (Örnek Parlamento) adı verilir ve bu tarihten sonra zaman zaman etkisi ve önemini yitirse de parlamento kurumu ve fikri İngiltere’de her daim var olmuş ve gelişerek bugünkü halini almıştır.⁶¹

ç. Parlamentonun Gelişmesi

1295 yılında kurulduğu söylenebilen parlamentoda iki kanatlı yapının ne zaman oluştuğu konusunda yazarlar arasında fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı yazarlar, lordlar ve baronlar ile şehir ve kasabalardan gelen temsilcilerin daha 1295 yılında ayrı salonda toplandıklarını ifade ederken bazı yazarlar ise bu iki grubun ayrı salonlarda oturmasını daha sonraki kesin tarihlerle belirtir.⁶² Örneğin Arsel’e göre bu tarih

⁶⁰ ARSEL, 1964, s. 95; SENCER, 1990, s. 7.

⁶¹ ARSEL, 1964, s. 96; MICELI, 1946, s. 23-24; SENCER, 1990, s. 7.

⁶² MICELI, 1946, s. 24.

1332'dir.⁶³ Miceli ayrılığın kesin bir tarihini belirtmez ama 14'üncü yüzyılın ortalarına doğru iki kanatlı yapının oluştuğunu savunur.⁶⁴

Sonuç olarak bu iki kamaranın hangi tarihte ayrıldığı kesin olmasa da kesin olan iki ayrı kamara şeklinde oluşmuş olan bu meclisin yasama yetkisini zamanla kazandığıdır. Önceleri kralın istediği vergiye onay vermek ve bir üst yargı mercii olmak işlevleri olan parlamentoda zaman içinde krala sunulan dilekçeler yasama sürecini başlatmada öncül oldu. Nitekim her iki kamaranın üyelerinin yasa teklifi verme yetkileri olmasa da çıkarılmasını istedikleri kanun veya kararnameler için krala bir dilekçe ile başvurulardı. Kral kendisine gelen dilekçeyi diğer kamaranın incelemesine gönderir ve bundan sonra dilekçeyi kabul veya reddederdi. Bu noktada kralın istediği vergiye rıza gösterilmesi her iki meclisin de en önemli silahıydı. Buna göre kral isteklerini kabul etmezse onlar da kralın istediği vergiyi onaylamazlardı. 15'inci yüzyıldan itibaren bu dilekçe usulü, meclislerin istedikleri kanunu doğrudan kendileri kabul ederek krala takdim etme usulüne dönüştü. Buna göre bir meclisin çıkmasını istediği kanun, meclisin kabul etmesi üzerine krala gönderiliyor kral da bu tasarıyı diğer meclise havale ediyordu. Şayet diğer meclis bu tasarıyı reddederse kral da tasarıyı reddediyordu, meclislerin ve kralın onayladığı tasarı ise kanun olarak uygulanıyordu.⁶⁵ Ancak bu usul kralın vergiye ihtiyacı olması ile doğrudan bağlantılı bir şekilde yürüdüğünden parlamento 17'nci yüzyıla kadar tam manasıyla yasama yetkisine sahip olamamıştır.⁶⁶

İngiltere'de tedricen bazı hak ve yetkiler kazanmasına karşın parlamentonun gelişim sürecinde birçok kesinti de yaşanmıştır. Örneğin Stuart hanedanı döneminde

⁶³ ARSEL, 1964, s. 96.

⁶⁴ MICELI, 1946, s. 24.

⁶⁵ ARSEL, 1964, s. 98.

⁶⁶ ARSEL, 1964, s. 98.

parlamentonun birkaç defa feshi, iç savaş, Cumhuriyet dönemi, Cromwell diktası gibi olaylar parlamento ile kral arasında hep bir mücadele dönemleri olarak geçti.

Bununla birlikte anayasacılık hareketleri ve parlamentonun gelişimi açısından Magna Carta'dan sonraki süreçte bazı gelişmeler de yaşanmaya devam etti. Bu gelişmelerden en önemlileri 1628 tarihli İngiliz Haklar Bildirisi, 1679 tarihli Habeas Corpus Bildirgesi, 1689 tarihli Haklar Beyannamesi ve 1701 tarihli Veraset Kanunu olarak sayılmaktadır. Bu belgelerden özellikle Haklar Beyannamesi günümüz modern anayasalarında yer alan birçok kurumun kaynağını teşkil etmesi bakımından ayrı bir önem arz eder.⁶⁷

Haklar Beyannamesi ile parlamento seçimlerinin serbest olacağı, parlamentonun devamlı olarak toplanacağı, parlamentonun haberi ve onayı olmadan Kralın kanunları uygulamaktan imtina edemeyeceği, kanunsuz vergi alınmayacağı, parlamentodaki görüşmeler, görüşme usulleri ve söz hürriyetine parlamentonun dışında hiçbir organın müdahale edemeyeceği, kraliyet fermanlarının kanunun uygulamasını sağlayacak şekilde olacağı ve bunların başka hüküm ifade etmeyeceği tasdik ediliyordu. Bu ve diğer hükümler kralın kudret ve yetkisine karşı parlamentonun tedricen kazandığı zaferlerin tespiti olarak kabul edilir.⁶⁸ Bu beyanname ile yasama yetkisi geri dönlmeyecek şekilde parlamentonun elinde toplanırken parlamentoya, bakanların hareketlerini daimi bir şekilde denetleme yetkisi de vermiş oldu.⁶⁹ Şöyle ki, beyanname ile barış zamanında parlamentonun onayı olmadan devamlı ordu bulundurulamayacağı tespit edildiğinden parlamento, her sene donanma ve orduya gereken ödenekleri tahsis yetkisini de kazanmış

⁶⁷ ARSEL, 1964, s. 108.

⁶⁸ MICELI, 1946, s. 30.

⁶⁹ SENCER, 1990, s. 13.

oldu. Bu durum da yıllık olarak bütçe tahsisi yoluyla bakanların denetlenmesi uygulamasını yerleştirmiş oldu.

1689 tarihli Haklar Beyannamesi ve 1701 tarihli Veraset Kanunu ile birlikte İngiltere’de artık temsili sistemin yerleştiği kabul edilir. Zira bu iki belgeden sonra artık hâkimiyetin tanrıdan değil doğrudan doğruya halktan kaynaklandığı esası kabul edilmiştir. Buna göre kral İngiliz halkını temsil eden parlamento ile yaptığı anlaşma ile tahta çıkmış ve tahtta bulunduğu sürece bazı şartları yerine getirme zorunluluğunu üstlenmiştir. Örneğin kral artık kanunsuz hareket edemeyecek, kanunları uygulamaktan imtina edemeyecek, parlamentonun onayı olmadan devamlı bir ordu bulunduramayacaktır. Ayrıca İngiltere’de bu tarihten sonra avam kamarasına seçilen temsilcilerin kendilerini seçen bölgelerin delegeleri değil, gerçek birer temsilcisi olma vasfını da kazanmışlardır. Zira 1716 yılında parlamentonun seçim süresi 7 yıla çıkarılmış böylece bu kadar uzun sürede parlamentoda görev yapan temsilciler dönem sonunda kendi seçmenlerine hesap vermek âdetinden vazgeçmişlerdir.⁷⁰

İngiltere’de 18’inci yüzyıl başlarında temsili sistem yerleşmiş olsa da hakiki anlamda demokrasiden bahsetmek için bir miktar zaman daha geçmesi gerekti. Zira 1832 yılında yapılan ilk seçim ıslahatına kadar oy hakkı, belirli bir senelik geliri olan bir mal (genellikle toprak) sahibi olmak şartına bağlanmıştı. Bu da avam kamarasının aristokratik bir hüviyette olmasına neden oluyordu. 1832 yılında oy hakkı görece daha düşük bir gelire sahip olma şartına bağlandığından orta sınıfları kapsayan bir genişlik kazanmıştır. Böylece parlamentoda temsil üstünlüğü aristokratlardan orta sınıfa geçmiştir. Ancak hala işçi sınıfı ile küçük esnaf ve zanaatkârların oy hakkı bulunmuyordu. Nitekim 1830’lu yıllarda ortaya çıkan ve İngiltere’de o dönemin en önemli kitle hareketi olarak gösterilen Çartist Hareket, yayımladıkları Halkın Şartı (*People’s Charter*) metninde bu duruma

⁷⁰ ARSEL, 1964, s. 106-107.

tepki gösterir. Esasen bir dilekçe formatında olan bu metinde genel oy hakkı, gizli oy sistemi, parlamentonun bir yıllık süre boyunca toplanması, seçilme hakkını kazanmak için mülk sahibi olma şartının kaldırılması, ülke çapında eşit seçim bölgelerinin oluşturulması gibi talepler sıralanmaktaydı. Bu hareketin içinde zanaatkârlar ve alt orta sınıfın da bulunmasına karşın hareketin temelinde işçi sınıfının örgütlenmesi yatıyordu.⁷¹ Dolayısıyla İngiltere’de işçi sınıfı niceliksel olarak geliştikçe siyasi etkinliğini de artırmıştır. Bu gelişim neticesinde de parlamentonun temsili niteliğinin genişlediği görülmektedir. Nitekim 1867 yılında işçi sınıfı ile küçük esnaf ve zanaatkârlara, 1884 yılında da kırsal kesimde tarım ve maden alanında çalışanlara oy hakkı tanınmasıyla genel oya yaklaşılmış oldu. Ancak oy hakkı hala cinsiyet temelli bir hak olarak algılanıyordu. 30 yaşındaki kadınlara oy hakkı 1918 yılında tanınırken erkekler için asgari yaş 21 şeklinde belirlenmişti. 1928 yılında bu ayırım da kalktı ve kadınlardan da 20 yaşını dolduranlara oy hakkı tanınarak genel oy prensibi tam manasıyla başlamış oldu.⁷²

Görüleceği gibi tıpkı parlamentonun gelişimi ve kral karşısında yetkilerinin belirginleşmesi gibi İngiltere’de temsili demokrasi de zaman içinde tedricen gelişmiş ve bugünkü halini almıştır.

2. Fransa

İngiltere’de olduğu gibi orta çağ Fransa’sında da krala danışmanlık yapan ve belirli oranda da olsa yetkileri olan kurumlar bulunmaktaydı. Örneğin Curia Regis adı verilen ve kralın vassalları, büyük senyörler, kralın yüksek mansipdarları, kralın davet edeceği

⁷¹ Ateş USLU, “Avrupa’da Erken Dönem Sosyalist Teori ve İşçi Hareketleri (1830-1840)”,

Akademik İncelemeler Dergisi, C. 9, S. 1, 2014, s. 6-7.

⁷² SENCER, 1990, s. 16-17.

zevat ve sarayda yaşayan ruhanilerden oluşan bir meclis⁷³ en önemli sorunların yargılama makamıydı. Kral Philippe 1276'da bu meclisi üçe ayırdı: siyasi ve idari işleri müzakere etmek üzere Kral Meclisi, yargısal işleri halletmek üzere Parlamento, iktisadi işler için Hesap Divanı.⁷⁴

Curia Regis aynı zamanda bir danışma organıydı ve ruhani görevleri de bulunmaktaydı.⁷⁵ Bununla birlikte önemli bir unsur olarak bu meclislerin vergi koyma yetkisini de paylaştıkları görülmektedir. Fransa'da feodal çağın başlarında yasama yetkisi, kralla senyörler arasında paylaşılmıştı. Kral buyruk koyma yetkisini ancak doğrudan doğruya kendisine bağlı topraklar üzerinde kullanabiliyordu. Senyörlerin toprakları üzerinde ise buyruk koyma yetkisini kullanmak için Curia Regis Meclisini toplayarak onların rızasını alıyordu.⁷⁶ Bu durum Fransa'da çok güçlü feodal yapının bir sonucu olarak kralın istediği her düzenlemeyi tek başına yapamamasının bir neticesiydi.

Zamanla merkezi devlet güçlendikçe krallar buyruk koyma yetkisini tek başlarına kullanmaya başlasalar da bu meclislere danışmak ve rızalarını almak geleneği devam etti.⁷⁷

Curia Regis'lere burjuvaların katılmasından önce Fransa'da bir temsilden söz edilememektedir. Ancak, IV. Philippe'in 10 Nisan 1302 yılında Curia Regis'e katılan asiller ve rahiplerin yanı sıra imtiyazlı şehirlerin temsilcilerini de Paris'te Notre Dame kilisesinde yapılacak toplantıya çağırması ile temsili meclisin örneğini teşkil eden Etats-

⁷³ A. Selçuk ÖZÇELİK, "Avrupa Feodalitesinin Siyasi ve İktisadi Mahiyeti", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 16, S. 1-2, 1950, s. 346.

⁷⁴ MICELI, 1946, s. 35-36.

⁷⁵ SARICA, 1969, s. 20.

⁷⁶ SARICA, 1969, s. 18.

⁷⁷ SARICA, 1969, s. 20.

Généraux meclisleri kurulmuş sayılır.⁷⁸ Bu meclisin kurulmasına iki nedenin etkili olduğu söylenebilir. Birincisi krallık büyüdükçe siyasal ve mali desteğe daha fazla ihtiyaç duyulması nedeniyle kralın burjuva sınıfının ve kent soyluların daha fazla desteğine ihtiyaç duymasıdır. İkincisi ise kentlerin gelişmesi ve feodal toplumda daha fazla önem kazanmaları kral ile feodal güçler arasındaki uzlaşmazlıklarda bir denge olarak ortaya çıkmalarını sağlamış olup böylece kral E.G. meclislerinin yardım ve tavsiyelerine daha çok gerek duymasıdır.⁷⁹

E.G.'lara şehirlerden gelen temsilciler çoğunlukla seçimle gelirlerdi. Ancak temsilcilerin seçim usulleri şehirlerin statüsüne göre farklılık göstermekteydi. Örneğin doğrudan doğruya krala bağlı şehirlerde vekiller valilerce veya genel oyla, senyörlere bağlı şehirlerde ise senyörlerce seçilirdi. Kralın ve senyörlerin vesayetinden kurtulmuş olan şehirlerde vekiller seçimlerle iş başına gelen yüksek memurlarca seçilirdi.⁸⁰

E.G. meclislerinde karmaşık bir seçim sistemi ve temsile rağmen gerçek anlamda demokratik bir temsilden pek tabi bahsetmek mümkün değildi. Toplumun çok büyük bir kesiminin seçimlerde bir etkisi yoktu. Feodal yapı, meclislerin çalışmasında ana belirleyici unsurdu. Öyle ki kralın çağrısıyla meclislere katılacak kişiler için bu bir yükümlülüktü. Mazeretsiz katılmayanlara ceza verilirdi.⁸¹ Zamanla feodalitenin zayıflaması ile E.G. meclislerinin yapısında da önemli değişiklikler oldu. Örneğin artık senyörler meclise bizzat katılmak yerine aralarından belirledikleri kişileri meclise göndermeye başladılar. Ayrıca zamanla kentlerden gelen vekillerin seçim usulleri de değişmiş, vekiller o şehirde yaşayan üç ayrı sınıf tarafından seçilmeye başlanmıştır. 1484

⁷⁸ SARICA, 1969, s. 22.

⁷⁹ SELÇUK, 1987, s. 20; SARICA, 1969, s. 22.

⁸⁰ SARICA, 1969, s. 24.

⁸¹ SELÇUK, 1987, s. 29-30.

yılına gelindiğinde ise kırsal kesimin de meclislere temsilci gönderdiği görülür. Ancak halen temsilin niteliği emredici vekâlet şeklindeydi. Nitekim seçimler sadece temsilci belirlemek için değil krala sunulacak dilekçeleri saptamak ve temsilcilerin yetkilerini belirlemektir. Nitekim kralın çağrısında esasen hangi konuların görüşüleceği bildirildiğinden temsilcilere belirli konularda yetki verilirdi. Bu yetkiler “Cahiers”lerinde yazardı. Şayet belirlenen gündemin dışındaki konular görüşülürse temsilcilerin yeniden yetki almaları gerekirdi. Öte yandan bu işler için temsilcilere ödenek de verilmekteydi ve gerekirse seçmenler temsilcileri azledebilirlerdi de. Bu nedenlerden dolayı Selçuk’a göre bu çeşit bir temsilde bu kişilere delege denilmesi daha doğru olabilir.⁸² Ayrıca bu dönemin temsil anlayışıyla ilgili belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus da toplulukların temsilinde azınlık veya çoğunluk diye bir kavram olmamasıdır. Temsil edilen topluluktur, vekil topluluğun mahalli çıkarlarını savunmakla görevlidir.⁸³

Fransa’da sınıf farklılıkların belirgin olması, yetkileri ve temsili özelliklerinin sınırlı olması vb. nedenlerle irdelenebilir olmakla birlikte E.G. meclisleri 1484 yılına kadar zaman zaman varlık gösterdiği görülür. Ancak 1484 yılının geniş katılımlı toplantılarından sonra E.G. meclisleri 1560 yılına kadar yani 76 yıl tarih sahnesinde görünmezler. Bu devirde sadece üyelerini doğrudan kralın atadığı soylular meclisinin toplandığı görülür.⁸⁴ Ancak, siyasi ve iktisadi sorunlar nedeniyle kralın ihtiyaç duyması nedeniyle E.G. meclisleri 1560 yılında Orleans’ta yeniden toplanmıştır. Bu toplantılardan sonra 1614 yılına kadar zaman zaman toplansalar da 1615 yılında temsilcilerin

⁸² SELÇUK, 1987, s. 36.

⁸³ SARICA, 1969, s. 29.

⁸⁴ SARICA, 1969, s. 30; Erdal ONAR, “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu ve Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü”, **Millî Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Basımevi, Ankara 1995, s. 44.

toplamlarının yasaklanması ile E.G. meclisleri 1789 ihtilaline kadar bir daha toplamamışlardır.⁸⁵

E.G. meclisleri görüldüğü üzere yüzyıllar boyunca süreklilik kazanamamışlardır. Bu durum zaman zaman toplantılarda da dile getirilir. Örneğin 1560 yılı toplantısında soylular 10'ar, halk temsilcileri ise 5'er yıllık dönemlerle toplanılması hususunda direktmişlerdir.⁸⁶ Ancak bu yakınmaların başarıya ulaştığı söylenemez. Bu durumun bu meclislerin monark karşısında yasama yetkisini kazanma konusunda İngiltere örneği kadar başarılı olamamaları sonucunu doğurduğunu ileri sürmek mümkündür.⁸⁷ Bu noktada ifade etmek gerekir ki; orta çağda Fransa'da ve Batı Avrupa ülkelerinde de tıpkı İngiltere'de olduğu gibi parlamentonun kökeni sayılabilecek kurumlar olmasına karşın bu kurumlar İngiltere'den çok daha sonra bugünkü anlamda parlamento haline gelebilmiştir. Bunun temel sebebi ise İngiltere'de başlangıçta feodalitenin çok güçlü olmaması nedeniyle kralın daima en güçlü siyasi ve askeri figür olmasıydı. Zaman içinde güçlü olan krala karşı feodal beyler ile halkın birlikte hareket ederek kralın yetkilerini tedricen kısıtlamayı başarabilmesi parlamentonun gelişimi sağlayabilmiştir. Oysa Fransa'da ve diğer ülkelerde başlangıçta güçlü feodal yapı bunun tersine bir duruma sebebiyet verdi. Güçlü feodal yapının baskısı altında ezilen halkın feodal beylere karşı krala destek vermesi, feodaliteyi zayıflattı ancak bu sefer de kralın mutlak iktidarı sonucu oluştu. Kralın mutlak iktidarını sonradan sınırlandırmak için halkın gücü yeterli olmadığından iktidarı sınırlandıracak parlamento uzun süre gelişim gösterememiştir. Özetle İngiltere ve Fransa'da yaklaşık aynı tarihlerde başlayan feodal sistem, birisinde

⁸⁵ SELÇUK, 1987, s. 75; ONAR, 1995, s. 44; SARICA, 1969, s. 30.

⁸⁶ SELÇUK, 1987, s. 65-66.

⁸⁷ SARICA, 1969, s. 31.

meşrutiyeti doğuracak şekilde birinde ise mutlakiyete sebep olacak şekilde gelişme göstermiştir.⁸⁸

18'inci yüzyıl sonuna gelindiğinde devletin içinde bulunduğu iktisadi bunalım ve yeni vergilerin toplanma isteği Kral XVI. Louis'in E.G. meclislerini yeniden toplantıya çağırmasına neden oldu.⁸⁹ Ancak son toplantıdan sonra aradan geçen yaklaşık 175 yılda ülkenin sosyal ve iktisadi yapısında çok değişiklikler olmuş, "Tiers Etat" yani imtiyazlı olmayan üçüncü sınıfın, ticaretin ve üretimin gelişmesi ve servet birikimi nedeniyle ülke hayatında etkinliği artmıştı. Buna ek olarak 18'inci yüzyıl düşünürlerinin fikirlerinin de etkisiyle kralın iktidarının sınırlandırılması ve bir anayasa hazırlanması konusunda toplumda arayışlar artırmıştı. Üstelik bu arayış sadece imtiyazlı olmayan sınıfta değil aristokrasi ile rahiplerde de boy gösteriyordu. Bu durum temsilcilere verilen dilek listelerinde açıkça görünüyordu.⁹⁰ Sonuçta 1789'da kral, sadece yeni vergilere rıza gösterilmesi ve bazı danışma mahiyetindeki işler için çağırdığı meclislerde karşısında anayasa hazırlanması, kralın yetkilerinin sınırlandırılması ve vergi ile kanunların vekiller tarafından kabul edilmesi gerektiği hususunda birleşmiş üç sınıf bulunuyordu. Kral yetkilerinin paylaşılmasına rıza gösterme konusunda pek hevesli değildi ve bunu meclislerde görüşme usulünün belirlenmeyerek kasıtlı olarak muğlak bırakılması suretiyle sınıflar arasında anlaşmazlıkları körükleyerek başarmak istedi.⁹¹ Nitekim asiller ve rahipler ile halkın temsilcileri arasında ilk olarak kararların birlikte mi yoksa her sınıfın ayrı ayrı toplanması usulü ile alınacağı sorun oldu. Halkın temsilcileri kararların birlikte

⁸⁸ ARSEL, 1964, s. 93.

⁸⁹ ARSEL, 1964, s. 152.

⁹⁰ SARICA, 1969, s. 153.

⁹¹ Francois Alphonse AULARD, **Fransa İnkılabının Siyasi Tarihi: Demokrasinin ve Cumhuriyetin Kaynakları ve Gelişmesi 1789-1804**, Çev. Nazım POROY, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt 1, Ankara 1944, s. 54.

toplanılarak alınması gerektiğini savunuyordu. İkinci sorun ise kararların alınmasında sınıf esasına göre mi yoksa sayı esasına göre mi oy verileceği idi. Zira sınıf esasına göre karar verilmesinde iki sınıfa karşı tek sınıf olan halkın temsilcilerinin aleyhineydi. İki imtiyazlı sınıf bu her iki sorunda da halkın temsilcilerinden ayrıştı. Nitekim halkın temsilcileri 6 Mayıs 1789'da her sınıfın ayrı ayrı toplanması geleneğini reddederek imtiyazlı sınıfların E.G. içindeki varlığını tanımadıklarını ilan ettiler. 10 Haziran'da yetkilerin konuşulması için imtiyazlı sınıfları aynı salonda toplanmaya davet ettiler. Asiller bu teklifi reddetti, rahipler arasında ise başlangıçta kararsızlık baş gösterdi. 17 Haziran'da Tiers Etat vekillerinden meydana gelen kurul "Millet Meclisi" adını aldı ve ilk olarak vergilerin kesin olarak millet tarafından onaylanması gerektiğini ilan etti. İzleyen günlerde rahipler de Tiers Etat vekillerine katıldı, asiller ise bu durumu protesto etti. Asillerin tavrından da cesaret alan kral Tiers Etat vekillerinin toplandığı salonu kapattırdı. Ancak Millet Meclisi başka salonda toplanmaya devam etti. 27 Haziran'da asiller de Millet Meclisine katıldı. 9 Temmuz'da Millet Meclisi, Kurucu Millet Meclisi adını aldı.⁹²

Böylece E.G. meclislerine gönderilen temsilciler başlangıçta her ne kadar anayasa yapmak için genel bir yetki almış olsalar da, toplantılar esnasında kendilerini sadece seçmenlerinin değil tüm milletin temsilcileri olarak ilan etmişlerdir. Böylece emredici vekâlet ilişkilerini koparmışlar, fiili durumla birlikte modern temsilin önünü de açmış bulunuyorlardı.⁹³ Bu tarihle birlikte Fransa'da milli egemenlik ilkesi kabul edilerek bugünkü anlamda parlamentonun kesin bir şekilde kurulduğu kabul edilir.

⁹² SELÇUK, 1987, s. 80-83.

⁹³ SARICA, 1969, s. 162.

3. İspanya’da Parlamantonun Kökenleri

İspanya’da 12’nci yüzyılda Magriplilerle yaşanan sürekli çatışmalar ve sorunlar Leon ve Kastilya krallıklarında kralları en çok zorlayan konulardandı. Nitekim kralların bu savaşlarda zafer kazanması hem saygınlıkları hem de soyluların toprak vb. beklentilerini karşılayabilmek açısından zaruriydi. Bu noktada kralların sürekli savaşlar nedeniyle aynı zamanda silahlı birlikleri de olan şehirlerin hem maddi hem de politik desteğine ihtiyaç duyduğu görülür.⁹⁴ İspanya’da parlamantonun kökeni olarak kabul edilen Cortes’lerin doğuşunun esas nedeni bu şekilde gösterilebilir.

Nitekim 1188’de Leon Kralı IX. Alfonso, şehirlerin temsilcilerinin de çağrıldığı bir toplantıda barış ve savaş konularında piskoposlara, soylulara ve "iyi adamlara" (hombres buenos) danışacağına ve bu üç sınıfın Cortes’in gelecekteki toplantılarına çağrılacağına söz vermiştir. Leon Krallığındaki bu yeni oluşumun komşu krallık olan Kastilya’ya da etki ettiği görülür. 1188’de Kastilya’nın Carrion şehrinde kralın kızı Berenguela ile Frederick Barbarossa’nun oğlu arasındaki evlilik sözleşmesinin onaylanması için gerçekleştirilen toplantıya asiller ve rahiplerin yanı sıra 48 şehrin yöneticileri de çağrıldı. Ancak Leon Krallığının aksine Kastilya Krallığında 1250 yılında Leon ve Kastilya krallıklarının birleşmesine kadarki geçen sürede şehirlerin temsilcilerinin Carrion Meclisine çağrıldıklarına dair kanıt bulunmaz.⁹⁵

Leon ve Kastilya krallıklarının birleşmesinden sonra 14’üncü yüzyılda Cortes’lerin siyasal yaşamda etkileri belirginleşmiştir. Buna göre tıpkı İngiltere ve Fransa örneğinde olduğu gibi Cortes’lerde de kralın vergi toplaması Cortes’in açık onayına bağlıydı.

⁹⁴ Alec Reginald MYERS, **Parliaments and Estates in Europe to 1789**, Thames and Hudson, 1975, s. 59.

⁹⁵ MYERS, 1975, s. 60.

Cortes'in bu yetkisine ilaveten krala sunulacak dileklerin oluşturulması ve kralın tahta çıkarken yemin merasimini Cortes önünde yapması gibi işlevleri de bulunmaktaydı.

İspanya'da Cortes'lerin en etkileyici örneği ise bir başka krallık olan Aragon Krallığında görülür. Leon ve Kastilya krallıklarına göre daha geç ortaya çıksa da Cortes'in bu krallıkta çok belirgin işlevleri vardı. Örneğin bu krallıktaki Cortes Meclisinin 1307 yılından itibaren 2 yılda bir toplanması kararlaştırılmıştı.⁹⁶ Kralın iktidarına belirli bir ölçüde de olsa katılabilen bir meclisin düzenli aralıkla toplanmasının önemi ve kıymeti düşünüldüğüne bu tarih parlamentonun öncülü olduğu kabul edilen İngiltere için bile çok erkendir. Öte yandan bu krallıkta Cortes yasa yapım sürecinde de daha fazla belirgindi. Nitekim Aragon'da kabul edilen yasaların girişi "*Hükümdarımız, Cortes'in de muvafakati ile, belirler ve buyurur ki..*" şeklindeydi. Ayrıca daha da vurucu olan bu krallıkta Cortes'in toplanmadığı zamanlarda yasaların uygulanmasını izleyen yüksek seviyede bir görevli bulunurdu ki buna da *Justicia de Aragon* denilirdi.⁹⁷

Benzer meclisler Katalonya, Valensiya ve Navarra krallıklarında da varlık gösterdi. Özellikle 14'üncü ve 15'inci yüzyıllar Cortes'lerin en etkili olduğu dönemlerdir. Ancak 15'inci yüzyıl sonrasında hızla etkilerini yitirdikleri görülür. Bunda merkezi yönetimin güçlenmesi nedeniyle bu meclislere ihtiyacın azalmasının sebep olduğu görüşünün⁹⁸ yanı sıra, şehirlerin temsilcileri ile asiller/rahipler arasındaki güç mücadelelerinin de etkisi büyük olmuştur. Örneğin Kastilya'da 1521 yılında asiller ile şehirlilerin yaptığı Villalar Savaşında asiller şehirlileri mağlup etmiş, kralın talep ettiği mali ve politik destekte şehirlerin önemini azaltmıştır. Şehir temsilcilerinin mücadelelerinde başarıya ulaşamamalarında sıradan halkın şehirleri temsil eden genellikle burjuva kesimin sadece

⁹⁶ MYERS, 1975, s. 63.

⁹⁷ MYERS, 1975, s. 62-63.

⁹⁸ ONAR, 1995, s. 44.

kendileri, diğ er bir ifade ile ayrıcalıklı kişilerin çıkarlarına y onelik çalışma yaptıkları görüşü de  onemli bir sebep olarak gösterilmektedir.⁹⁹ Sonuçta hangi sebeplere dayalı olursa olsun diğ er krallıklarda da g   mücadelelerinde kaybeden şehirli temsilcilerin politik varlığı krallar açısından  onemini yitirmiş, Cortes’ler ilerleyen zamanda daha seyrek toplantıya çağrılır olmuş hatta klasik anlamda etkinlikleri kalmamıştır.

1808 yılına gelindiğinde Fransız işgaline karşı İşpanyol direnişinde Fransızlar tarafından hen   işgal edilmemiş olan şehirlerde, halkın farklı sınıflarından gelen insanlardan oluşan yerel halk komiteleri kurulmaya başlandı. Çoğunlukla esnaf, tüccar ve din adamlarından oluşan bu komiteler direnişi  rg tl yordu.¹⁰⁰ Bu yerel komiteler 25 Eylül 1808’de bir araya gelerek, Krallık Merkez  Yönetim Yüksek Komitesini oluşturdular. Bu merkezi Komite meşruiyet sorununu aşmak için 22 Mayıs 1809 yılında Meclis (Cortes Generales) seçimi için  ağrı yaptı. 24 Eylül 1810 Cadiz şehrinde toplanan bu parlamento, İşpanyol ulusu adına hem direnişi yöneten hem de ulusun temsilcisi olarak mutlakiyetçi rejimin kurumlarını fesheden meclis olarak tarihte yerini aldı.¹⁰¹ Ayrıca İşpanya’nın ilk anayasası olan 1812 Anayasasını da bu Meclis kabul etmiştir. Liberal düşüncenin hâkim olduğu bu Anayasa, 19’uncu yüzyılın klasik liberal anayasalarından biri olarak gösterilir.¹⁰²

⁹⁹ MYERS, 1975, s. 98-101.

¹⁰⁰ Mar a Jes s Horta SANZ, “Napolyon Döneminde Fransa’ya Karşı Yürütülen İşpanyol Bağımsızlık Savaşı’nda Gayrı Nizami Kuvvetler (1808-1814)”,  ev. İnci KUT, **Tarih Dergisi**, S. 59, 2014, s.123.

¹⁰¹ Pamela Beth RADCLIFF, **Modern Spain-1808 to Present**, John Wiley & Sons, 2017, s. 22.

¹⁰² Raymond CARR, **Spain: 1808-1975** (Oxford History of Modern Europe), Oxford University Press, 1999, s. 94.

Bu tarihten sonra İspanya’da iç savaşlar, diktatörlük dönemleri vb. siyasi ve politik çalkantılar yaşansa da demokratik temsili kurum olarak parlamento (Cortes Generales) varlık gösterebildi.

4. İtalya, Almanya ve Kuzeybatı Avrupa’da Parlamentonun Kökenleri

İtalya’da ortaçağda temsili meclislerin varlık gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde meclislerin yetkileri ve işlevleri Fransa ve İspanya’daki kurumlarla benzerlik gösterir.¹⁰³ Özellikle Sicilya’da 15’inci yüzyıl başından 16’ncı yüzyılın sonuna kadar başarılı bir temsili sisteminin varlık gösterdiği anlaşılmaktadır. Nitekim Sicilya’da vergi kanunlarını kabul etme yetkisi bulunan ve asiller, din adamları ve komün meclisleri gibi üç kesimden oluşan bir meclis bulunmaktaydı.¹⁰⁴ Hatta bu meclis kısa bir süreliğine de olsa kraliyet ailesi içinde veraset iddialarını inceleyerek, tahta çıkma hakkının kimde olduğunu belirleme gücüne dahi erişmişti. Örneğin 1410 yılında tahta çıkma hakkının kendilerinde olduğu iddiasında bulunan 3 namzet arasından kimin tahta çıkacağına karar verdiği görülür.¹⁰⁵

Benzer şekilde orta çağ Almanya’sında da prensliklerde asiller, rahipler ve şehir temsilcilerinden oluşan ve *Landtag* adı verilen meclislerle karşılaşılır. Prenslikler arasında etkinlikleri ve işlevleri farklılık göstermekle birlikte bu meclislerin de en önemli yetkisi prensin ihtiyaç duyduğu mali yardımı sağlamak, savaşa karar vermek ve asker sağlamaktı. 15’nci yüzyıl sonuna gelindiğinde bölgeler arasındaki farklılıklarla birlikte örneğin Brandenburg, Saxony, Cleves ve Mark prensliklerinde hatırı sayılı ayrıcalıkları

¹⁰³ MICELI, 1946, s. 40.

¹⁰⁴ ONAR, 1995, s. 45.

¹⁰⁵ MYERS, 1975, s. 95.

olan ve iyi düzenlenmiş, daimi komisyonları ve görevlileri olan meclisler faaliyet göstermekteydi.¹⁰⁶

Orta çağ kuzeybatı Avrupa'sında alçak ülkeler olarak anılan topraklardaki küçük dükalık, prenslik ve kontluklarda da meclis benzeri yapılanmalarla karşılaşılır. Bunlardan Burgonya kontluğunda bölgelerden gelen temsilcilerden oluşan bir genel meclis bulunuyordu. Bu meclisin de diğer ülkelerdeki örneklere benzer şekilde vergi salınmasına onay vermek ve savaş açılmasını onaylamak vb. işlevleri bulunuyordu. 1477 yılında Burgonya Düşesi bu meclise istedikleri zaman ve yerde toplanma sözü vermişti. Öte yandan bu genel meclise temsilci seçerek gönderen bölgesel meclisler de siyasi güç dağılımında yer kaplıyordu. Üstelik deniz ticaretinin yapılabildiği Hollanda ve Zeeland gibi bölgelerde bölge meclislerinde asiller ile şehir temsilcileri arasındaki güç dengesi şehirlilerin ticaretle uğraşan varlıklı kişiler olması nedeniyle şehirler lehineydi. Örneğin Hollanda eyaleti meclisinde asillerin bir oyu varken on sekiz şehir ve kasabanın her birinin ayrı oy hakkı bulunuyordu.¹⁰⁷

Sonuç olarak Avrupa'da çeşitli işlev, organizasyon ve toplanma sıklığında olsa da günümüz parlamentosuna temel teşkil ettiği değerlendirilebilecek kurumlar yaygın bir şekilde tarih sahnesinde boy göstermişlerdir. Öyle ki 1500'lü yıllarda bu kurumlar iktidar aygıtının normal bir parçası olarak görülmüştür.¹⁰⁸ Ancak 1700'lü yıllarla birlikte merkezi iktidarın güçlenmesi, savaşlar, sınıflar arası mücadeleler vb. nedenlerle bu kurumlar çoğunlukla etkilerini yitirmişler veya tamamen silinmişlerdir. Bununla birlikte 18'inci yüzyıl sonrasında Fransız ihtilali sonucu millet egemenliği kavramının da etkisi ile Avrupa'da parlamentolar yeniden güçlenmeye başlamıştır.

¹⁰⁶ MYERS, 1975, s. 77-78.

¹⁰⁷ MYERS, 1975, s. 79-80.

¹⁰⁸ MYERS, 1975, s. 95.

Örneğin İtalya’da Fransız devriminin etkileri ile hürriyet, eşitlik, halk egemenliği, demokrasi ve erdem gibi kavramlar yaygın şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde farklı fikir akımları ortaya çıkmış, devrimciler ve karşı devrimciler veya cumhuriyetçiler ve ılımlılar arasında demokrasi ve temsili demokrasi kavramlarının yorumlanmasında yoğun tartışmalar olmuştur.¹⁰⁹ Hükümetin şekline dair bu fikri tartışmalar Napolyon İmparatorluğunun sona ermesinden sonra ulusal birliğin en iyi şekli tartışmalarına dönmüştür. 19’uncu yüzyılın ilk yarısı anayasanın esas alındığı ve merkezi kurumu parlamento olan temsili hükümetin görüldüğü dönem olarak bilinmektedir.¹¹⁰

Almanya’ya bakıldığında 1815 yılında Fransız istilasının sona ermesinden sonra, öncelikli amaç Kutsal Roma İmparatorluğu dönemindeki mutlakiyetçi yapıyı yeniden canlandırmak olmuştur. Bunun sonucunda dönemin ruhuna uygun olarak birçok insanın arzuladığı ulus devleti inşa etmek yerine 37 prenslik ve 4 bağımsız şehirden oluşan Alman Federasyonu kurulur. Konfederasyon anayasasına göre her üye devlet (prenslik) sınırlı bir temsil anlayışını içeren kendi anayasalarını kabul edecekti. Görüldüğü üzere Almanya’da modern parlamentonun gelişimi devrimle başlayan bir olgu değildir, tam tersine devrimden kaçınma stratejisidir.¹¹¹ Üye devletlerdeki meclislerin, orta çağ Almanya’sındaki meclislere nazaran yasama faaliyeti başta olmak üzere daha fazla

¹⁰⁹ David RAGAZZONI ve Nadia URBINATI, “Theories of Representative Government and Parliamentarism in Italy from the 1840s to the 1920s”, **Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept**, (Ed. Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE ve Kari PALONEN), Berghahn Books, New York 2016, s. 243.

¹¹⁰ RAGAZZONI ve URBINATI, 2016, s. 244.

¹¹¹ Andreas BİEFANG ve Andreas Schulz, “From Monarchical Constitutionalism to a Parliamentary Republic: Concepts of Parliamentarism in Germany Since 1818”, **Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept**, (Ed. Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE ve Kari PALONEN), Berghahn Books, New York 2016, s. 63.

yetkileri olmasına karşın¹¹², mutlakiyetçi prensipler devam ediyor, prensler meşruiyetin tek hâkimi pozisyonlarını koruyorlardı. Bu şartlar altında (ekonomik ve sosyal sebeplerin de etkisiyle) karar alma mekanizmalarında daha çok söz almak isteyen halk, birçok eyalette toplu gösteriler ve eylemler gerçekleştirmiştir. 1848 yılında Frankfurt'ta 574 üyeden oluşan bir ulusal meclis toplanmış, temel hak ve özgürlüklerin korunduğu, liberal düşüncenin egemen olduğu bir anayasa yazan bu meclis, 1849 yılında Prusya Kralı tarafından dağılmaya zorlanmıştır.¹¹³ Böylece Almanya'da temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı, parlamentonun iyi işlediği ülke olma hayalleri bir süre daha ertelenmiş olur. 1871 yılında Alman İmparatorluğunun kurulması ile ulusal parlamento Reichstag toplanır. Almanya'da bu tarihten sonra Kasım 1918 devrimiyle cumhuriyet ilan edilerek Weimar Cumhuriyeti kurulmuştur. Böylece 1918 yılında parlamenter demokrasiye geçiş yapılmıştır.

III. PARLAMENTONUN İŞLEYİŞİ

A. Genel Olarak

Doktrinde katılımcı demokrasinin hayata geçirilebilmesi için yeni kurumlar ihdas edilmesi yönteminin, bu düşüncenin anayasa değişikliği gerektirmesi ve bunun hem halkın hem de siyasi elitlerin desteği ile gerçekleşebilecek olması nedeniyle kolay olmadığı görüşünü savunan yazarlar bulunmaktadır. Bu nedenle bu yazarlara göre mevcut kurumlar içinde katılımcı demokrasi unsurlarını güçlendirmek daha iyi bir yoldur. Bu noktada da günümüz demokrasilerinin merkez kurumları olan parlamentolara odaklanılır.

¹¹² Bu Meclislerin sınırlı yetkilerini göstermesi bakımından örnek vermek gerekirse; meclisler yasama faaliyeti yürütebiliyorlar ama yasama faaliyetini başlatacak girişimde bulunamıyorlar, hatta gündemlerini kendileri belirleyemiyordu. Bu meclislerin çalışmalarını çeşitli kanallarla alenileştirmeleri, topluma duyurmaları da yasaklanmıştı. (BIEFANG ve SCHUZ, 2016, s. 64.)

¹¹³ BIEFANG ve SCHUZ, 2016, s. 66.

Bu görüŖe göre parlamentolar, meŖruiyetlerini demokratik seçimlerden alan ve her türlü sorunun tartışıldığı ve karara bağlandığı yerler olmaları nedeniyle katılımcı demokrasi anlayışının gerçekleşebilmesi için son derece ümit vadeden kurumlardır. Bu konuda en büyük zorluklardan biri ise partiler arası rekabet ve yarışmacı demokrasi unsurlarıdır.¹¹⁴

Bu görüş muhakkak tartışılabilir. Ancak kesin olan bir nokta; ister katılımcı demokrasi teorisi, ister başka bir teori, hangisine bakılırsa bakılsın modern demokrasilerde parlamento çok önemli bir konumda bulunmaktadır.

Bu bağlamda siyasi partilerin parlamento içi faaliyetleri de ayrı bir önem taşır. Parlamentoda görüşülecek/görüşülen işlere dair kamuoyunu çeşitli araçlarla bilgilendirmek, kamuoyunun dikkatini parlamentoya çekmeye çalışmak veya kamuoyunda tartışılan güncel konuları parlamentoya taşımak siyasi partilerin seçmenleri nezdinde kredilerini artırabilmeleri için sıklıkla başvurdukları yöntemlerdir. Özellikle sosyal medya platformları ile iletişim olanaklarının çok kolaylaşması siyasi partilerin bu işlevinde günümüzde belirgin bir artış oluşturmuştur. Zira parlamentonun takip edilmesi, seçmenlerin milletvekillerinin çalışmalarını gözlemleyebilmeleri ve hesap sorabilmelerini kolaylaştırır.¹¹⁵ Bu noktadan hareketle modern parlamento, günlük siyasi çekişmeler ve retorik dâhil, kamuoyu gündeminde bulunan hemen her şeyin konuşulduğu, tartışıldığı merkezi bir konumundadır.

Parlamentonun gündemini belirleme/etkileme sorunu siyasi partilerin katılımı açısından en önemli sorun alanlarından birisi olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte

¹¹⁴ Branislav DOLNY, “Possible Application of Deliberative Democracy in Parliament”, **Human Affairs**, Vol. 21, Issue 4, 2011, s. 425-426.

¹¹⁵ Wolfgang C. MULLER ve Ulrich SIEBERER, “Procedure and Rules in Legislatures”, **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, (Ed. Shane MARTIN, Thomas SAALFELD, Kaare W. STRØM), Oxford 2014, s. 10.

siyasi partilerin parlamentonun faaliyetlerini yönlendirmesi sadece gündemin belirlenmesi sorunu ile sınırlandırılmaz. Komisyonlarda ve Genel Kurulda yasama sürecinde, Başkanlık Divanı, vb. birçok parlamento içi kurumda bu sorun karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada parlamentolarda başta gündemin belirlenmesi olmak üzere siyasi partilerin uzlaşabilmeleri için çeşitli mekanizmalara ihtiyaç duyulur. Bunlar yapısı ve işlevi ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genelde tüm siyasi partilerin temsil edildiği ve parlamentonun işleyişini yönlendiren özel kurumlardır. Bu kurumlara örnek olarak Fransa’da Başkanlar Konferansı, Almanya’da Yaşlılar Konseyi ve ABD’de Kurallar Komisyonu gösterilebilir.

B. Parlamentonun İşleyişinde Temel Aktör Olarak Siyasal Partiler

Halkın geniş kesimlerinin yönetime katılması süreç içinde demokrasi anlayışının yöneten demokrasi anlayışına dönüşümünde etkili olmuştur. Bu noktada siyasal partilerin doğuşu ve gelişimi de şüphesiz bu etkide önemli bir yer tutar. Diğer bir yandan geniş halk kesimlerinin ve farklı sınıfların yönetime katılma istekleri de siyasal partilerin gelişiminde bir etken olarak görülebilir. Bu itibarla halkın yönetime katılım isteği ile siyasal partilerin gelişimi bu noktada birbirlerini destekleyen iki süreç olarak karşımıza çıkar.

1. Siyasal Parti Kavramı

Parti kelimesi dilimize Fransızcadan geçmiştir ve “ortak düşünce ve görüşteki kişilerin oluşturdukları siyasal topluluk”, “insan topluluğu” anlamlarına gelir.¹¹⁶ Osmanlıca’da bu kelimenin yerine “fırka” kelimesi kullanılıyordu.

Siyasal partinin kesin bir tanımı yapılamasa da Özbudun’a göre siyasal partiler halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye

¹¹⁶ TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/> Erişim: 22/3/2021

veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasal topluluklardır.¹¹⁷ Esen siyasi partiyi bir kısım vatandaşların meşru yoldan iktidara erişmek amacıyla ve kendi rızalarıyla birleşerek bir araya getirdikleri topluluk olarak tanımlar.¹¹⁸ Tunaya'ya göre; siyasal parti belli bir siyasal program üzerinde birleşmiş kişilerin bu programı seçim yoluyla gerçekleştirme amacını güderek kurmuş oldukları bir topluluktur.¹¹⁹

Anayasada siyasi partilerin tanımı yapılmamıştır. Bununla birlikte Anayasa, siyasi partileri, demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurları olarak belirtir.¹²⁰ 1961 Anayasası'nda da benzer bir şekilde siyasi partilerin tanımı Anayasa düzeyinde yapılmamıştır. 1961 Anayasası döneminde 13/7/1965 tarihli ve 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu siyasi partileri;

“Siyasi partiler, toplum ve Devlet düzenini ve kamu faaliyetlerini, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ve özel kanunlarına göre mahallî idareler seçimleri yolu ile ve belirli görüşleri yönünde yönetmek, denetlemek ve etkilemek için sürekli çalışma amacını güden ve propagandaları açık olan kuruluşlardır.” şeklinde tanımlamıştı.

1982 Anayasası döneminde ise 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu Siyasal partileri;

“Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; Cumhurbaşkanı, milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri

¹¹⁷ Ergun ÖZBUDUN, **Siyasal Partiler**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1979, Üçüncü Bası, s. 4.

¹¹⁸ ESEN, 1970, s. 344.

¹¹⁹ Tarık Zafer TUNAYA, **Türkiye’de Siyasal Partiler**, Doğan Kardeş Matbaası, İstanbul 1952, s. 3.

¹²⁰ Burada ilginç bir detay olarak 1961 Anayasasında bu hüküm; *“Siyasî partiler, ister iktidarda ister muhalefette olsunlar demokratik siyasî hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.”* şeklindeydi.

doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır.” şeklinde tanımlanır.

Bu bilgiler ışığında bir tanım yapmak gerekirse; siyasal partileri, siyasi iktidarı ele geçirmek ve bu hususta politika üretmek amacıyla teşkilatlanmış, bu amaca hizmet etme uğruna faaliyetler gerçekleştiren ve halkı fikir ve eylem düzeyinde etkilemeye çalışan tüzel kişilikler olarak tanımlamak mümkündür.¹²¹

¹²¹ Bu hususta 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunun Geçici Komisyon raporundaki ilgili kısım siyasi parti tanımlamasını yapmaktadır; “«Siyasi parti» nin bu amacı, aslında-onu alelade derneklerden ayıran bellibaşlı noktalardan biri olarak mer'i Cemiyetler Kanunumuzda da kabul edilmiştir. 28 Haziran 1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanununun 15 nci maddesinde, «Siyasi partilerden başka cemiyetler birden fazla mevzu ile uğraşamazlar.» denmektedir. Siyasi partilerin Cemiyetler Kanununa göre, diğer derneklerden farklı olarak birden fazla mevzu ile uğraşmalarına cevaz verilmesinin sebebi, bizzatı siyasi parti mefhumundan doğmaktadır. Gerçekten, siyasi parti, sadece bütün kamu faaliyetlerinin belli bir istikamete yönelmesini amaç olarak kabul etmemekte; aynı zamanda, kamu faaliyetlerinin şu veya bu istikamete yönelişini belli bir siyasi felsefeye istinad ettirmektedir. Bu siyasi felsefe ise, sadece genel olarak belli bir Devlet telâkkisine değil; hattâ aynı zamanda, - milletlerarası toplumu da içine almak kaydıyla - en geniş anlamında toplum münasebetlerini de belli bir siyasi kıymet hükümleri heyeti mecmuasına istinad ettirmeye gayret etmektedir...” Millet Meclisi Tutanak Dergisi (MMTD), Dönem 1, Cilt

26, Birleşim 49, 6.2.1964, s. 23-25

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c026/mm_01026049ss0527.pdf

Erişim: 23/3/2021.

2. Siyasal Partilerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

İnsanların siyasi iktidarı elde etme amacıyla gruplaşmaları çok eski bir olgu olmakla birlikte modern anlamda siyasi partilerin 18'inci yüzyıl sonu 19'uncu yüzyıl başlarında ilk olarak ABD'de ortaya çıktığı kabul edilir. Siyasi partilerin ortaya çıkışı oy hakkının genişlemesi ile doğrudan bağlantılıdır. Nitekim siyasi partilerin ilk olarak oy verme hakkının çeşitli esnek servet ölçütlerine bağlandığı ve bu nedenle henüz 1800'lü yıllar öncesinde bile bir hayli seçmenin bulunduğu ABD'de ortaya çıkması tesadüf olarak değerlendirilemez.¹²²

Diğer yandan Avrupa'da da oy hakkı genişledikçe siyasi partilerin de belirginleşmeye başladığı görülür. Örneğin İngiltere'de 1832 ve sonrasında 1867 yılında yapılan seçim reformları sonucunda oy hakkının genişlemesi ile siyasi partiler geniş bir biçimde örgütlenmeye başlamıştır. Esasen İngiltere'de Stuart hanedanı sırasında Avam Kamarasında kraliyet taraftarı olan büyük arazi sahiplerinin oluşturduğu Tory'ler ve kraliyetin karşısında olan Whig'ler şeklinde iki ayrı grup bulunmaktaydı.¹²³ Ancak sonradan muhafazakâr parti ile liberal partiye dönüşecek olan bu grupların modern siyasi partilere dönüşebilmesi seçmen kitlesinin genişlemesi ve oy verme hakkının toplumun büyük kesimini kapsamasını beklemiştir. Nitekim ülkede reformlarla aşamalı olarak seçmen kitlesi arttıkça bu grupların artık bir centilmen kulübü olarak kalmaları imkânsızlaşmıştır.¹²⁴

¹²² Leon D. EPSTEIN, **Political Parties in Western Democracies**, Transaction Publishers, 4th Edition, USA 2000, s. 20.

¹²³ ARSEL, 1964, s. 121.

¹²⁴ Gencay ŞAYLAN, **Temsil Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi**, İmge Kitabevi, Ankara 2008, s. 216.

Almanya ve Fransa gibi ülkelerde siyasi partilerin ortaya çıkışı 19'uncu yüzyıl ortalarını bulmuştur. 1789'da Fransa'da Millet Meclisinin açılışından sonra bazı milletvekilleri sonradan Anayasa Dostları Derneği adını alacak Breton Kulübü isimli bir grup kurup toplantılar yapmış olsa da bu grup bugünkü anlamda bir siyasi parti olmaktan uzaktır. Fransa'da ancak 19'uncu yüzyılın sonuna doğru komite örgütlenmesine daha yatkın olan sol fraksiyonların siyasi parti olarak örgütlenmeye başladığı görülür.¹²⁵

Günümüzde siyasal partilerin işlevleri kısaca; ortak çıkar etrafında toplanma, ülkeyi yöneteceklerin seçilmesi ve siyasi elitleri devşirme, siyasi iktidarı kullanma, iktidarı denetleme ve eleştirme, siyasi katılıma aracılık etme, parlamento çalışmalarını sağlama ve kolaylaştırma olarak sayılabilir. Siyasi partiler günümüzde parlamento içi olduğu kadar parlamento dışında da demokratik siyasi hayatın çok önemli bir unsuru olarak faaliyet göstermektedirler. Bununla birlikte çalışmamız kapsamında parlamento faaliyetlerinde temsilin işleyişinde siyasal partilerin parlamento çalışmalarına katılmaları önem teşkil eder. Zira siyasal partilerin temsil ettikleri fikir ve ideolojiler doğrultusundaki parti programlarını, dolayısıyla seçmenlerinin tercih ve beklentilerini parlamento içi kurum ve mekanizmalarda dile getirebilmeleri gerekmektedir.

C. Parlamento İçi Kurumlar

1. Komisyonlar

Parlamentolarda Genel Kurulda görüşülecek olan konuları görev alanlarına göre görüşen ve olgunlaştıran çeşitli uzmanlaşmış çalışma heyetleri bulunmaktadır. Genellikle ilgili alanda çalışmaları olan milletvekillerinin oluşturduğu bu heyetler konuları daha teknik ve detaylı inceleme imkânına sahiptirler. Genel Kurulun çok sayıda milletvekilinden oluşması nedeniyle bunun Genel Kurulda yapılması zordur. Temel

¹²⁵ Gökhan GÖKTÜRK, “Siyasal Partilerin Doğuşu: Tarihsel ve Toplumsal Kökenleri”, **Sosyoloji Konferansları (Journal of Economy Culture and Society)**, S. 54, 2016, s. 262-263.

görevleri yasa taslaklarını görüşmek olmakla birlikte hükümeti denetleme, vatandaşların dilekçelerini inceleme gibi çeşitli görevleri olan komisyonlar da bulunmaktadır. Görev süreleri bakımından daimi veya geçici nitelikte olabilirler. Komisyonlarda siyasi parti grupları genellikle Genel Kurulda sahip oldukları üye sayısı oranlarına temsil edilirler. Bununla birlikte ABD’de Kurallar Komisyonu örneğinde olduğu gibi çoğunluk ve azınlık gruplarının belirli oranlarda temsil edildiği uygulamalar da görülür.¹²⁶

Geleneksel bakış açısı, güçlü bir komisyon sisteminin parlamentonun etkin işleyebilmesi için – ki sadece yasama sürecini etkileme açısından değil aynı zamanda da hükümeti denetlemeyi sağlayabilmesi açısından da- gerekli olduğunu kabul etmektedir.¹²⁷

2. Başkanlık Divanı ve Başkanlık Makamı

Parlamentolarda hem yasama sürecine dair konuların hem de çeşitli idari işlerin yürütümünden sorumlu olan ve kurul şeklinde çalışan özel yönetim organları bulunmaktadır. Başkanlık Divanı adı verilen bu kurumlar, yasama organı adına parlamentonun iç ve dış faaliyetlerini düzenleme ve parlamentoyu temsil etme görevini üstlenirler.¹²⁸ Türkiye’de Başkanlık Divanı Meclis Başkanı, başkanvekilleri, idare amirleri ve kâtip üyelerden oluşmaktadır.

¹²⁶ Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa’da Bütçe Komisyonunun oluşumunda da bu şekilde bir hüküm bulunmaktaydı. Buna göre 40 üyeden oluşan Bütçe Komisyonunun 25 üyesi iktidar grubu/gruplarına mensup olmak koşuluyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranına göre temsil söz konusuydu.

¹²⁷ Shane MARTIN, “Committees”, **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, (Ed. Shane MARTIN, Thomas SAALFELD, Kaare W. STRØM), Oxford 2014, s. 1.

¹²⁸ Abdurrahman SAYGILI, “Meclis Başkanlık Divanı’nın Bireysel ve Düzenleyici İdari İşlemleri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 66, S. 3, 2008, s. 104.

Meclis Başkanı, Başkanlık Divanının aynı zamanda başkanıdır. Genel Kurul çalışmalarını yönetmek Meclis Başkanı'nın temel görevidir. Ancak çoğu zaman bu görevlerinin yanı sıra birçok görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Örneğin İsveç'te kraliyet ailesi yurt dışında olduğunda Riksdag Başkanı devlet başkanlığına da vekâlet eder.¹²⁹ Türkiye'de de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde TBMM Başkanı Cumhurbaşkanı yurt dışında olduğu zaman, Cumhurbaşkanlığına vekalet etmekteydi.

3. Genel Kurul

Parlamentolarda tüm üyelerin oluşturduğu nihai karar organlarına Genel Kurul denilir. Genel Kurul'da kanun taslakları başta olmak üzere, komisyonlardan gelen birçok işin nihai müzakereleri yapılır ve konu karara bağlanır. Ayrıca genel görüşme, yürütmenin bilgi vermesi vb. devleti ve toplumu ilgilendiren konularda görüşmeler yapılır. Genel Kurulun önemli bir görevi de parlamento içi veya dışı çeşitli kurum ve kuruluşlara üye seçimlerini yapmaktır.

4. Parlamento'nun Çalışmalarını Yönlendiren Kurumlar

Parlamento çalışmalarının yönlendirilmesi veya diğer bir ifade ile gündeminin belirlenmesi için parlamento içi çeşitli kurumlar işlev görebilmektedir. Ülkemizde Danışma Kurulu bu tarz kurumlardan birisidir. Danışma Kuruluna benzer işlevi olan kurumlar olarak Fransa'da Başkanlar Konferansı, Almanya'da Yaşlılar Konseyi ve ABD'de Kurallar Komisyonu gösterilebilir.

¹²⁹ Marcelo JENNY ve Wolfgang C. MULLER, "Presidents of Parliament: Neutral Chairman or Assets of Majority?", **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, (Ed. Herbert DORING), St. Martin's Press, New York 1995, s. 327.

a. Fransa Millet Meclisi Örneği: Başkanlar Konferansı (Conférence des Présidents)

Fransa Millet Meclisinde başta gündemin belirlenmesi olmak üzere, tasarı ve tekliflerin görüşmelerinde yapılacak konuşmaların süresi, bütçe görüşmelerinin ne kadar süreceği ve hangi esaslara göre görüşmelerin yürütüleceğini belirleme gibi görevleri olan parlamento içi bir kurumdur. Millet Meclisi Başkanı başkanlığında, Meclis başkanvekilleri, daimi komisyonların başkanları, Finans, Genel Ekonomi ve Bütçe İzleme Komisyonu'nun raportörü, Avrupa İşleri Komisyonunun Başkanı ve siyasi parti grup başkanlarından oluşmaktadır.¹³⁰ Ayrıca toplantılara geçici komisyon başkanları ile hükümet temsilcisinin katılımı da mümkündür.

Başkanlar Konferansı Millet Meclisi Başkanı'nın belirlediği gün ve saatte toplanır. Siyasi parti grupları da Konferansın toplanmasını Başkan'dan talep edebilirler. Uygulamada genellikle salı günleri olmak üzere haftada bir gün toplanmakla birlikte, ihtiyaç duyulması durumunda daha sık toplantı da yapmaktadır.¹³¹

Başkanlar konferansında kararlar oy çokluğu ile alınır. Alınan kararlar Genel Kurula gündem önerisi olarak sunulur. Siyasi parti gruplarının Millet Meclisinde sahip oldukları sandalye sayısı oranı Konferansta yapılan oylamalarda belirleyicidir. Buna göre her siyasi parti grubunun oy sayısı, Başkanlar konferansında yer alan ve kendi gruplarına mensup milletvekillerinin sayısı çıkarıldıktan sonra Millet Meclisinde sahip oldukları

¹³⁰ Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, Rules of Procedure of the French National Assembly, m. 47/1. <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly> E. T. 1/11/2021

¹³¹ **The National Assembly in the French Institutions**, Assemblée Nationale, Fransızca'dan İngilizce'ye Çev. Declan Mc. CAVANA, Paris 2013, s. 172. https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf E. T. 2/11/2021

milletvekili sayısı kadardır.¹³² Bu nedenle bu kuruma tam bir uzlaşma kurumu denilemese de Fransız sisteminde muhalefete de belli bir ölçüde gündemi belirleme hakkı tanınmış olması nedeniyle bu dezavantajlı durum görece tolere edilmektedir. Örneğin muhalefet ve azınlık gruplarının başkanları, hükümetin denetlenmesi ve izlenmesine ayrılan günlerde, denetime ilişkin kendileri tarafından belirlenen bir konunun gündeme alınmasını sağlayabilirler. Muhalefet ve azınlık gruplarının bu talebi Başkanlar Konferansına iletildiğinde bu talep gündem önerisinin içine otomatik olarak alınır.¹³³ Ayrıca her muhalefet partisinin her yasama yılında bir kez olmak üzere meclis araştırması önergesini Genel Kurulun gündemine getirme hakkına sahiptir. Grupların bu talepleri Başkanlar Konferansınca gerçekleştirilecek ilk denetim haftasına girecek şekilde gündem önerisine eklenir. Görüldüğü üzere Başkanlar Konferansında dağılım ne şekilde olursa olsun Fransız sisteminde muhalefetin belli bir ölçüde gündemini belirleme hakkı garanti altına alınmıştır.

b. Almanya Örneği: Yaşlılar Konseyi (*Altestenrat*)

Alman Federal Meclisinin haftalık gündemine dair öneri oluşturarak Genel Kurula gündem önerisini sunan Yaşlılar Konseyi (*Altestenrat*) adında özel bir kurum bulunmaktadır. Bu kurum aynı zamanda dönem başında komisyon başkan ve başkan yardımcılarının kimler olacağını belirleme, Meclisin tahmini bütçesini hazırlama, Meclis binasında odaların siyasi parti gruplarına ve idari teşkilata dağıtılması gibi görevleri de yürütür.¹³⁴ Kurulun tek başına karar alma yetkisi yoktur. Nihai karar Genel Kurulca alınır.

¹³² Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 47/2.

¹³³ Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, m. 48.

¹³⁴ Alman Federal Meclisi İngilizce Resmi Web Sayfası, https://www.bundestag.de/en/parliament/elders/function_neu E. T. 6/11/2021.

Meclis Başkanı, Başkan yardımcıları ve siyasi parti gruplarını temsil eden 23 üyeden oluşan *Altestenrat*'ın kökenleri 1860'ların Prusya Meclisinde yer alan ve siyasi parti liderlerinin oluşturduğu gayri resmi bir kuruma dayanmaktadır. *Seniorenkonvent* adındaki bu kurumun görevi meclisin gündemi ile komisyonların oluşumunu belirlemektir. Weimar Cumhuriyeti Parlamentosunda 1922 yılında bu kurum *Altestenrat* adını aldı.¹³⁵

Bundestag'taki tüm siyasi parti grupları, Mecliste sahip oldukları üye sayıları oranına göre, en az bir üye ile olmak koşuluyla *Altestenrat*'ta temsil edilmektedir. Ayrıca Federal hükümetin bir üyesi de toplantılara katılmaktadır. Ancak hükümet temsilcisi üye olarak kabul edilmemektedir.¹³⁶ Kurul, normal prosedürde her hafta Meclis Başkanınca toplantıya çağrılmaktadır. Aynı zamanda siyasi parti gruplarının veya Meclis üyelerinin yüzde beşi kadar milletvekilinin de toplantı talebinde bulunma hakları vardır. Bu durumda da Başkan toplantı yapmak durumundadır.¹³⁷

Altestenrat'ta grup temsilcileri bir uzlaşmaya varmaya çalışırlar. Bu uzlaşma arayışında Meclis Başkanının rolü müzakereleri yönetmek ve siyasi parti grupları arasında uzlaşmaya varılmasını teşvik etmekten ibaret kalmaktadır. Grupların uzlaşamaması durumunda çoğunluk ve azınlık gruplarının belirli şartlar altında gerçekleştirebilecekleri bazı hareket imkânları vardır.

¹³⁵ Gerhard LOEWENBERG, "Agenda-Setting in the German Bundestag: Origins and Consequences of Party Dominance", **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 9, Issue 3, 2003, s. 18-20.

¹³⁶ Fons COOMANS (A.P.M.), "Parliamentary Agenda-Setting: A Comparative Legal Analysis", **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Vol. 5, Issue 3, 1998, s. 265.

¹³⁷ Alman Federal Meclisi İçtüzüğü, Rules of Procedure of the German Bundestag, m. 6/1. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> E. T. 6/11/2021.

Çoğunluk grubu, mevcut gündemdeki ilk konuya geçmeden önce sunulması koşuluyla gündeme eklemek istediği konuyu Genel Kurula getirebilir. Bu koşula ilave olarak aynı zamanda gündeme eklenmek istenen konunun Meclis Başkanına da saat 18:00'den önce sunulması gerekmektedir.¹³⁸

Azınlık grupları (Meclisteki üyelerin yüzde beşi veya müstakil bir parlamento grubu) gündeme yeni bir konu eklenmesini (yukarıda ifade edilen birleşimin başında ilk konuya geçilmeden talebin sunulması durumu hariç) engelleyebilmektedir. Ayrıca azınlık grupları gündeme bir konu eklenmesini de sağlayabilirler. Ancak bunun için görüşülmesini teklif ettikleri konunun Başkanlığa sunulmasından itibaren en az üç hafta geçmiş olmalıdır. Azınlık gruplarının bir imkânı da kanun taslaklarının görüşülmesinde ilk okumanın yapılmasını mecburi hale getirmektir. Ayrıca azınlık gruplarının komisyonlarda bulunan ve komisyona gönderilmesinin üzerinden 10 hafta geçmiş işlerin Genel Kurula sunulmasını talep etme hakları bulunmaktadır.¹³⁹

Azınlık gruplarının yukarıda sayılan tüm bu imkânları uygulamada Konsey'de uzlaşma sağlanmasını kolaylaştırmaktadır. Zira azınlığa sağlanan bu imkânların varlığı çoğunluğu uzlaşmaya varmaya zorlamaktadır.¹⁴⁰ Nitekim uygulamada grupların temsilcileri zaman zaman gayri resmî bir şekilde görüşmeler yapmakta ve uzlaşma zemini aramaktadır. Bu gayri resmî görüşmeler daha sonra Konsey'in bilgisine sunulmakta, Konsey uzlaşmayı aynen veya değiştirerek kabul etmektedir.¹⁴¹ Bu bağlamda Alman Federal Meclisi uygulamalarında özellikle gündemin belirlenmesi konusunda gruplar arasında gayri resmi görüşmelerin de önemli bir etmen olduğu belirtilmelidir.

¹³⁸ Alman Federal Meclisi İçtüzüğü, m. 20/2.

¹³⁹ LOEWENBERG, 2003, s. 22.

¹⁴⁰ COOMANS, 1998, s. 267.

¹⁴¹ COOMANS, 1998, s. 267.

c. ABD Örneği: Kurallar Komisyonu (*Committee on Rules*)

ABD’de Temsilciler Meclisinin çalışmalarını kayda değer bir ölçüde belirleyen bu kurumun bu kısımda daha önce anlatılmış olan Fransa’da Başkanlar Konferansı ve Almanya’da Yaşlılar Konseyinden önemli bir farkı vardır. Fransız ve Alman uygulamasında Meclis Başkanı, Başkan yardımcıları, siyasi parti gruplarının temsilcileri ve hatta komisyon başkanlarından oluşan ve aynı zamanda bir tür istişare/üst organ olan örneklerinin aksine Kurallar Komisyonu esasen milletvekillerinden oluşan özel görevli bir komisyon olarak kategorize edilebilir. Buna ilave olarak bu komisyon, Temsilciler Meclisindeki diğer komisyonların oluşumunda esas alınan çoğunluk ve azınlık partilerinin üye sayıları oranı kuralına göre oluşmaz. Nitekim 98’inci Kongre’den bu güne kadar dokuz çoğunluk partisi, 4 azınlık partisi olmak üzere 13 üyeden oluşmaktadır.¹⁴²

Kurallar Komisyonunun temel görevi komisyonlarda görüşülerek karara bağlanan kanun taslaklarının Genel Kurulda hangi usulde ve ne şekilde görüşüleceğine dair Genel Kurula öneri getirmektir. Bu yetki Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile sadece Kurallar Komisyonuna tanınmıştır.¹⁴³ Bu yetkinin önemi Temsilciler Meclisinde gündemin belirlenmesinde ortaya çıkar. Çalışmanın sınırları dışına çıkmamak için detaylarına girilmemekle birlikte kabaca, Temsilciler Meclisi gündeminin belirlenmesinde temel mantık komisyonlardan gelen raporların ait olduğu ilgili takvimde¹⁴⁴ sıraya girmesidir.

¹⁴² **Report of the Committee on Rules U.S. House of Representatives**, (Survey of Activities of The House Committee On Rules For The 115th Congress), U.S. Government Publishing Office, Washington 2019, s. 4-5.

¹⁴³ Ersin ÇELİK, **Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri**, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara 2014, s. 106.

¹⁴⁴ Bu takvimler şunlardır: Mali yönü bulunan işlerin görüşüldüğü *Calendar of the Whole House on the State of the Union*, ilk takvime girmesine gerek olmayan diğer kanun önerilerinin görüşüldüğü *House Calendar* ve özel kanun önerilerinin görüşüldüğü *Private Calendar*.

Bu sıraya uyulmaması bazı işlerin öncelikli sayılması ile mümkün olmaktadır. Kurallar Komisyonunun, bir komisyondan gelen işin Genel Kurulda ne şekilde görüşüleceğine dair raporu da öncelikli işlerdendir. Ayrıca Kurallar Komisyonunun belirli bir işin ne şekilde görüşüleceğine dair raporu Genel Kurulda kabul edildiğinde, raporun düzenlenme sebebi olan bu iş de öncelikli iş statüsü kazanmaktadır. Diğer bir ifade ile bu yöntemle Kurallar Komisyonunun hakkında rapor düzenlediği iş, ilgili olduğu takvimde sırayı beklememekte, öncelikli olarak görüşülme imkânı kazanmaktadır. Bu nedenle Komisyonlar sık sık bu yola başvurarak raporlarının öncelikli görüşülmesini sağlamaktadırlar.¹⁴⁵ Nitekim Komisyonun bu yetkisi nedeniyle doktrinde yazarlarca “*legislative traffic cop*”, “*gatekeeper*” ve “*field commander*” gibi tanımlamalar yapılmaktadır.¹⁴⁶

Kurallar Komisyonu sahip olduğu bu yetki sebebiyle Kongre’de yürütülen politikalarda önemli bir etkiye sahiptir. Öyle ki çoğunluğun net üstünlüğü ile oluşan bu komisyon, çoğunluğun gündemi belirleme aracı olarak görülür. Bu nedenle en prestijli ve üyeliği rağbet gören komisyonlardan birisidir.¹⁴⁷

¹⁴⁵ ÇELİK, 2014, s. 144.

¹⁴⁶ **Report of the Committee on Rules U.S. House of Representatives**, 2019, s. 1.

¹⁴⁷ Douglas DION ve John D. HUBER, “Procedural Choice and the House Committee on Rules”, **The Journal of Politics**, Vol. 58, Issue 1, 1996, s. 25.

İKİNCİ BÖLÜM

TBMM DANIŞMA KURULU VE TARİHİ GELİŞİMİ

I. KAVRAM

Danışma Kurulu, TBMM İçtüzüğünde düzenlenmiş olup Anayasal bir kurum değildir. TBMM İçtüzüğünün 19'uncu maddesi Danışma Kurulunun, TBMM Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kurulacağını, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getireceğini ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildireceğini hüküm altına almaktadır.

Bu kurulun kuruluş gerekçesi temelde siyasi parti grupları arasında uzlaşma sağlayarak TBMM'nin çalışmalarını belirleme ve hızlandırmadır.¹⁴⁸ Nitekim Akçalı'ya göre *“demokrasi çoğunluk hâkimiyeti yanında, çoğunluğun azınlıkla, iktidarın muhalefetle diyaloglar kurabilmesi, uzlaşmalar yapabilmesi, kompromiler bulabilmesi sanatıdır. Böyle diyalog ve uzlaşmaların çokluğu nisbetinde demokrasiler kuvvet kazanırlar.”*¹⁴⁹ Buna göre siyasi partiler arası uzlaşma arayışının sonucu olarak Danışma Kurulu hem Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde hem de TBMM İçtüzüğünde düzenlenmiştir.

II. TARİHİ GELİŞİMİ

Cumhuriyet Senatosu Anayasa Komisyonu Başkanlığının 1963 yılında anayasanın 85'inci maddesine ilişkin üniversitelerden görüş ve mütalaa istemi üzerine Tunaya ve Özçelik'in komisyona sundukları raporda yer alan;

¹⁴⁸ GÖZLER, 2015, s. 218.

¹⁴⁹ Cevdet AKÇALI, **Danışma Kurulu Çıkmazı 'Bir Buhranın Anatomisi'**, Maya Matbaacılık, Ankara 1978, s. 4.

“Cumhuriyet rejiminde, tek ve çok parti sistemleri içinde parti grupları T. B. M. M. nde gayet önemli bir role sahip kılınmışlardır. 2 Mayıs 1927 tarihli Dahilî Nizamname, grupları ancak 1947 tarihli tadilâtı ile, hukukan tanınmış ve onları Meclisin esaslı unsurları haline getirmiştir. Bu tarihe kadar, tek parti devrelerinde parti grubu meclisin bütün yetkilerini fiilen kullanabilecek kadar kudretli bir organ olmuştur.”

cümleleri¹⁵⁰ ile de vurgulandığı gibi Meclis çalışmalarında siyasi parti gruplarının önemi büyüktür. Danışma Kurulu ve benzeri uzlaşma kurumları bu noktada parlamentolarda siyasi parti gruplarının etkinliklerinin artması ile eş güdümlü olarak gelişim göstermiştir. Nitekim ülkemizde çok partili siyasi hayata geçiş ve sonrasında siyasi parti gruplarının Meclis çalışmalarında varlıklarının belirgin olmasına kadar böyle bir kuruma ihtiyaç duyulduğu söylenemez. Bu tarihsel sürecin sonunda Danışma Kurulu Türk Anayasa Hukukunda ilk kez Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ile düzenlenmiştir.¹⁵¹

¹⁵⁰ CSTD, C. 15, B. 117, 4/10/1963, Sıra sayısı 65’e 1’inci Ek. s. 2.

¹⁵¹ Cumhuriyet senatosu İçtüzüğünde düzenleniş biçimi şu şekilde idi;

Danışma Kurulu ve görevleri

Madde 13- Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı:

a) Divan ve komisyonların seçimlerinden evvel oranlan, adayları ve seçim gününü;

b) Grupların anlaşmalarını gerektiren önemli konuları;

c) Lüzumlu görülen sair hususları;

Görüşüp kararlaştırmak ve Başkanlık Divanı ile birlikte toplanmak üzere Cumhuriyet Senatosunda bulunan gruplar temsilcilerinin katılacağı bir Danışma Kurulu teşkil eder.

Bu Kurul, Cumhuriyet Senatosu Başkanının veya bulunmadığı zamanlarda Başkanvekilllerinden birinin başkanlığında en az ayda bir defa ve gerektiğinde olağanüstü toplanır.

A. 27/12/1963 Tarihli Cumhuriyet Senatosu İ t z   

Cumhuriyet Senatosu İ t z    teklifinin ilk halinde yer almayan bu kurum Kars  yesi Sırrı Atalay'ın teklifin Genel Kurul görüşmeleri esnasında verdiği bir değişiklik/tadil  nerileri silsilesi içinde yer alır. Birleşimi yöneten Başkanvekili, Atalay'ın İ t z  k tasla ına dair önerilerini okutup bu  nerileri komisyonun tetkik etmesi gerektiğini belirterek senatörlerin oyuna sunmuş ve Atalay'ın bu  nerileri komisyona verilmiştir.¹⁵²

Atalay'ın  nerisi incelendiğinde Danışma Kurulunun Müşterek Başkanlık Divanı adı altında bugünkü yapıdan çok daha geniş bir anlayışıyla kurulduğu görülür. Buna göre Müşterek Başkanlık Divanı; siyasi parti grup başkanları, Cumhuriyet Senatosunda temsil edilen fakat grup kuramamı  partiler, ba ımsızlar, tabii üyeler ve Cumhurbaşkanlığı kontenjanından seçilmiş üyelerin aralarından seçip gösterecekleri birer  ye ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının bir arada toplanması ile teşekkül eder. Müşterek Başkanlık Divanı, Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının tespit edeceği şekilde en az üç kez kendiliğinden toplanır. Gerektiğinde siyasi parti grup başkanlıkları, partiler, tabii üyeler ve Cumhurbaşkanlığı kontenjanından seçilen üyelerin, üçte birinin yazılı talebi üzerine toplantı yapılır. Toplantı günü belirlenmişse o gün; belirlenmemi se talebin Ba kanlı a gelişini müteakip ilk çalışma gününde belirlenen gündemle toplanılır. Bu kurumun görevleri ise Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı ile komisyonların seçim hazırlıkları ile dışarıda temsil ve gündemle ilgili konularla çeşitli meseleleri görüşerek karara ba lamak şeklinde belirlenmiştir. Atalay'ın önerisinde, Müşterek Başkanlık Divanı oy birliği ile karar almı sa, alınan kararın bilgi için Genel Kurula

Danışma Kurulunca alman kararlar, Divanın sunu ları sırasında, Genel Kurula teklif olarak arz edilir. (18 Ocak 1964 tarihli ve 11610 sayılı Resmî Gazete, s. 2)

¹⁵² CSTD, C. 10, B. 54, 2.4.1963, s. 514-519.

sunulacağı düzenlenir. Dolayısıyla eğer bu kurulun üyeleri görev alanına giren konularda mutabakata varırlarsa Genel Kurulun bu karar üzerinde bir yetkisi bulunamayacaktır. Şayet Müşterek Başkanlık Divanı oy birliği ile karar alamazsa üzerinde oy birliği bulunmayan konu Genel Kurul gündemine Başkanlık sunuşları arasında alınıp en çok 10’ar dakikadan leh, aleyh ve üzerinde olmak üzere 6 üye söz aldıktan sonra işaretle oylama sonucu karara bağlanması öngörülmüştür.¹⁵³

Cumhuriyet Senatosu İçtüzük Komisyonu, komisyona geri verilen maddeleri 25 Haziran 1963 ila 22 Ağustos 1963 tarihleri arasında 11 toplantı yaparak görüşmüştür. Bu görüşmelerde Atalay’ın teklifinde yer alan Müşterek Başkanlık Divanı, “Danışma Kurulu” başlığında şu cümlelerle değiştirilerek yeniden kaleme almıştır;

“Cumhuriyet Senatosu Kars Üyesi Sırrı Atalay tarafından içtüzüğe dâhil edilmesi istenilen ve «Karma Başkanlık Divanı» olarak teklifte yer alan kısım, esas itibarı ile, yabancı memleketlerde teşekkül etmiş olan «Başkanlar Kurulu» müessesesidir. Gerçekten de bu müessese, bilhassa nispî temsil esasına göre teşekkül eden yasama meclislerinde, siyasi gruplar arasındaki fikir aykırılıklarını telif edici bir kurul olarak vazife görmekte ve bu arada azınlıkta kalan grupların haklarının korunmasını sağlamaktadır. Komisyonumuz esas itibarıyla, «Karma Başkanlık Divanı» teklifini benimsemiş ancak, bu müessesenin bir Danışma Kurulu halinde teşkilini daha uygun mütalâa ederek teklif olunan bu kısmı yeniden kaleme almıştır. Komisyonumuzca, «Danışma Kurulu» şeklinde değiştirilerek yeniden tedvin

¹⁵³ CSTD, C. 10, B. 54, 2/4/1963, s. 515-516.

olunan bu kısımlar kurulun teşekkülü ve görevleri tesbit ve tadad olunmuştur.”¹⁵⁴

Görüldüğü üzere Cumhuriyet Senatosu İçtüzük Komisyonu, Atalay’ın teklifini prensipte kabul edip *“siyasi gruplar arasındaki fikir aykırılıklarını telif edici bir kurul olarak vazife görmekte ve bu arada azınlıkta kalan grupların haklarının korunmasını sağlamaktadır.”* cümleleri ile Danışma Kurulunu Senato çalışmalarında uzlaşma kurumu olarak görmektedir. Atalay’ın teklifini daha sistemli hale getiren Komisyonun, Genel Kurula sunduğu metin şu şekildedir;

“Danışma Kurulu ve görevleri

Madde 13- Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı:

a) Divan ve komisyonların seçimlerinden evvel oranlan, adayları ve seçim gününü;

b) Grupların anlaşmalarını gerektiren önemli konuları;

c) Lüzumlu görülen sair hususları;

Görüşüp kararlaştırmak ve Başkanlık Divanı ile birlikte toplanmak üzere Cumhuriyet Senatosunda bulunan gruplar temsilcilerinin katılacağı bir Danışma Kurulu teşkil eder.

Bu Kurul, Cumhuriyet Senatosu Başkanının veya bulunmadığı zamanlarda Başkanvekillerinden birinin başkanlığında en az ayda bir defa ve gerektiğinde olağanüstü toplanır.

¹⁵⁴ CSTD, C. 15, B. 117, 4/10/1963, Sıra sayısı 65’e 1’inci Ek, s. 9.

*Danışma Kurulunca alınan kararlar, Divanın sunuşları arasında¹⁵⁵,
Genel Kurula teklif olarak arz edilir.”¹⁵⁶*

Komisyonun kabul ettiği metin incelendiğinde ilk dikkat çeken husus kurumu oluşturacak kişilerin sınırlandırılmış olmasıdır. Atalay’ın teklifinde Müşterek Başkanlık Divanı; siyasi parti grup başkanları, Cumhuriyet Senatosunda temsil edilen fakat grup kuramamış partiler, bağımsızlar, tabii üyeler ve Cumhurbaşkanlığı kontenjanından seçilmiş üyelerin aralarından seçip gösterecekleri birer üye ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanından oluşmaktayken, Komisyon; Danışma Kurulunu, Başkanlık Divanı ile Senatoda bulunan grupların temsilcilerinin toplanması şeklinde tanımlamıştır. Bu sınırlama şüphesiz kurumun işlevselliği açısından faydalı görülebilir. Ancak grubu bulunmayan siyasi partilerin, tabii üyelerin ve Cumhurbaşkanı kontenjanından seçilmiş üyelerin Senato çalışmalarını yönlendirecek bu organda temsillerine olanak bırakmaması açısından eleştirilebilir.

Komisyonun yaptığı bir başka önemli değişiklik de Danışma Kurulunun alacağı kararların Genel Kurula getirilmesi yöntemine ilişkindir. Atalay’ın teklifinde oy birliği alınacak kararlar Genel Kurulun bilgisine sunulurken Komisyonun metninde Danışma Kurulunun karar alması halinde bu kararın Genel Kurula teklif olarak sunulması öngörülmüştür. Diğer bir ifade ile Komisyon, Danışma Kuruluna Senatonun çalışmalarına dair doğrudan bir karar alma yetkisi vermemiş, bu kurul Genel Kurula öneri

¹⁵⁵ Bu kelime komisyonun kabul ettiği metinde bu şekilde olmasına karşın 27/12/1963 tarihli 21’inci Birleşimde maddelerin yeniden okunup oya sunulması esnasında “sırasında” şeklinde okunmuş ve madde kelimenin bu şekliyle kabul edilmiştir. Madde, Resmî Gazete’de de bu şekliyle yayımlanmıştır. Kelimenin bu şekilde değiştirilmesine dair bir düzeltiş ve redaksiyona dair tutanaklarda herhangi bir kayıt bulunmamaktadır. CSTD, C. 17, B. 21, 27/12/1963, s. 91.

¹⁵⁶ CSTD, C. 16, B. 16, 17/12/1963, s. 383-384.

sunabilecek şekilde tasarlanmıştır. Bu önemli fark Danışma Kurulu karar almış olması halinde dahi Senatonun çalışmalarında nihai karar organının Genel Kurul olması nedeniyle yerinde olarak değerlendirilebilir. Böylece Senato Genel Kurulu, kendi içinden çıkan bir organın kararına çok düşük ihtimalle de olsa gerekirse muhalefet etme iradesini elinde tutmuş olmaktadır. Bununla birlikte Atalay'ın teklifinde Müşterek Başkanlık Divanının oy birliği ile karar alamaması durumunda izlenecek yöntem belirlenmişken, İçtüzük Komisyonu bu durumu düzenlememiştir. Hatta metinde sadece Danışma Kurulunun kararından bahsederek kararın ne şekilde; oy birliği mi veya oy çokluğu mu şeklinde olacağına dair bir belirleme de yapmamıştır. Maddenin Genel Kuruldaki görüşme tutanakları incelendiğinde madde üzerinde herhangi bir konuşma yapılmadığı ve maddenin okunarak doğrudan oylandığı görülmektedir.¹⁵⁷

Cumhuriyet Senatosunda Danışma Kurulu mekanizmasının çok sıklıkla kullanılmadığına dair düşünceler olsa da¹⁵⁸ kurumun Senato çalışmalarında önemli etkileri de olmuştur. Bu etkiler çalışmada Danışma Kurulunun etkinliği kısmında incelenecektir.

B. 5/3/1973 Tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü

Günümüzde halen yürürlükte bulunan 1973 İçtüzüğü sonradan birtakım değişiklikler olsa da Danışma Kurulunu başlangıçtan itibaren düzenlenmiştir. İçtüzük teklifinin gerekçesi şu şekilde ifade edilmiştir;

“Bu maddeyle, çağdaş demokratik parlamentoların en önemli bir kurumu düzenlenmektedir. Bu Fransızca terimiyle «Confereuce des Presidents» denilen, siyasî parti grubları ve Hükümet temsilcilerinin Millet

¹⁵⁷ CSTD, C. 16, B. 16, 17/12/1963, s. 383.

¹⁵⁸ İzzet EROĞLU, “TBMM Danışma Kurulu, Tarihî Süreci ve İşleyişi”, **Yasama Dergisi**, S. 7, 2007, s. 83.

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.”¹⁵⁹

Gerekçede kurumun Meclisin çalışmalarını düzenlemek amacıyla getirilmek istendiği belirtilmektedir. Ayrıca teklifin sunulduğu tarihte dokuz yıldan beri Meclisin çalışmalarını düzenlemek amacıyla siyasi parti grupları arasında bir tür uzlaş toplantıları yapıldığı da anlaşılmaktadır. İktüzük teklifi sahipleri düzenleme ile bu toplantıların pozitif hukuk normu şeklinde kurumsal olarak düzenlenmesi amacı taşıdığını da belirtmektedir. Gerçekten parlamento uygulamalarına bakıldığında Danışma Kurulu İktüzükte düzenlenmeden önce de siyasi parti gruplarının yasama ve denetim işleriyle ilgili konuları istişare etmek üzere zaman zaman bir araya geldikleri görülür. Bu görüşmeler zaman zaman centilmenlik anlaşması şeklinde sonuç da bulmuştur.¹⁶⁰ Bununla birlikte bu kurul ihdas edilmeden önce Genel Kurul çalışmalarında çalışma sürelerini ve şeklini belirleyici önergelerin siyasi parti gruplarınca Genel Kurulun onayına sunulduğu da bilinmektedir. Örneğin bizatihi İktüzük teklifinin kendisinin görüşmelerinin teklifin görüşmelerinin tamamlanmasına kadar Cumartesi ve Pazar günleri hariç her gün yürütülmesine dair siyasi parti gruplarının müşterek önergesi Genel Kurulda kabul edilmiş ve görüşmeler bu plana göre yürütülmüştür.¹⁶¹ Dolayısıyla Danışma Kurulu

¹⁵⁹ MMTD, D. 3, C. 29, B. 13, 4/12/1972, Sıra Sayısı 763, s. 4.

¹⁶⁰ Şeref İBA, “TBMM İktüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu”, **Yasama Dergisi**, S. 18, 2011, s. 37.

¹⁶¹ BAŞKAN- Efendim, Yüksek Heyetiniz bu önergeyi kabul etmiş bulunduğuna göre, parti gruplarımızın yetkililerinin müştereken tanzim ettikleri, Adalet Partisi Grup Başkanvekilinin,

İçtüzükte ihdas edilmeden önce de Genel Kurul çalışmalarının yürütülmesinde siyasi partilerin uzlaşma arayışları çeşitli şekillerde vücut bulmuştur.¹⁶² İçtüzükte yapılmak

Millî Güven Partisi Grup Başkanvekilinin ve Cumhuriyetçi Parti Grup Başkanvekilinin imzalarını taşıyan bir önergeyi okutuyorum. Millet Meclisi Başkanlığına

Uzun süredir üzerinde çalışılan ve Anayasa Komisyonundan geçerek gündeme kadar gelmiş bulunan, İçtüzük teklifinin görüşülmesine 6 Aralık 1972 Çarşamba bugün saat 15,00'te başlanmasına ve kanunun bitimine kadar Genel kurul çalışmalarına, Cumartesi - Pazar hariç olmak üzere, her gün saat 10,00 ilâ 13,00 ve 15,00 ilâ 19,30 arasında yapılmasına karar verilmesini arz ve teklif ederiz.

A. P. Millet Meclisi Grup Başkanvekili Ali Naili Erdem (İzmir), M. G. P. Millet Meclisi Grup Başkanvekili Nebil Oktay (Siirt), C. P. Millet Meclisi Grup Başkanvekili İlhami Sancar (İstanbul) BAŞKAN- Muhterem arkadaşlarım, okunan bu önergeyi...

AHMET DUBAKOĞLU (Sivas)- Sayın Başkan, önerge aleyhinde söz istiyorum.

BAŞKAN- Aleyhinde söz istiyorsunuz, bir dakika efendim; ben şu açıklamamı yapayım. Bu önergeyi İçtüzük çalışmalarına münhasır olmak üzere oylarımıza sunacağım...

.....

BAŞKAN- Önergeyi oylarınıza sunuyorum. Kabul edenler. Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir. (MMTD, D. 3, C. 29, B. 14, 6/12/1972, s. 436-443.)

¹⁶² Devlet Bakanı Nüvit Yetkin ve 4 Grup Başkanvekilinin, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 34'ncü maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun tasarısının gündemdeki diğer işlerden önce ve ivedilikle görüşülmesine dair önergesi için bkz. MMTD, D.1, C. 35, B. 54, 10/2/1965, s. 412.

Ayrıca bu konuda ilginç bir uygulama olarak 13/11/1964 tarihinde Millet Meclisi Başkanlık Divanında Meclis Başkanı, Devlet Bakanı ve 5 siyasi parti grubunun temsilcilerinin katılımıyla yapılan toplantı sonucunda Meclisin gündem, çalışma süreleri ve işleyişine dair hükümler içeren bir protokolün imzalanması gösterilebilir. Bu protokol Genel Kurulda oya sunulmuş ve kabul edilmiştir. (MMTD, D. 1, C. 33, B. 9, 18/11/1964, s. 409-410.)

istenilen bu arayışların kurumsal bir şekilde düzenlenmiş olmasıdır. Öte yandan Danışma Kurulunun Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde 1963 yılında düzenlenerek, Senato çalışmalarında işlediği düşünüldüğünde bu kurumun işlevinin Millet Meclisi çalışmalarında da örnek teşkil ettiği değerlendirilebilir.

Danışma Kurulu, teklifin ilk halinde¹⁶³ Millet Meclisi Başkanının başkanlığında siyasi parti gruplarının temsilcilerinden kurulmaktadır. Anayasa Komisyonu, siyasi parti grup temsilcileri ifadesini “grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekili” şeklinde somutlaştırmıştır. Komisyon bu değişikliğin gerekçesini

*“Danışma Kurulu, önemli bir kuruluş olup, üyeleri, partilerini bağlayıcı beyanlarda bulunacaklardır. Bunun için Danışma Kurulu üyelerinin, grup başkanlarından veya onun yazılı olarak göstereceği üyeden teşekkül etmesi gerektiği düşünülmüştür.”*¹⁶⁴

cümleleri ile ifade eder.

Anayasa Komisyonunun teklif metninde yaptığı bir diğer değişiklik ise Danışma Kurulunun toplantıya kimler tarafından çağrılacağına ilişkindir. Teklif metnine göre Danışma Kurulunun hükümetin istemi üzerine de toplantıya çağrılması mümkün iken

¹⁶³ Teklif metninde madde şu şekilde düzenlenmişti;

“MADDE 13- Danışma Kurulu Millet Meclisi Başkanının başkanlığında, siyasi parti grup temsilcilerinden kurulur. Bu kurul, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir veya Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir.

Gerektiğinde bir Hükümet temsilcisi de Danışma Kurulunda bulundurulabilir.

Danışma Kurulu, Başkanlığın gerekli görmesi veya Hükümetin veya bir siyasi parti grubu başkanlığının istemi üzerine Başkanlıkça toplantıya çağırılır.”

¹⁶⁴ MMTD, C. 29, B. 13, 4/12/1972, Sıra Sayısı 763, s. 25.

komisyon değişikliğinde “hükümet” kelimesi metinden çıkarılmıştır. Komisyon, bu değişikliğin gerekçesine dair bir izahatta bulunmamıştır.¹⁶⁵ Parlamento çalışmalarının belirlenmesinde önemli bir organ olan parlamento içi bir mekanizmanın toplanmasında teklifin ilk şeklinde yürütme organının da yetkisinin olması bizce erkler arasındaki ayrıma uygun düşmeyecek bir düzenleme olabilirdi. Bunun yerine parlamento içi aktörlerin toplantının yapılmasında belirleyici olması ancak -gerektiğinde- hükümet temsilcisinin de toplantıya çağrılabilmesi, parlamentonun işleyişini kendisinin belirleyebilmesi açısından daha isabetli olmuştur.

1. İçtüzük Görüşmelerinde Danışma Kurulunun Yapısına Dair Dile Getirilen Sorunlar

İçtüzük görüşmeleri esnasında Danışma Kurulunun kuruluşu ve işleyişine dair bazı itirazlar dile getirilmiştir. Bunlardan en önemlileri bu kurumun milletvekillerinin iradesini ortadan kaldırıp, Meclis çalışmalarında siyasi parti gruplarının rolünü güçlendireceğidir. Diğer bir itiraz ise siyasi parti gruplarının kaç üyeye sahip olurlarsa olsunlar eşit temsil ilkesinden hareketle Kurulda bir üye ile temsil edilmeleridir.

¹⁶⁵ Anayasa Komisyonunun yaptığı değişiklikler ile Genel Kurula sunduğu metin şu şekildedir;

“MADDE 19- Danışma Kurulu, Millet Meclisi Başkanının başkanlığında grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur.

Bu kurul, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir veya Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir.

Gerektiğinde bir Hükümet temsilcisi de Danışma Kuruluna çağrılabilir.

Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasi parti grubu başkanlığının istemi üzerine Başkan tarafından toplantıya çağırılır.”

a. Danışma Kurulunun Meclisin İşleyişinde Milletvekillerinin İradesini Ortadan Kaldırdığına Dair Eleştiriler

Akçalı'nın ifadesi ile Danışma Kurulunun kuruluş gerekçelerinden biri de önemli konuların siyasi parti gruplarının bilgisi olmaksızın Genel Kurulda konuşulmasını önlemektir.¹⁶⁶ Nitekim Millet Meclisinde zaman zaman milletvekillerinin gündemde arka sıralarda bulunan bir konunun öncelikle görüşülmesini “öncelik ve ivedilik” önergesi ile sağladığı görülür.¹⁶⁷ Esasen Millet Meclisinde Danışma Kurulu gibi gündemi belirleyici bir mekanizma ihdas edilmeden önce bir işin öncelikle görüşülmesi komisyon tarafından rapor ile birlikte Genel Kurula teklif edilebilmekteydi. Bir taslağın öncelikle görüşülmesi için bir diğer yöntem de işin öncelikle görüşülmesi önergesi verilerek Genel Kurulda bu önergenin oylanmasıydı. Bu yöntemi komisyon başkanları¹⁶⁸ ve hükümet temsilcileri (bakanlar)¹⁶⁹ sık sık kullanmışlardır. Hatta aynı konu için hem milletvekilleri hem de

¹⁶⁶ AKÇALI, 1978, s. 5.

¹⁶⁷ İçel Milletvekili Celal Kargılı'nın Türk basını ve mensuplarının sorunlarını tespit etmek ve bu sorunlara çözüm yolları bulmak amacıyla bir Meclis araştırması açılmasına dair önergesinin öncelikle görüşülmesine dair önergesi için bkz. MMTD, D. 3, C. 20, B. 27, 12/1/1972, s. 178-179.

¹⁶⁸ Örneğin, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanuna Geçici Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısının öncelikle ve ivedilikle görüşülmesine dair Bütçe Komisyonu Başkanının önergesinin işleme alınmıştır. (MMTD, D. 1, C. 3, B. 55, 24/2/1962, s. 394.)

¹⁶⁹ Örneğin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Kuruluş ve Memurları Kanununda ve 4862 sayılı Kanuna bağlı (1) ve (2) sayılı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının öncelikle görüşülmesi için Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı Yusuf Azizoğlu'nun önergesi kabul edilmiş ve tasarının görüşmelerine başlanmıştır. (MMTD, D. 1, C. 16, B. 68, 8/4/1963, s. 126)

bakanların ayrı ayrı önerge verdikleri örneklerle de karşılaşılır.¹⁷⁰ Dolayısıyla milletvekillerinin bu yöntemi kullanarak gündemi belirleme (diğer bir ifade ile bir işi öncelikle görüştürme) yetkilerinin olması son derece olağandır. Hatta milletvekillerinin Millet Meclisinin çalışma gün ve saatlerinin belirlenmesi için önerge verebilmekte olduğu da göz önüne alındığında Danışma Kurulu ihdas edilirken milletvekillerinin hak ve yetkilerinin sınırlandırıldığı eleştirileri son derece doğaldır.

Bu bağlamda Danışma Kurulunun doğuşuna kaynaklık eden temel olgulardan birisi de siyasi parti grup disiplini güçlendirme arayışı olduğu söylenebilir. Diğer bir ifade ile Danışma Kurulunun kuruluşu ile Genel Kurulda görüşülecek işin belirlenmesinde grup temsilini esas alan bir kurul ihdas edilmiş olmaktadır. Nitekim İctüzük görüşmelerinde teklifin tümü üzerindeki konuşmalar esnasında bu konuda bazı milletvekilleri eleştirilerini ifade etmişlerdir. Örneğin Sinop Milletvekili Hilmi İşgüzar, Danışma Kurulunu mahzurlu bir yapı olarak gördüğünü zira bu kurulun adeta partilerin yöneticilerinin teşkil ettiği müşterek grup olduğunu ifade eder. İşgüzar bu düşüncelerini şu cümlelerle ifade eder;

¹⁷⁰ Örneğin, Millet Meclisinin 17/1/1962 tarihli 34'üncü Birleşiminde 7244 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi Hakkındaki 263 Sayılı Kanun ile Emekli, Dul ve Yetim Aylıklarına Zam Yapılmasına Dair Olan 279 Sayılı Kanuna Ek Kanun Tasarısı ve Bütçe Komisyonu Raporunun öncelikle ve ivedilikle gündeme alınıp görüşülmesine dair Elazığ Milletvekili Nurettin Ardıçoğlu, Aydın Milletvekili İsmet Sezgin ve Ankara Milletvekili İlyas Seçkin'in önergesi ile Maliye Bakanı Şefik İnan'ın önergesi birlikte işleme alınarak kabul edilmiş ve kanun tasarısı gündemde bulunan diğer işlerden önce görüşülmüştür. (MMTD, D. 1, C. 2, B. 34, 17/1/1962, s. 11.)

“Danışma kurulunun aldığı kararlara milletvekilleri önceden oy vermeye ve getirilen tasarıları¹⁷¹ peşinen kabullenmeye icbar edilir bir durumdadır.”

“...Milletvekilleri, Danışma Kurulu denilen, esasında partilerarası müşterek grup olan teşekkülün kararları ile baskı altına alınmak istenmektedir. Milletvekilleri bu kararlara karşı oy kullanırsa, bu da grup kararlarına karşı bir eylem olarak nitelendirilecek midir, değil midir? Bu da ayrı bir konu.. Olmasa bile milletvekilleri serbest olamayacaklardır. Bu ise Parlâmentoyu zaafa düşürür ve yasama üyelerini ve onların yetkilerini kanaatimize göre az da olsa zedeler. Bunun için danışma kuruluna bizim şahsî kanaatimize göre hiç lüzum yoktur.”¹⁷²

Meclis tutanakları incelendiğinde İçtüzük yürürlüğe girdiği tarihten sonra Genel Kurulda yapılan bazı görüşmelerde de benzer şekilde bu görüşlerin zaman zaman dile getirildiği görülür.¹⁷³ Görüldüğü üzere Danışma Kurulunun Meclisin işleyişindeki etkisi

¹⁷¹ Hatip burada kanun önerisi anlamında tasarıyı değil Danışma Kurulunun Genel Kurula sunduğu önerileri kastediyor.

¹⁷² MMTD, D. 3, C. 29, B. 15, 7/12/1972, s. 486. İşgüzar bu yöndeki görüşlerini İçtüzük teklifinin tümünün görüşmelerine henüz başlanmadan önce, teklifin öncelikle görüşülmesi için verilen önerge üzerinde yaptığı konuşmada da dile getirmiştir. (MMTD, D. 3, C. 29, B. 13, 4/12/1972, s. 430.)

¹⁷³ Örneğin Burdur Milletvekili Ali Sanlı, “Halbuki ortada bir Anayasa sorunu var. Bir İçtüzüğün 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.” ifadeleri ile milletvekillerinin yetkisinin sınırlandırılarak Meclisin gündemi ve işleyişinin siyasi parti grup

kurul henüz ihdas edilmeden önce dahi milletvekillerince idrak edilmiş ve Meclisin işleyişinde milletvekillerinin bireysel iradelerinin ortadan kaldırıldığı endişesi oluşmuştur. Bu durum siyasi parti grubuna mensup milletvekilleri açısından dahi parti içi disiplin anlayışı nedeniyle sorun teşkil ederken, grup kuramamış siyasi partilere mensup veya bağımsız milletvekilleri için dezavantaj daha da belirgindir. Gerçekten de tarihsel süreç incelendiğinde Danışma Kurulunun, milletvekillerinin münferit yasama ve denetim faaliyetlerinden çok bu çalışmalarda siyasi parti gruplarının ağırlığını ve etkisini üst düzeye çıkaran bir rol üstlenmiş olduğu müşahade edilir.¹⁷⁴

b. Danışma Kurulunda Kaç Üyeye Sahip Olursa Olsun Her Siyasi Parti Grubunun Bir Temsilci ile Temsil Edilmesine Dair Eleştiriler

Danışma Kurulu kurulurken bir sorun alanı da siyasi parti gruplarının kurulda eşit şekilde temsil edilmesi olmuştur. Nitekim Danışma Kurulunda siyasi parti gruplarının üye sayılarına bakılmaksızın her grubun bir üye ile temsil edilmesinin anayasadaki grupların üye sayıları oranında Meclis çalışmalarına katılacağına dair hükme¹⁷⁵ aykırı olduğuna dair tespitlerde bulunulduğu görülür. Örneğin CHP grubu adına söz alan Sivas Milletvekili Ahmet Durakoğlu eleştirilerini şu cümlelerle ifade eder;

“...teklife bakıyoruz, Danışma Kuruluna sadece Yüce Mecliste grupları bulunan siyasî partilerin birer temsilcileri katılıyorlar. Yani, 226 oya sahip bir parti de bir temsilci ile ondan sonra gelen 100'ün üstünde, 200 üyeye

başkanvekillerinin tasarruflarına hasredildiği eleştirisini yapmaktadır. (MMTD, D. 4, C. 7, B. 22, 7/1/1975, s. 455.)

¹⁷⁴ İBA, 2011, s. 38.

¹⁷⁵ Bahis konusu Anayasanın 85'inci maddesinin ikinci fıkrası şu şekildedir;

“İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetler oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.”

yakın bir parti de bir temsilci ile, öte yanda 100'ün altında bir üye sayısına sahip parti de bir temsilci ile ve ancak grup kurmak için gerekli olan 10 sayın üyeye sahip olan parti de bir temsilci ile katılıyor.”

“..Danışma Kurulunda da oran ne ise, aynı oran dahilinde kuvvetlerin inikâsı zarureti vardır. Bu da yapılmamıştır. Bu sebeple getirilen bu müessese, başlangıçta şu teklifin maddeleştirdiği durumda Anayasaya aykırı olarak ortaya çıkmıştır.”¹⁷⁶

Bu eleştirilerin yanı sıra Danışma Kurulundaki eşit temsil prensibinin Komisyonlar ve Başkanlık Divanındaki grupların güçleri oranında temsil edileceğine dair hükümlerle çeliştiğini iddia eden bir konuşma da dikkat çekicidir. Demokratik Parti grubu adına söz alan Konya Milletvekili Mustafa Kubilay İmer;

“Diğer taraftan; yeni getirilen hususlardan birisi de, «Danışma Kurulu» mevzuudur. Burada da, yine «kuvvetler oranı» meselesi ortaya çıkmaktadır....Şimdi Meclis Divanının ve komisyonlarının teşkilinde, siyasî parti gruplarının kuvvet oranlarına göre temsil nispeti kabul edilmiş iken, Danışma Kurulunda bunun tersine bir durum mevzuubahis oluyor: Her parti bir üye ile temsil ediliyor. Kabul ettiğiniz esas nedir? «Ekseriyeti» mi, «Kuvvet oranını» mı kabul ediyorsunuz? Evet... Peki Danışma Kurulundaki partilerin temsili mevzuunda getirdiğiniz hüküm nedir? Hayır. Partilerin aynı haklara sahibolarak temsilini arzu ediyoruz... O halde, komisyonların ve Başkanlık Divanının teşkilindeki tutulan fikir değiştirilmeli, diğerine uydurulmalıdır.”¹⁷⁷

¹⁷⁶ MMTD, D. 3, C. 29, B. 14, 6/12/1972, s. 447-448.

¹⁷⁷ MMTD, D. 3, C. 29, B. 14, 6/12/1972, s. 455.

cümleleri ile bu uyumsuzluğu ifade etmektedir. Bu cümlelerde hatibin vardığı sonuç komisyonlar ve Başkanlık Divanında eşit temsilin gerekliliği olsa da Danışma Kurulundaki eşit temsil yapısını referans göstermesi önemlidir. Buradan Danışma Kurulunun eşit temsil yapısının benimsendiği ancak bu böyle olacaksa Mecliste yer alan diğer kurumlarda da bu formüle uygun bir yapının tesis edilmesi gerektiği dile getirilmektedir.

Bu tartışma 1995 yılında Anayasa Komisyonu bünyesinde kurulan İktüzük Alt Komisyonunda yeniden dile getirilmiştir. Buna göre raporda Danışma Kurulunun adının, “Siyasi Parti Grupları Kurulu” olarak değiştirilmesi ve bu kurulda yapılacak oylamalarda; her grubun bir oy ile temsil edilmesi yerine her grubun Mecliste sahip olduğu üye sayısına bağlı ağırlıklı oyun dikkate alınması önerilmiştir.¹⁷⁸

Görüldüğü gibi gerek Danışma Kurulunun gündemin belirlenmesinde milletvekillerinin iradesini siyasi parti grupları karşısında ortadan kaldırdığı iddiası gerekse de siyasi parti gruplarının üye sayılarına bakılmaksızın her grubun bir üye ile temsil edilmesi eleştirisi Danışma Kurulu kurulurken yapısal sorunlar olarak gündeme getirilmiştir. Danışma Kurulunun Meclis çalışmalarındaki işlevi ve önemi değerlendirildiğinde yapısına dair farklı fikirler ve hatta endişeler olması son derece doğaldır. Zira her siyasi parti grubu ve milletvekili kendi siyasi gündemleri ve hedefleri doğrultusunda Meclis çalışmalarını yönlendirmek istediğinden buna yönelik bir kurumun yapısına dair fikir veya itirazlar da muhakkak olacaktır. Nitekim İktüzük teklifinin tümü üzerinde görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmeden önce bir önerge verilmiştir. Teklifin anayasaya aykırılığı iddiası ile komisyona iadesine ilişkin verilen bu önergenin gerekçelerinden birisi de Danışma Kurulunun anayasanın 85’inci maddesine aykırı

¹⁷⁸ İBA, 2011, s. 41.

olduğu iddiasıdır.¹⁷⁹ 20 milletvekilinin imzası ile verilen bu önerge kabul edilmemiş ve İçtüzük teklifinin maddeleri üzerinde görüşmelere başlanmıştır.

2. İçtüzük Görüşmelerinde Danışma Kurulu Maddesi Üzerinde İşlemler

Danışma Kurulunu düzenleyen 19’uncu maddenin görüşmelerine Genel Kurulun 11/12/1972 tarihli 17’nci birleşiminde geçilmiştir. Maddenin okunmasından sonra Anayasa Komisyonu Başkanı Cevdet Akçalı’nın madde üzerindeki değişiklik önermelerini tetkik etmek için maddenin görüşmelerinin ertelenmesini ve komisyona iadesini istemiştir. Birleşimi yöneten Başkan bu istemi oylamış ve istemin kabul edilmesi sonrasında da maddenin görüşmelerini erteleyerek bir sonraki maddenin görüşmelerine başlamıştır.¹⁸⁰

19’uncu madde üzerindeki ertelenen görüşme 14/2/1973 tarihli 57’nci birleşimde yapılmıştır. Bu görüşmede birleşimi yöneten Başkan öncelikle metni okutur. Madde metninin komisyona geri verilen hali ile yeni hali arasında bir kelime değişikliği dışında başka hiçbir değişiklik olmadan¹⁸¹ Genel Kurula geldiği görülür.

¹⁷⁹ MMTD, D. 3, C. 29, B. 16, 8/12/1972, s. 587.

¹⁸⁰ MMTD, D. 3, C. 30, B. 17, 11/12/1972, s. 39.

¹⁸¹ Maddenin komisyona geri verilen halinde ikinci fıkradaki “veya” kelimesi yeniden Genel Kurula gelen halinde “ve” şeklindedir. Bu değişikliğin daha iyi görülebilmesi için karşılaştırma tablosu;

Maddenin Görüşmesi Ertelenerek Komisyona Geri Verilen Şekli	Maddenin Genel Kurula Yeniden Gelen Şekli
Danışma Kurulu: Madde 19. - Danışma Kurulu, Millet Meclisi Başkanının başkanlığında grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur. Bu kurul, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir veya Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir.	Danışma Kurulu. Madde 19. - Danışma Kurulu, Millet Meclisi Başkanının başkanlığında grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur. Bu Kurul, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir.

Madde üzerindeki görüşmelerde Ankara Milletvekili Şinasi Özdenoğlu dışında söz alan olmamıştır. Esasen bu söz alma da konuşma yapmaktan çok maddenin metnine dair bir redaksiyon önerisinden¹⁸² ibarettir. Nitekim Anayasa Komisyonu başkanı da bu öneriyi mantıklı bulur ve maddi hata olarak düzeltilmesi gerektiğini kabul eder.

Madde üzerinde yazıma dair redaksiyon talebi dışında herhangi bir söz alınmamış olması dikkat çekicidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi Danışma Kurulunun yapısına dair önceki görüşmelerde dile getirilen eleştirilerin madde üzerindeki görüşmelerde daha somut ve yoğun şekilde ifade edilmesi beklenebilirdi. Maddenin görüşülmesinin bu denli hızlı gerçekleşmesinde¹⁸³ maddenin komisyona geri verilmesinden sonraki süreçte bir uzlaşma olması ihtimali yüksektir. Nitekim madde üzerinde verilen 3 adet değişiklik önergesinden bir tanesi CHP Grup Başkanvekili Ahmet Durakoğlu ile AP Grup Başkanvekili Orhan Dengiz'in verdikleri ortak önerge'dir. Kabul edilen bu önerge ile maddede iki değişiklik yapılmıştır. Birinci değişiklik toplantıya gerekirse Meclis başkanvekillerinin de çağrılabilmesine ilişkindir. İkinci değişiklik ise siyasi parti

Gerektiğinde bir Hükümet temsilcisi de Danışma Kuruluna çağrılabilir.	Gerektiğinde bir Hükümet temsilcisi de Danışma Kuruluna çağrılabilir.
Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine Başkan tarafından toplantıya çağırılır.	Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine Başkan tarafından toplantıya çağırılır.

¹⁸² Özdenoğlu birinci fıkradaki “grup başkanları” ile dördüncü fıkradaki “siyasi parti grubu başkanlığının” ifadeleri arasındaki uyumsuzluğa dikkat çekip birinci fıkraya da “siyasi” kelimesinin eklenmesini önermiştir. Ki aslında bu da eksik bir öneridir. Birinci fıkraya “siyasi parti” ibaresini eklemeyi önermesi gerekirdi. Bununla birlikte metnin Resmî Gazete’deki halinde olması gerektiği gibi birinci fıkraya “siyasi parti” ibaresinin eklenmiş olduğu görülür.

¹⁸³ Maddenin görüşmeleri iki tutanak sayfasından ibarettir.

gruplarının istemi üzerine Başkan tarafından Danışma Kurulunun en geç yirmi dört saat içinde toplantıya çağrılacağına dair bir süre belirlemesi yapılmasıdır.

Madde üzerinde verilen biri maddenin tümünden metinden çıkarılması diğeri ise yine bazı değişiklikler yapılmasını öngören iki önerge ise kabul edilmemiş ve madde yukarıda belirtilen değişikliklerle birlikte oylanarak kabul edilmiştir.¹⁸⁴

3. 1973 İttüzüğünün Danışma Kurulu Maddesinde Günümüze Kadar Yapılan Değişiklikler

a. Genel Olarak

Yürürlükte bulunan 1973 İttüzüğünde bugüne kadar 16 kez değişiklik yapılmıştır. Danışma Kurulunun düzenlendiği 19'uncu madde üzerinde 1978, 1996, 2017 ve 2018 yıllarında olmak üzere 4 kez değişiklik olmuştur. Bunlardan 1996 değişikliği İttüzüğün geneli değerlendirildiğinde çok kapsamlı değişiklikler yapsa da 19'uncu madde bağlamında yapılan değişiklik teknik bir ifade güncellemesinden ibarettir.¹⁸⁵ 1978 ve

¹⁸⁴ MMTD, D. 3, C. 33, B. 57, 14/2/1973, s. 600-601. Kabul edilen metin şu şekildedir;

“Danışma Kurulu:

MADDE 19 - Danışma Kurulu, Millet Meclisi Başkanının başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur.

Bu kurul, İttüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir ve Başkanın İstemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir.

Gerektiğinde bir Hükümet temsilcisi veya Meclis Başkanvekilleri de Danışma Kuruluna çağırılabilir. Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmidört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağırılır.”

¹⁸⁵ Maddede yer alan “Millet Meclisi” ibaresi “Türkiye Büyük Millet Meclisi” şeklinde değiştirilmiştir.

2017 değişiklikleri kurumun işleyişine ve işlevine doğrudan etki eden değişikliklerdir. 2018 değişikliği ise Danışma Kurulunun kuruluşuna dair bir değişiklik olup, toplantıya Meclis Başkanının yerine Başkanvekillerinin de başkanlık etmesi hususu ile siyasi parti gruplarını temsilen toplantıya katılacak kişileri ele almıştır. Ayrıca 2018 değişikliği ile değişen hükümet sistemi sonucunda hükümet temsilcisinin Danışma Kuruluna davet edilmesi hükmü kaldırılmıştır. Etkileri farklı boyutlarda olsa da her halükarda günümüze değin yapılan toplam 16 değişikliğin 4 tanesinde, diğer bir ifade ile yüzde yirmi beşinde 19’uncu maddede değişiklik yapılması azımsanmayacak bir orandır. Buradan Danışma Kurulunun Meclis çalışmalarındaki önemli işlevi nedeniyle hükümlerinde sık sık güncelleme yapılması ihtiyacı oluştuğu değerlendirilmesi yapılabilir. Bu değişikliklerden 1978 değişikliği 1961 Anayasası döneminde; 1996, 2017 ve 2018 değişiklikleri ise 1982 Anayasası döneminde kabul edilmiştir.

1961 Anayasasının 1982 Anayasasına göre daha çoğulcu ve daha katılımcı niteliği bilinmektedir. Nitekim Tanör’ün belirttiği üzere *“İlk defa açık olarak 1980 müdahalesiyledir ki, yeni bir anayasanın yapılması fikrinin esas dürtüsü, özgürlüğün ve demokrasinin korunması ve pekiştirilmesi değil, otoritenin ve devletin güçlendirilmesi şeklinde belirmektedir.”*¹⁸⁶ Çalışmamızın kapsamı dışına çıkmamak için iki anayasa arasındaki tüm farklara değinmeyeceğiz. Ancak çalışmada parlamento çalışmalarını yönlendiren bir kurum olan Danışma Kurulu incelendiğinden iki anayasanın Meclis çalışmalarına etki eden farklarını kısaca belirtmek gerekmektedir. Buna göre 1961 Anayasasında toplantı yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğu iken 1982 Anayasası Meclisin toplantı yeter sayısını üye tam sayısının üçte birine düşürmüştür. Bu düzenleme ile yüksek toplantı yeter sayısının Özbudun’un ifadesiyle partizan amaçlarla engelleme

¹⁸⁶ Bülent TANÖR, **İki Anayasa: 1961-1982**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 1986, s. 97.

aracı olarak kullanılmasının önüne geçilmek istenmiştir.¹⁸⁷ 1982 Anayasası siyasi partilerin grup kurabilmelerini zorlaştırmış, grup kurmak için gereken asgari milletvekili sayısını 10'dan 20'ye çıkarmıştır. Bu düzenlemede de amaç yine Özbudun'un ifadesiyle siyasi parti gruplarına sağlanan çeşitli imkânlar nedeniyle, çok fazla grup kurulmasını, dolayısıyla Meclis çalışmalarında engellemeleri azaltmaktır.¹⁸⁸ Aynı şekilde 1982 Anayasası çift meclis sistemini kaldırmış, Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanı seçimlerinde tıkanmaları önleyici hükümler getirmiştir.

b. 1961 Anayasası Döneminde Yapılan Değişiklik (1978 Değişikliği)

Danışma Kurulunun düzenlendiği 19'uncu maddede ilk değişiklik 1978 yılında yapılmıştır. Bu değişikliğin amacı Danışma Kurulunun toplanamaması veya oy birliği ile öneride bulunamaması haline bir çözüm bulmaktır. Zira mevcut madde Danışma Kurulunun Millet Meclisi Başkanı başkanlığında siyasi parti gruplarının temsilcileri ile oluşacağını hüküm altına almıştı ancak Kurulda oluşacak önerinin Genel Kurula nasıl sunulacağına dair bir belirleme yapmamıştı. Diğer bir ifade ile Kurulda oluşacak uzlaşmanın hangi usulle ortaya çıkacağı, örneğin bir öneri ortaya çıkacaksa bunun oy birliği ile mi oy çokluğu ile mi oluşacağı belirsizdi. Nitekim bu durumun zaman zaman milletvekillerinin konuşmalarında da vurgulandığı görülür.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, s. 63.

¹⁸⁸ ÖZBUDUN, 2020, s. 64.

¹⁸⁹ Mehmet Altınsoy (Niğde) -“*Danışma Kurumu, adı üzerinde «Danışma Kurulu» dur. Getireceği öneri istişarî mahiyettedir. Yüce Heyetinizin reyi istikametinde, asıl ehemmiyetini, asıl kıymetini kazanacaktır. Ancak Danışma Kurulunda kararların ekseriyetle veya ittifakla alınacağına dair ne içtüzükte ne de Anayasada açık ve sarih bir hüküm vardır. Danışma Kurulu bir uzlaşma yeridir. Burada, Mecliste temsil edilen siyasî partilerin mümessilleri, kendi aralarında, meseleyi Heyeti Umumiye de enine boyuna müzakere edip vakit geçirmemek ve*

Bu değişikliğin detaylarına girmeden önce belirtmek gerekir ki, 1978 değişikliğinin parlamento tarihimizde Danışma Kurulunun işleyişine ciddi etkileri olmuştur. Öncelikle Danışma Kurulunun -bir veya birden çok siyasi parti grubunun toplantıya gelmemesi nedeniyle- toplanamaması halinde o güne kadar ki mevcut uygulamalar terk edilerek bu hallerde siyasi parti gruplarının kendi önerilerini Genel Kurula sunma imkânı doğmuştur. Bu imkânın doğması, ileride de görüleceği üzere parlamento çalışmalarında siyasi parti grup önerilerinin zamanla ciddi oranlara ulaşması nedeniyle kayda değer bir gelişmedir. Yine Danışma Kurulunda oy birliği oluşmaması halinde, tartışmalarla birlikte zaman zaman uygulama imkânı bulan, her grubun kendi önerisini Genel Kurula sunabilme imkânı artık bir norm haline gelmiştir. Bu da aynı şekilde grup önerilerinin ilerleyen zamanda ciddi sayılara ulaşmasının önünü açmıştır.

birtakım sürtüşmelere meydan vermemek için, bir aile mahremiyeti içerisinde, Meclis Başkanının riyasetinde hallederek, uzlaşarak, anlaşarak buraya gelmeyi temin istikametinde, bu gaye ile ihdas edilmiş bir müessesedir. Ancak, Danışma Kurulunda bir mesele üzerinde bir uzlaşmaya varılamazsa, Danışma Kurulunun faaliyetinin Heyeti Umumiye gelmeyeceği gibi, bunu önleyen bir kanun maddesi, bir Anayasa maddesi, bir İçtüzük maddesi bulunmadığı için, elbette Danışma Kurulu toplanır; orada bir şeyler görüşürse, görüşünü hangi istikamette tespit ederse Yüce Heyete arz etmek mecburiyetindedir. Bu bazan bir uyuşma şeklinde olabilir, bazan da şimdi olduğu gibi ayrı ayrı görüşlerin muhafazası şeklinde olabilir ” (MMTD, D. 4, C. 8, B. 36, 6/2/1975, s. 430)

Hasan Korkmazcan (Denizli) - “Böylesine önemli fonksiyonları olabilecek bir kurulun kararlarının hangi usuller içerisinde teşekkül edeceği hakkında İçtüzüğümüzde maalesef açıklık yoktur. Yani, Danışma Kurulu kararları ekseriyet oyu ile mi alınacaktır, yoksa oy birliği ile mi alınacaktır? Bu hususta İçtüzüğümüzde herhangi bir açıklık yoktur.. Bizim kanaatimizce, Danışma Kurulu kararları oybirliği ile alınabilir” (MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974, s. 279)

Değişikliğe giden süreç incelendiğinde Danışma Kurulu işlemleri üzerine Mecliste zamana yayılmış olsa da yaşanan bazı tartışmaların, değişiklik yapılmasını tetiklediği görülür. Öte yandan bu değişikliklerle Danışma Kurulunun işleyişine netlik kazandırılmaya çalışılmasının, ülkenin 1970’li yılların sonunda içinde bulunduğu şartların bir yansıması olduğu değerlendirilmesi de yapılabilir. Nitekim 1961 Anayasası döneminde 1970’li yıllarda hiçbir partinin parlamentoda mutlak çoğunluk sağlayamaması, kırılğan ve zayıf koalisyonlara yol açmış ve bunun sonucunda da ülkede ciddi siyasi buhranlar yaşanmıştır.¹⁹⁰ Özellikle 1970’li yılların sonlarına doğru artan şiddet olayları, siyasi ve sosyal istikrarsızlıklar, doğrudan Anayasaya yönelik eleştirilerin de yoğunlaştığı dönemlerdir.¹⁹¹ Bunca tartışma ve gerilimin parlamento çalışmalarına da etkileri olmuştur.

Bu noktada altı çizilmesi gereken bir husus da 1961 Anayasası döneminde siyasi parti gruplarının 10 milletvekili ile kurulabiliyor olmasıdır. Bu durum Mecliste siyasi parti grubu sayısının fazla olması sonucunu doğurmaktaydı. Siyasi parti gruplarının İctüzükten kaynaklanan çeşitli imkânları olduğu değerlendirildiğinde Mecliste yer alan grup sayısının çalışmaları doğrudan etkilemesi beklenen bir durumdur. Buna göre Danışma Kurulu siyasi parti gruplarının doğrudan katılım gösterdiği bir kurum olduğundan, grup sayısının fazla olması Danışma Kurulu işlemlerini de etkilemekteydi. Bu nedenlerle ülkenin içinde bulunduğu sorunlu bir dönemde Danışma Kurulu hükmünde değişiklik yapılmasının, parlamento çalışmalarının verimli şekilde sürdürülebilmesi amacı taşıdığı ortadadır. Nitekim değişikliğin 1978 tarihinde Millet Meclisi tatilde iken olağanüstü toplantı yapılarak gerçekleşmesi kayda değer bir olgudur. Olağanüstü toplantı talebinde bulunan CHP Grup başkanvekilleri Hayrettin Uysal ve Altan Öymen ile 109

¹⁹⁰ ÖZBUDUN, 2020, s. 46.

¹⁹¹ TANÖR, 1986, s. 61.

milletvekilinin olağanüstü toplantı talebinde Meclisin ulus ve ülke yararına daha etkin ve verimli çalışabilmesi gerektiği vurgulanıp bunun gerçekleşebilmesi için Meclis İktüzüğünde değişiklik yapılması amacıyla Meclisin olağanüstü toplantıya çağrıldığı ifade edilir.¹⁹² Görüldüğü üzere o dönemin iktidar partisi olan CHP, Danışma Kurulunda olası tıkanma ve engellemeleri ortadan kaldırarak Meclisin çalışmalarını kolaylaştırma amacı taşımaktadır. Zira Danışma Kurulu 1973 İktüzüğü ile ihdas edildikten sonra çoğunlukla uzlaşî ile öneride bulunmakla birlikte ilerleyen zamanda parlamento çalışmalarında zaman zaman tıkanmaların konusunu da oluşturmuştur.

Danışma Kurulunun doğası gereği önerilerin tüm siyasi parti gruplarının (ve Millet Meclisi Başkanının) oy birliği ile oluşması doğal bir beklentidir. Nitekim İktüzüğün yürürlüğe girdiği 1/9/1973 tarihinden sonra ilk toplantı 19/12/1973'te yapılmış, tüm siyasi parti gruplarının oy birliği ile uzlaşılan öneriler¹⁹³ yine 19/12/1973 tarihli 24'üncü birleşimde Genel Kurula sunulmuş ve kabul edilmiştir.¹⁹⁴ Bundan sonra tarihlerdeki tutanaklar incelendiğinde Danışma Kurulunu oluşturan tüm siyasi parti gruplarının ve Millet Meclisi Başkanının imzası ile Genel Kurulun onayına sunulan daha birçok öneri olduğu görülür.¹⁹⁵ Ancak tüm siyasi parti gruplarının uzlaşamadığı durumlar da Meclisin

¹⁹² MMTD, D. 5, C. 6, B. 166, 19/9/1978, s. 631.

¹⁹³ Bu öneriler şunlardı; Başkanlık Divanı ve Komisyonların üye sayısı ile siyasi parti gruplarına göre dağılımı, Kitaplık Karma Komisyonu ve Plan ve Bütçe Karma Komisyonunun üye sayısı ile dağılımının ertelenmesi ve Genel Kurul çalışmalarının 27/12/1973 tarihine kadar ertelenmesi.

¹⁹⁴ MMTD, D. 4, C. 1, B. 24, 19/12/1973, s. 90-92.

¹⁹⁵ Örneğin; MMTD, D. 4, C. 3, B. 71, 7/5/1974, s. 357, 392; MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974, s. 276; MMTD, D. 4, C. 6, B. 105, 3/7/1974, s. 361; MMTD, D. 4, C. 6, B. 106, 4/7/1974, s. 452.

yapısı gereği kaçınılmaz olarak yaşanır. Bu da Mecliste zaman zaman usul tartışmalarına neden olmuştur.

Bu konuda ilk usul tartışması 25/6/1974 tarihli 100'üncü birleşimde yapılmıştır.¹⁹⁶ Bu birleşimde tüm siyasi parti grubu başkanvekillerinin imzası bulunan iki ayrı Danışma Kurulu önerisi kabul edilmiştir.¹⁹⁷ Ancak bazı kanun teklif ve tasarılarının gündeme alınarak öncelikle görüşülmesine dair üçüncü öneri üzerinde tüm siyasi parti grubu temsilcileri uzlaşma sağlayamamıştır. Zira DP Grup Başkanvekili Hasan Korkmazcan ile CGP Grup Başkanvekili Vefa Tanır söz konusu önerinin eki listesinde yetki kanun tasarılarının yer almasını gerekçe göstererek Danışma Kurulu önerisine muhalefet şerhi düşmüşlerdir. Dolayısıyla tüm siyasi parti gruplarının oy birliği ile oluşmamış bir Danışma Kurulu önerisi Genel Kurulun onayına sunulmaktadır. Tutanaklar incelendiğinde bu durum İktüzüğün yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk kez yaşanmaktadır. Nitekim bu durumla ilk kez karşılaşıldığını Hasan Korkmazcan da konuşmasında belirtir.¹⁹⁸ Açılan usul tartışmasında Hasan Korkmazcan Danışma Kurulunun oy birliği ile öneride bulunabilen bir mekanizma olduğunu ileri sürüp, oy birliği ile öneride bulunmasına imkân olmadığını bu nedenle okunan önerinin Danışma Kurulu önerisi niteliğinde olmadığını savunur. CHP Grup Başkanvekili Selçuk Erverdi

¹⁹⁶ MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974, s. 278-282.

¹⁹⁷ Bu iki öneri şu konulardaydı;

- 1- Meclisin çalışma gün ve saatlerinde değişiklik yapılmasına dair öneri.
- 2- Meclisin 13/7/1974 tarihinden itibaren 1/11/1974 tarihine kadar tatile girmesine dair öneri. (MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974, s. 276.)

¹⁹⁸ "HASAN KORKMAZCAN (Denizli) – Böyle bir önergeye de ilk defa rastlıyorum; böyle bir önerge ile Meclisimiz ilk defa karşı karşıya kalıyor. Bu bakımdan, ilerideki tatbikata ışık tutar inancı ile söz istiyorum." (MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974, s. 279.)

ise bu görüşün aksini düşünmektedir. Erverdi özetle, Danışma Kurulunun tavsiye niteliğinde görüş bildirdiğini vurgulayıp, uzlaşma olmaması durumunda her grubun kendi görüşünün Genel Kurulun onayın sunulması gerekliliğini savunur. Birleşimi yöneten Başkanvekili milletvekillerinin sözleri sonrası yaptığı açıklamada Danışma Kurulu ile ilgili maddelerde bir boşluk olduğunu kabul eder ve ilerleyen dönemde bu boşlukların giderileceğini ifade eder. Ancak bu tartışmaların sonunda durumun değişmediği görülür. Başkan Danışma Kurulu önerisini iki grup başkanvekilinin muhalefet şerhine rağmen “Danışma Kurulu Görüşü” adı altında oya sunar ve bu görüş (aslında öneri) kabul edilir.¹⁹⁹

Aynı konuda benzer bir usul tartışması 8/1/1976 tarihinde yaşanmıştır.²⁰⁰ Bu tartışma da CGP’nin Millet Meclisinde grup kurması sonrasında Başkanlık Divanında ve Komisyonlarda siyasi parti gruplarına göre üye dağılımının yeniden belirlenmesi sürecinde ortaya çıkar. Danışma Kurulu önerisinin birinci maddesi olan Başkanlık Divanında üye dağılımı hususunda gruplar uzlaşmış ancak önerinin ikinci maddesinde komisyonlardaki üye dağılımına DP Grup Başkanvekili muhalefet etmiştir. Buradan hareketle muhalefet şerhi bulunan bir önerinin oylanamayacağı zira bunun Danışma Kurulu önerisi olarak değerlendirilemeyeceği görüşü ortaya atılmıştır. Daha önceki usul tartışmasına benzer cümlelerle yapılan tartışma sonrasında Başkan, geçmiş uygulamalar

¹⁹⁹ “...Bu nedenle ben, diğer hususları kapsayan Danışma Kurulu görüşünü oylarınıza sunuyorum.” (MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974, s. 282-283)

²⁰⁰ Aslında bu usul tartışması birbiriyle bağlantılı iki usul görüşmesinden oluşur. Bunlardan ilki muhalefet şerhi bulunan Danışma Kurulu önerilerinin oylanması hakkında, ikincisi ise Danışma Kurulu önerilerinde, Kurula katılanların oy birliğinin sağlanamaması halinde, alınmış olan kararın Danışma Kurulu önerisi niteliğinde olup olmadığı hakkındadır. (MMTD, D. 4, C. 14, B. 37, 8/1/1976, s. 320-336.)

göz önüne alınarak bunun öneri mahiyetinde kabul edildiğini belirtir ve Başkanın öneriyi oya sunduğu görülür.²⁰¹

Gerçekten tutanaklar incelendiğinde Danışma Kuruluna dair uygulamaların henüz tam netleşmediği bu dönemde zaman zaman muhalefet şerhi bulunmasına karşın önerilerin oylandığı görülür.²⁰² Diğer yandan bu dönemde siyasi parti gruplarının uzlaşmadığı durumlarda farklı görüşlerin ayrı birer öneri gibi değerlendirildiği ve her siyasi parti grubunun görüşünün ayrı ayrı oylandığı örnekler de yaşanmıştır.²⁰³ Hatta

²⁰¹ MMTD, D. 4, C. 14, B. 37, 8/1/1976, s. 335-336.

²⁰² Örneğin 7/1/1975 tarihli 22'nci birleşimde 3 maddelik Danışma Kurulu önerisi işleme alınmıştır. Önerinin 3'üncü maddesinde 3 siyasi parti grubunun muhalefet şerhi vardır. Öneri üzerinde müzakereler tamamlandıktan sonra önerinin maddeleri ayrı ayrı oylanır ve öneri kabul edilir. (MMTD, D. 4, C. 7, B. 22, 7/1/1975, s. 444-459.)

Yine başka bir örneğin 1/4/1975 tarihli 58'inci birleşimde yaşandığı görülür. Bu örnekte de yine 3 maddelik önerinin bu defa 2'nci maddesine 2 siyasi parti grubunun muhalefet şerhi vardır. Öneri üzerinde müzakereler tamamlandıktan sonra Başkan önerinin maddelerini ayrı ayrı oylayacağını bildirir (MMTD, D. 4, C. 11, B. 58, 1/4/1975, s. 263.) ancak bu oylama öncesinde istenen yoklamada toplantı yeter sayısı bulunamadığından önerinin oylaması bir sonraki birleşimde yapılır. (MMTD, D. 4, C. 11, B. 59, 2/4/1975, s. 299-300)

²⁰³ Örneğin Danışma Kurulunun 17/4/1975 tarihli toplantısında Başkanlık Divanında boşalan bir idareci üyeliğin (bugünkü idare amiri) hangi siyasi parti grubuna düşeceği görüşülmüş ancak bir uzlaşma sağlanamamıştır. AP, MSP ve DP grupları temsilcilerine ait birinci görüş MSP'ye düşen bir divan üyeliğinin CHP'ye, idareci üyeliğin ise MSP'ye düşmesi gerektiği yönündedir. Millet Meclisi Başkanvekili ile CHP grubu temsilcisine ait ikinci görüş ise boşalan idareci üyeliğin CHP'ye verilmesi gerektiği yönündedir. Danışma Kurulunun bu iki ayrı görüşün Genel Kurulda oylanmasına dair önerisi işleme alınmış ve önerinin müzakeresi sonunda Başkan iki görüşü de okutarak ayrı ayrı Genel Kurulun oyuna sunacağını ifade etmiştir. Üç siyasi parti grubuna ait

siyasi partilerin görüşlerinin öneri niteliğinde işleme alındığı örneklerde birden fazla siyasi partinin belli bir görüşte uzlaştığı ve bu partilerin görüşünün ortak görüş şeklinde oylandığı, diğer grup/grupların görüşlerinin de ayrıca işleme alındığı örnekler de olduğu görülür.²⁰⁴

Görüldüğü üzere 1978 değişikliği öncesinde Danışma Kurulu önerisinin oluşması ve önerinin işleme alınmasına dair bir standart oluşmamıştır. Farklı uygulamalar ve gerçekleşen tartışmalar bu durumu açıkça göstermektedir.

Danışma Kurulu önerisinin ne şekilde oluşacağına ilişkin bu tartışmalı sürecin yanı sıra bir sorun da tüm siyasi parti grubu temsilcilerinin toplantıya katılımının zorunlu olup olmaması hususunda yaşanmıştır. Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun teklifinin görüşülmesi için AP ile MSP milletvekilleri Meclisi olağanüstü toplantıya çağırmıştır. Ancak bu teklifinin görüşmelerine CHP muhalefet etmektedir.²⁰⁵ Kullanılan araçlardan birisi de teklifin öncelikle görüşülmesi konusunu müzakere etmek üzere çağrılan Danışma Kurulu

birinci görüşün kabul edilmesi sonucunda ikinci görüşün oylaması yapılmamış ve bu şekilde Danışma Kurulu önerisi aracılığıyla 3 siyasi parti grubunun görüşü kabul edilmiştir. MMTD, D. 4, C. 11, B. 68, 17/4/1975, s. 485-492. Siyasi Parti gruplarının görüşlerinin öneri olarak oylandığı başka bir örnek; MMTD, D. 4, C. 7, B. 19, 18/12/1974, s. 349-368.

²⁰⁴ Örneğin Danışma Kurulunun 6/2/1975 tarihli toplantısında 11 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Genel Kurulda görüşülmesi konusu görüşülmüş ve bir oy birliği oluşmamıştır. Konuya dair Millet Meclisi Başkanının, CHP'nin ve MSP'nin ayrı ayrı görüşleri vardır. Ayrıca, AP, DP ve CGP de müşterek bir görüş sunmuşlardır. Sonuçta önce CHP grubunun görüşü oylanmış ve kabul edilmemiştir. Sonra 3 siyasi parti grubunun ortak görüşü oylanmış ve kabul edilmiş, MSP grubu da görüşünden vazgeçtiğinden bu görüş oylanmamıştır. MMTD, D. 4, C. 8, B. 36, 6/2/1975, s. 424-432.

²⁰⁵ AKÇALI, 1978, s. 8.

toplantısına katılmamaktır. Bu noktada Danışma Kuruluna bir siyasi parti grubu temsilcisinin katılmaması durumunda Danışma Kurulunun toplanamayacağını ve böyle bir durumda da Genel Kurula bir öneri getirilemeyeceği görüşü savunulur. Diğer bir ifade ile bu görüşün temeli tüm siyasi parti gruplarının temsilcilerinin katılımı olmaksızın Danışma Kurulundan da bahsedilemeyeceği düşüncesine dayanmaktadır. Akçalı bu düşünceye katılmamaktadır. Yazara göre bütün grupların temsilcilerinin katılımı zorunlu değildir. Zira İçtüzük belirli konularda Danışma Kurulunun toplantıya çağrılmasını zorunlu tutmuştur. Ancak toplanabilmesi için herhangi bir çoğunluk öngörülmemiştir.²⁰⁶ Dolayısıyla Danışma Kuruluna tüm siyasi parti gruplarının katılmaması halinde katılan temsilcilerin önerilerinin Meclis Başkanınca Genel Kurula sunulması gerekmektedir.²⁰⁷

Meclis uygulamalarına bakıldığında bu tartışmada Başkanlığın, CHP'nin görüşüne uygun tutum gösterdiği anlaşılmaktadır. Nitekim bu tartışmadan sonra bir veya birden fazla siyasi parti grubunun katılmadığı birçok toplantının yapılamadığı anlaşılmaktadır.²⁰⁸ Konuya dair Genel Kurulda açılan usul tartışmasında da birleşimi yöneten Başkan bu tutumu ifade eder.²⁰⁹ Hatta Başkanın ifadesi ile bu olay ilk kez

²⁰⁶ AKÇALI, 1978, s. 6.

²⁰⁷ AKÇALI, 1978, s. 9.

²⁰⁸ 15/9/1976 tarihli toplantı CHP ve DP katılmadığından, 20/9/1976 tarihli toplantı CHP, DP ve CGP katılmadığından, 1/10/1976 tarihli toplantı CHP, MSP, DP ve CGP katılmadığından, 10/1/1977 tarihli toplantı AP ve MSP katılmadığından, 31/1/1977 tarihli toplantı AP katılmadığından, 25/3/1977, 26/3/1977, 28/3/1977 ve 30/3/1977 tarihli toplantılar MSP katılmadığından, 18/4/1977 tarihli toplantı AP ve MSP katılmadığından, 26/12/1977, 28/12/1977 ve 29/12/1977 tarihli toplantılar CHP katılmadığından, 6/1/1978 ve 10/1/1978 tarihli toplantılar AP katılmadığından yapılamamıştır. (AKÇALI, 1978, s. 8 - 8 numaralı dipnot-)

²⁰⁹ “...Başkanlığın tutumunu biliyorsunuz. Başkanlık, uygulamalara ve içtüzüğümüzün hükümlerine uygun olarak bir sayın grupun veya iki sayın grupun toplantıya katılmaması halinde

yaşanmamaktadır, bu sorunun yaşandığı tarihten önceki uygulamalarda da bir siyasi parti grubunun katılmaması nedeniyle çok kez Danışma Kurulu toplantısı gerçekleştirilememiştir.²¹⁰ Dolayısıyla 1978 değişikliği öncesinde Başkanlığın tutumu çok nettir; tüm siyasi parti gruplarının katılımı Danışma Kurulu toplantısı gerçekleşebilmesi için bir zorunluluktur.

Sonuç olarak Danışma Kuruluna bir siyasi parti grubunun katılmaması durumunda veya toplantıya tüm siyasi parti grupları katılmakla birlikte tüm gruplarının uzlaşmadığı durumda siyasi parti gruplarının görüşlerini Genel Kurulun onayına sunma imkânı sağlanabilmesi için CHP Grup başkanvekilleri Hayrettin Uysal ve Altan Öymen ile 9 milletvekili 9/5/1978 tarihinde İçtüzük değişiklik teklifi vermişlerdir.

Bir maddelik (yürürlük ve yürütme maddeleri hariç) bu teklifin madde gerekçesinde bir siyasi parti grubunun katılmaması durumunda Danışma Kurulunun toplanıp öneri sunamadığının vurgulandığı ve bu durumun Meclis çalışmalarını engelleyici bir sonuç doğurabildiği ifade edilmiştir.²¹¹ Görüldüğü üzere CHP grubu Danışma Kurulu konusunu

öneri getirmeyeceği konusunda görüşe sahiptir. Bu görüşe sahibiz...” MMTD, D. 4, C. 20, B. 138, 30/9/1976, s. 799.

²¹⁰ *“Değerli arkadaşlarım, ayrıca Danışma Kurulu, Meclis Başkanlığınca, çeşitli partilerimizce, bu olay ortaya çıkmazdan evvel 7.1.1976 tarihinde, 2.7.1976 tarihinde 4.7.1976 tarihinde, 6.7.1976 tarihinde dört kez toplantıya çağrıldığı halde, bir siyasi parti grubumuz katılmadığı için, biraz evvel ifade ettiğim biçimde uygulama yapılmış ve Genel Kurula öneri getirilememiştir.”* MMTD, D. 4, C. 20, B. 138, 30/9/1976, s. 806.

²¹¹ Madde gerekçesi şu şekildedir;

Millet Meclisi içtüzük teklifinin 13 ncü maddesinde yer alan Danışma Kurulu Anayasa Komisyonunca 19 ncu madde olarak kabul edilmiş ve Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 19 ncu maddesinde yer almıştır. Millet Meclisi İçtüzüğü'ndeki bu maddenin teklif gerekçesinde Meclis çalışmasını düzenlemek amacı ile görev yapacağı belirtilen bu kurum, 19 ncu maddenin bugünkü

bir açıklığa kavuşturma arayışındadır. Zira CHP bu tarihte iktidar partisi konumdadır²¹² ve olağanüstü toplantı talebinde ve de İçtüzük değişikliği teklifinin gerekçesinde görüldüğü üzere Meclisin çalışması gerektiğinden Danışma Kurulu esas görevine yani Meclisin çalışmalarını düzenleyici rolüne kavuşturulmalıdır.

Teklif esasen mevcut maddeye yeni bir fıkra eklemektedir. Buna göre İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine ve görüş bildirmesine bağlanmış hallerde, Danışma Kurulu yapılan ilk çağrı üzerine toplanamazsa, oy birliği ile tespit, teklif yapamazsa veya görüş bildiremezse Meclis Başkanı veya siyasi parti gruplarına ayrı ayrı ve doğrudan istemlerini Genel Kurula sunma imkânı getirilmesini öngörmektedir. İstem ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alacak ve Genel Kurul işaret oyu ile karar verecektir. Teklifin ilk halindeki bu tasarım Anayasa Komisyonunda

hali ile Millet Meclisi iradesinin de üstünde bir yer işgal eder durumdadır. Millet Meclisi içtüzüğünün birçok maddelerinde Danışma Kurulundan görüş alınmadan konunun Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulma ve karar alma olanağı olmadığı açıktır. 19 ncü maddenin hükmüne göre Danışma Kurulu üye tamsayısı ile toplanır. Danışma Kurulu, üyelerinden her hangi biri katılmadığı zaman toplantı yapma, içtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirme ve bu hususta karar alma olanağından yoksun bulunmaktadır. Bu durumda da Meclis çalışmaları engellenebilmektedir. Oysa Danışma Kurulunun esas görevi Meclis çalışmalarını düzenleme olmalıdır. MMTD, D. 5, C. 6, B. 166, 19/9/1978, Sıra Sayısı 107, s. 1-2.

²¹² 1977 Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda oluşan çalkantılı süreçte azınlık hükümeti kuran CHP güvenoyu alamamış (MMTD, D. 5, C. 1, B. 12, 3/7/1977, s. 75) sonraki süreçte Demirel Başbakanlığında AP, MSP ve MHP koalisyon hükümeti kurulsa da bu hükümet de 31/12/1977 tarihinde güvensizlik oyu ile düşmüştür. (MMTD, D. 5, C. 2, B. 85, 31/12/1977, s. 97) Bunun üzerine 5/1/1978 tarihinde Ecevit'in Başbakanlığında CHP, CGP, DP ve bağımsız milletvekillerinden oluşan koalisyon hükümeti kurulmuştur.

değiştirilse²¹³ de teklifin Genel Kurul görüşmelerinde verilen bir önerge ile ilk hale dönmüş ve madde bu şekilde kabul edilmiştir.²¹⁴

c. 1982 Anayasası Döneminde Yapılan Değişiklikler (1996, 2017 ve 2018 Değişiklikleri)

1982 Anayasası Döneminde İttüzüğün Danışma Kurulu maddesinde 3 değişiklik yapılmıştır. Bunlardan 2 tanesi hükümet sisteminin değiştiği 16/4/2017 tarihli Anayasa değişikliği referandumu sonrasında, 1 tanesi ise 1996 yılında gerçekleşmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere 1996 değişikliği teknik bir ifade düzeltilmesinden ibarettir. Ancak 2017 ve 2018 yıllarında yapılan değişikliklerin parlamento çalışmalarına etkileri olmuştur. Öncelikli olarak belirtmek gerekir ki; 2017 değişikliğinin doğrudan yeni hükümet sistemi ile bağlantılı olduğu söylenemez. Aşağıda detaylandırılacağı üzere bu değişiklik parlamento içinde süregelen uygulamaların değiştirilme arayışlarından kaynaklanmıştır. Bununla birlikte 2018 değişikliğinde yeni hükümet sistemi doğrultusunda Danışma Kurulunun kuruluşunda bir değişiklik olmuştur.

²¹³ Komisyon değişikliği şu şekilde idi;

“Danışma Kurulu ittifakla toplanamıyorsa Meclis Başkan yirmidört saat sonra ikinci bir toplantı için Millet Meclisi partiler gruplarının temsilcilerini davet eder. Bu ikinci toplantıda da çoğunluk sağlanamaz, gruplardan biri veya ikisi katılamaz ise Meclis Başkan ve katılan grup temsilcilerinin çoğunluğuyla Danışma Kurulu toplanır, görüş bildirir ve konu Millet Meclisi Genel Kuruluna bu yoldan getirilir.”

²¹⁴ Fıkranın kabul edilen son hali;

“İttüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağında toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkan 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.”

i. 27/7/2017 Tarihli Değişiklik

Kapsamlı bir İçtüzük değişikliği olan 27/7/2017 tarihli ve 1160 sayılı Kararla 16 maddede değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden birisi de 19'uncu maddeye ilişkindir. Bu değişikliğin temel amacı Danışma Kurulu önerisinin (veya duruma göre grup önerilerinin) Genel Kurulda işleme alınıp usulünü netleştirmektir. Nitekim değişiklikle o güne kadarki uygulamalardan kayda değer şekilde farklılık oluşmuştur. Değişiklikle 19'uncu maddenin beşinci fıkrasını şu şekilde yeniden düzenlemiştir;

“İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, 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 Başkanlığın sunuşlarında yer alır. Danışma Kurulu önerileri görüşmesiz oylanır. Grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilir. Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilir.”

Altı çizili kısımlarda görüldüğü üzere Danışma Kurulu önerileri ile grup önerilerinin Genel Kurulda ne şekilde işlem göreceği ayrıntılı şekilde düzenlenmektedir. Fıkranın eski halinde²¹⁵ önerilerin işaretle oylanacağı belirtilmekle birlikte hangi usulle

²¹⁵ “İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkan veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini

işleme alınacağına dair bir hüküm yoktu. Bu duruma dair yerleşik uygulama, Danışma Kurulu önerisi/grup önerisini usule ilişkin konulardan sayıp İçtüzüğün 63'üncü maddesine²¹⁶ göre bir görüşme açmaktı. Esas olarak Genel Kurulda açılan usul tartışmalarında ne şekilde işlem yapılacağını düzenleyen bu hüküm her bir öneri için 2 lehte 2 aleyhte olmak üzere dört siyasi parti grubuna 10'ar dakika söz verilme şeklinde uygulama bulmuştu. Danışma Kurulu önerileri açısından bu öneriler çok büyük oranda görüşmesiz oylandığından bu durumun önemli bir sorun teşkil ettiği söylenemez. Ancak grup önerilerinde durum farklıdır. Grup önerilerinin uzun görüşmelere neden olduğu, önerileri görüşmenin uzun zaman alması nedeniyle asıl konuya çok geç geçildiği vb. söylemler ile iktidar grubu sık sık serzenişte bulunmaktaydı. Nitekim teklif sahibi olan AK Parti ve MHP Grup Başkanvekilleri ile milletvekilleri de İçtüzük değişikliği gerekçelerinde şu cümlelerle bu durumu açık bir biçimde ifade ederler;

doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.”

²¹⁶ 2017’de söz konusu 63’üncü madde de değişmiştir. 2017 değişikliğinden önce bu madde şu şekildeydi;

“Usul hakkında konuşma

MADDE 63- Görüşmeye yer olup olmaması, Başkanı gündeme veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma usullerine uymaya davet, bir konuyu öne alma veya geriye bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur.

Bu yolda bir istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir.

Bu görüşme sonucunda oya başvurmak gerekirse, oylama işaretle yapılır.”

*“...siyasi parti gruplarının önerilerini ayrı ayrı Genel Kurul’a getirdikleri durumlarda ise; zamanın daha etkili ve verimli kullanılarak uzun ve gereksiz polemiklere girilmemesi ve bir an önce ana gündeme geçilebilmesi için...”*²¹⁷

Görüldüğü üzere teklif teamül ile şekillenmiş olan grup önerilerinin işleme alınış usulünü normatif olarak düzenlemekte ve bir sınırlama da getirmektedir. Nitekim muhalefet partileri gerek Anayasa Komisyonu gerekse de Genel Kurul görüşmelerinde bu maddeye şiddetli şekilde itiraz etmişler bu düzenleme ile muhalefetin sesinin kısıldığı ve muhalefetin gündemi belirleme hakkının ortadan kaldırıldığı söylemlerini sıkça kullanmışlardır. Hatta CHP grubu İçtüzük görüşmeleri esnasında bir birleşimin sonunda Genel Kurulu terk etmeyerek protesto eylemi düzenlemiştir. Grup Başkanvekili Özgür Özel bu eylemin sebebini açıklarken açık bir şekilde bu düzenlemeyi zikrederek muhalefetin sesinin kısılmasına karşı barışçı eylem düzenlediklerini ifade eder.²¹⁸

²¹⁷ Madde gerekçesinin tamamı şu şekildedir;

“Madde 2- Danışma Kurulu oybirliği ile bir konu üzerinde tespit ve teklifte bulunur veya görüş bildirirse, siyasi parti gruplarının görüş birliği içinde olduğu bu öneri üzerinde görüşme yapılmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Danışma Kurulunun oybirliğiyle karar alamadığı ve siyasi parti gruplarının önerilerini ayrı ayrı Genel Kurul’a getirdikleri durumlarda ise; zamanın daha etkili ve verimli kullanılarak uzun ve gereksiz polemiklere girilmemesi ve bir an önce ana gündeme geçilebilmesi için, öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilmesi öngörülmektedir. Bu düzenlemeyle, İçtüzüğün diğer maddelerine ve teamüllerine göre yürütülen grup önerileri üzerindeki görüşmelerin belirli bir hüküm altına alınması amaçlanmıştır.” TBMMTD, D. 26, C. 48, B. 117, 24/7/2017, Sıra Sayısı 492, s. 6.

²¹⁸ “ÖZGÜR ÖZEL (Manisa) – Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; bu gece Meclisin çalışması tamamlandı. Cumhuriyet Halk Partisi olarak İç Tüzük görüşmelerinde “Milletvekillerinin,

Teklif Genel Kurulda kabul edildikten sonra CHP grubu 1160 sayılı kararın bazı maddelerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmışlardır. Kararın Danışma Kuruluna dair yukarıda izah edilen düzenlemeyi yapan 2'nci maddesi de iptal isteminin konularından biridir. Anayasanın 2'nci ve 87'nci maddelerine aykırılığı iddiası ile iptal isteminin gerekçesinde bu düzenlemenin milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetleri kapsamındaki görev ve yetkilerini etkin bir şekilde kullanmalarını engelleyici nitelikte olduğu ve yasama işlevini ölçüsüz şekilde sınırlandırdığı ifadeleri yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi kararında özetle Meclisin daha etkili ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla konuşma sürelerini sınırlamanın hukuk devleti kavramının temel ilkelerinden ölçülülük ilkesinin alt ilkeleri olan elverişlilik ve gereklilik ilkeleriyle çelişen bir yönü bulunmadığını ifade eder. Mahkeme, bu düzenlemenin milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine katılımını

muhaletin, milletin sözü kısıyor.” diye çok eleştirimiz oldu ve bunun karşısında nasıl bir direnç göstereceğimiz merak konusuydu. Aynı “adalet yürüyüşü”nde olduğu gibi, barışçıl, hem çok aktif hem çok pasif bir direnişle, sizler bu gece evlerinize giderken, ortadan kaldırılan söz haklarımıza, temel kanun olarak getirildiği için üzerinde 54 milletvekilimiz söz alabilecekken 21 milletvekilimizin ancak konuşmasına, yayımlandığı tarihten itibaren on dakikalık sözlerin üç dakikaya düşmesine, muhaletin sesinin kesilmesine bir tepki olarak Cumhuriyet Halk Partisi Grubu milletin oylarıyla geldiği Parlamentoyu bu gece terk etmiyor, milletin söz hakkını savunmaya devam ediyoruz. Teşekkür ederiz. (CHP sıralarından alkışlar)

BAŞKAN – Teşekkür ediyorum. (CHP milletvekillerinin “Hak, hukuk, adalet!” şeklinde slogan atmaları)” TBMMTD, D. 26, C. 49, B. 119, 26/7/2017, s. 172.

Eylem haberlere de konu olmuştur. <https://www.cnnturk.com/turkiye/chpli-vekillerden-meclisi-terk-etmeme-eylemi>; https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/chpden-meclis-genel-kurulunu-terk-etmeme-eylemi,J6jI_1167EOC_81vnm_siw; <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-40741735> E. T. 28/8/2021.

engelleyici nitelikte olmadığı değerlendirilmesini de yapar. Zira Mahkemeye göre bir konu grup önerisi olmadan önce Danışma Kurulu toplantısı yapılmak zorunda olduğundan ve konu bu toplantıda zaten dile getirildiğinden tüm siyasi parti gruplarının konudan haberdar olmaları sağlanmaktadır. Mahkeme, bu öneri hakkında Genel Kurulda görüşme de açılmasını da ifade ederek bu nedenlerle düzenlemeyi milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine katılımını engelleyici bir düzenleme olarak görmemiştir.²¹⁹ Bu maddeye dair karar oy birliği ile alınmıştır.

Bizce gerek başvurunun gerekse de Mahkemenin, konuya sadece siyasi parti grupları açısından bakması eleştirilebilir. Nitekim başvurunun gerekçesindeki;

*“...grup önerileri üzerindeki görüşmeler sırasında öneride bulunan siyasi parti grubuna mensup bir milletvekiline beş, diğer siyasi parti gruplarından birer milletvekiline ise üçer dakika konuşma hakkı tanınmasının, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetleri kapsamındaki görev ve yetkilerini etkin bir şekilde kullanmalarını engelleyici nitelikte olduğu ve yasama işlevini ölçüsüz bir şekilde sınırlandırdığı...”*²²⁰

ifadeleri de soruna sadece siyasi parti grupları açısından yaklaşıldığını göstermektedir. Oysa bu düzenleme, Danışma Kurulu önerilerinin görüşmesiz oylanacağını öngörmesi, siyasi parti grubu önerileri üzerinde ise sadece siyasi parti gruplarına mensup milletvekillerine söz hakkı tanımış olması nedeniyle grup kuramamış siyasi partilere mensup veya bağımsız milletvekillerine söz hakkı tanımamaktadır. Diğer bir ifade ile bağımsız ve grubu bulunmayan milletvekilleri önerilerin görüşülmesinde dışarıda bırakılmıştır. Özellikle Danışma Kurulu önerilerinde durum daha da kötüdür.

²¹⁹ Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2017/162, K. 2018/100, K. T. 17/10/2018, R. G. 3/1/2009, S. 30644, s. 6-8.

²²⁰ ibid, s. 5-6.

Zira bu önerilerin Genel Kurulda görüşülmeden oylanması Genel Kurul müzakerelerinde grubu olmayan milletvekilleri için yasama ve denetim faaliyetlerine katılmada ciddi bir sınırlama getirmektedir. Danışma Kurulunun Meclis çalışmalarındaki işlevi düşünüldüğünde bu sınırlamanın ciddiyeti yadsınamaz. Hele ki bu kurumun Meclis Başkanı başkanlığında siyasi parti gruplarının temsilcilerinden oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda zaten grubu olmayan milletvekilleri için dezavantajlı olan durum, Genel Kurulda görüşme de yapılamaması nedeniyle tümünden engelleyici bir sonuç doğurmuştur. Bu bağlamda önceki uygulamada Danışma Kurulu/grup önerileri üzerinde usul tartışması açılması ve 2 lehte 2 aleyhte olmak üzere dört milletvekiline söz verilmesi en azından uygulama ile bir kapının açık olması anlamına gelmekteydi. Nitekim 2011 ve 2016 yıllarında grup başkanvekilleri arasında imzalanan mutabakat metinlerinde grup önerileri üzerinde ilk konuşma hakkı öneri sahibi gruba ait olmak şartıyla, iki lehte iki aleyhte şeklinde usul görüşmesi kapsamında konuşma yapılmasına dair maddeler bulunmaktadır.²²¹ Belki bu noktada daha önceki uygulamalarda da grubu bulunmayan partilere mensup veya bağımsız milletvekillerinin Danışma Kurulu önerileri üzerinde fiilen söz almamaları nedeniyle durumun değişmediği düşüncesi ileri sürülebilir. Ancak

²²¹ 14/11/2011 tarihinde grup başkanvekilleri ile yapılan toplantıda mutabık kalınan madde; *“Siyasi parti grup önerilerinde ilk söz hakkı lehte öneri sahibi grubun başkanvekilinin işaret ettiği milletvekiline aittir. Kalan lehte ve aleyhte söz talepleri uzlaşma olmaması halinde kura çekilerek belirlenecektir.”* (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni, S. 5, TBMM Basımevi 2021, s. 4.)

31/3/2016 tarihinde TBMM Başkanı ve grup başkanvekilleri arasında yapılan toplantıda mutabık kalınan madde; *“Siyasi parti grup önerilerinde ilk söz hakkı lehte öneri sahibi grubun grup başkanvekiline veya onun işaret ettiği milletvekiline aittir. Kalan lehte ve aleyhte söz talepleri uzlaşma olmaması halinde kura çekilerek belirlenecektir.”* (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni, S. 5, TBMM Basımevi 2021, s. 8.)

buna da katılmak mümkün değildir. Bir hakkın fiilen kullanılmaması veya kısmen kullanılması, o hakkın hukuk âleminde anlamsızlığını göstermez ve sona erdirilmesini meşru kılamaz. Grup önerileri üzerinde de sadece öneride bulunan siyasi parti grubu ile diğer gruplara söz hakkı tanınması da aynı gerekçelerle ciddi bir geriye gidiştir. Bu nedenle 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 43'üncü maddesinin üçüncü fıkrası²²² kapsamında Mahkeme, iptal isteminin gerekçeleri ile bağlı olmadığından bu konuyu da kararında irdemesi gerekmektedir. Ancak bu yapılmamış ve daha önce de ifade edildiği gibi Danışma Kurulunun milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerinden çok bu çalışmalarda siyasi parti gruplarının ağırlığını ve etkisini üst düzeye çıkaran rolü perçinlenmiştir.

ii. 9/10/2018 Tarihli Değişiklik

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yeni sistemin gerekliliklerine uyum amacıyla siyasi parti gruplarının uzlaşısıyla²²³ bir İçtüzük

²²² 6216 sayılı Kanunun 43'üncü maddesinin üçüncü fıkrası;

“(3) Mahkemenin, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüünün Anayasaya aykırılığı hususunda ileri sürülen gerekçelere dayanma zorunluluğu yoktur. Mahkeme, taleple bağlı kalmak şartıyla başka gerekçeyle de Anayasaya aykırılık kararı verebilir.”

²²³ *“ÖZGÜR ÖZEL (Manisa) – Sayın Başkan, salonda bulunan herkese çok teşekkür ediyoruz. Büyük bir krize dönüşmesi olası bir İç Tüzük değişikliği daha önce pek de bu derece örneğine rastlamadığımız bir şekilde birlikte bir çalışmayla 5 partinin katkılarıyla bugün bu hâle geldi... Bu uzlaşıdan en çok iktidar partisinin ve Meclisi verimli çalıştırmak isteyen herkesin memnun kalacağından emin olabilirsiniz.”*

“MUHAMMET EMİN AKBAŞOĞLU (Çankırı) – Teşekkür ediyorum Sayın Başkanım. Çok değerli arkadaşlar, ben de hakikaten, güzel bir çalışma neticesinde bütün partilerin ortak

değişikliği yapılmıştır. 27 maddelik bu değişiklik paketinde yeni hükümet sisteminin gereği kapsamında yapılan değişikliklerden bir tanesi de Danışma Kuruluna hükümet temsilcisinin çağrılabilmesine dair ibarenin metinden çıkarılmasıdır. Buna göre “*Gerektiğinde bir Hükümet temsilcisi veya Meclis başkanvekilleri de Danışma Kuruluna çağrılabilir.*” şeklinde olan üçüncü fıkradaki “*bir Hükümet temsilcisi veya*” ibaresi metinden çıkarılmıştır. Böylece Danışma Kurulu toplantılarına hükümet temsilcisinin katılma imkânı kalmamıştır. Bu değişiklik hükümet sistemine uyum amacıyla İçtüzükte yer alan bazı ibarelerin topluca ayıklandığı kapsamlı bir madde içinde yer almıştır. Bu maddenin gerekçesinde²²⁴ de açıkça belirtildiği üzere yapılan metinden çıkarmanın sebebi anayasa değişikliğidir. Dolayısıyla düzenleme ile doğrudan yeni sistemin gerekliliği kapsamında erkler arası ayrımın pekiştirilmesi amaçlandığı anlaşılmaktadır.

2018 değişikliğinde ayrıca hükümet sistemi değişikliği kapsamında olmamasına karşın Danışma Kurulunun yapısında başka bir değişiklik daha yapılması amaçlanmıştır. Buna göre toplantıya grupları temsilen milletvekillerinin katılımının önü kapatılmış ve grup başkanvekillerinin katılımı zorunlu hale getirilmiştir. Bu değişiklikten önce mevcut maddenin birinci fıkrası;

mutabakatıyla, uzlaşmayla ve oy birliğiyle geçen bu teklif nedeniyle...” Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, D. 27, C. 1, Toplantı 1, 4/10/2018, s. 88-89.

²²⁴ “*Madde ile, Anayasa değişikliğine uygun olarak İçtüzüğün çeşitli maddelerinde geçen “kanun tasarısı”, “hükümet”, “bakanlar kurulu” gibi ibareler madde metinlerinden çıkarılmış, gereken yerlere “Cumhurbaşkanı yardımcısı”, “bakan”, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” gibi ibareler eklenmiş; tümüyle işlevsiz hâle gelmiş maddeler yürürlükten kaldırılmış ayrıca kurucu nitelikte düzenleme getirmeyen salt teknik uyum amacını gözetken düzenlemelere toplu olarak yer verilmiştir.*” TBMMTD, D. 27, C. 2, B. 5, 9/10/2018, Sıra Sayısı 4, s. 8.

“Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya vekillerinden birisi veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur.”

şeklindeydi. Bu hüküm doğrultusunda toplantılara Meclis Başkanı başkanlık yapmak durumundaydı. Meclis Başkanının yurt dışında olması vb. durumlarda görevlerini vekâleten yürüten Meclis Başkanvekili toplantıyı yürütmekteydi. Hatta Meclis Başkanı Ankara’da olmasına rağmen toplantıyı Meclis Başkanvekillerinin yönettiği de sıkça karşılaşılan bir durumdu. Siyasi parti grupları açısından ise grubu temsilen grup başkanı veya başkanvekilinin yanı sıra yetkilendirilmiş bir milletvekili de grubu temsilen toplantıya katılabilmekteydi. Bu değişiklikte birlikte birinci fıkra şu şekilde oluşmuştur;

“Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kurulur.”

Görüldüğü üzere değişiklik sonucu öncelikle zaman zaman yaşanan Meclis Başkanvekillerinin toplantıyı yönetmesi uygulaması İctüzük hükmü haline getirilmiştir. İkinci olarak Danışma Kurulu toplantısında siyasi parti gruplarının milletvekillerince temsil edilmesinin önü kapatılmak istenmiştir. Bunun temel nedeni gerekçede²²⁵ vurgulanmasa da Danışma Kurulunun önemli işlevi nedeniyle grupların toplantılarda üst seviyede temsil edilmesi gerekliliği düşüncesidir. Zira düzenleme öncesi son yıllardaki

²²⁵ Maddenin gerekçesi şu şekildedir;

“Madde ile, Danışma Kurulunun kimlerden oluşacağı hususu yeniden düzenlenmiş; bu çerçevede TBMM Başkanvekillerinin de Danışma Kuruluna başkanlık edebileceği ve siyasi parti gruplarından sadece grup başkanı ve başkanvekillerinin Danışma Kurulu toplantılarına katılabileceği hüküm altına alınmıştır.” TBMMTD, D. 27, C. 2, B. 5, 9/10/2018, Sıra Sayısı 4, s.

toplantılarda grup başkanvekilleri yerine milletvekillerinin toplantıya gelmesinin geçmiş yıllara göre sıkça yaşanan bir durum olduğu görülür.²²⁶ Uygulamada gruplarını temsilen toplantıya katılan milletvekilleri grup başkanı/başkanvekili imzalı bir yetki belgesi ile toplantıya gelmekteydi. Bu yetki belgeleri ilgili olduğu toplantıya ait evraklarla birlikte arşivlenmekteydi.²²⁷ Bu düzenlemeye rağmen uygulamada grup başkanvekilleri toplantıyı yönetecek Meclis Başkanvekiline bilgi vererek zaman zaman toplantılara grubu temsilen bir milletvekilini görevlendirmektedirler.

²²⁶ TBMM Danışma Kurulu Tutanakları.

²²⁷ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TBMM DANIŞMA KURULUNUN İŞLEVİ, KURULUŞU, GÖREV VE YETKİLERİ, İŞLEYİŞİ VE ETKİNLİĞİ

I. GENEL OLARAK

Danışma Kurulu 1973 İctüzüğünde önceki bölümde belirtilen değişikliklerin sonucunda günümüzde şu şekilde düzenlenmiştir.

“Danışma Kurulu

MADDE 19- Danışma Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kurulur.

Bu Kurul, İctüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir.

Gerektiğinde Meclis başkanvekilleri de Danışma Kuruluna çağrılabilir.

Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmidört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağrılır.

İctüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklifyapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır. Danışma Kurulu önerileri görüşmesiz oylanır. Grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın

ardından diğer gruplardan birer milletvekiline 6 de isterlerse üçer dakika söz verilir. Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilir.”

Bu hüküm Danışma Kurulunun işlevi, kuruluşu, görevi ve yetkileri ile işleyişine dair genel hatları belirlemektedir. Bununla birlikte söz konusu hüküm Kurulun bu özelliklerine dair tek dayanak değildir. İlgili kanunlar, siyasi parti grupları arasında mutabakat metinleri, Meclis uygulamaları da Kurulun bu özelliklerinde belirleyici olmuştur. Bu nedenle Kurulun işlevi, kuruluşu, görev ve yetkileri ile işleyişini bu kaynaklar da göz önüne alarak incelemek gerekmektedir.

II. DANIŞMA KURULUNUN İŞLEVİ

19’uncu maddenin ikinci fıkrası Danışma Kurulunun, İçtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getireceğini ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildireceğini hüküm altına almıştır. Maddenin beşinci fıkrası *“İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde...oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse..”* ifadelerini içermektedir. Bu iki hüküm bir arada değerlendirildiğinde İçtüzükte Danışma Kurulunun iki ana işlevi olduğu sonucu ortaya çıkar;

1- Meclis Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmek,

2- İçtüzükte kendisine verilen görevlerde tespitte bulunmak, teklif yapmak veya görüş bildirmek.²²⁸

Burada altı çizilmesi gereken konu Kurulun Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmesi ile İçtüzükte kendisine verilen görev kapsamında görüş

²²⁸ İzzet EROĞLU, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulunun İşlevleri”, **Yasama Dergisi**, S. 8, 2008, s. 5.

bildirmesinin hukuken farklı niteliklerde olduğudur. Birincisi mütalaa niteliğinde olup herhangi bir konuda Başkana yol gösterme amacı taşır. Bu işlevine parlamento uygulamalarında nerdeyse hiç rastlanmadığı belirtilse de²²⁹ ender örneklerden biri 1974 yılında yaşanmıştır. Buna göre Anayasa Mahkemesine iki asıl üyelik için yapılması gereken seçim yasama yılı sonuna kadar yapılamamıştır. Henüz bu seçim yapılamadan Mahkemede bir de yedek üye boşalması sonucunda konu Danışma Kurulunda görüşülmüştür. Danışma Kurulu verdiği mütalaa ile iki asıl üyelik için aday belirleme süreci daha önce Karma Komisyonca tamamlanmış olsa da bunun üzerinden uzun zaman geçtiğinden asıl üyelikler için yapılacak seçim sürecinin yedek üyelik seçimi ile birlikte baştan başlatılmasını uygun görmüştür. Kurulun bu mütalaası Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur.²³⁰

Danışma Kurulunun ikinci işlevi ise İçtüzükte belirlenmiş belli bir konuda bir amaç doğrultusunda hukuken sonuç doğurucu bir uzlaşıya varmaktır. Bu bağlamda İçtüzükte birçok yerde Danışma Kurulu görüşünden bahsedilmekle birlikte gerçekte bunların biri hariç tamamı Danışma Kurulu önerisi olarak Genel Kurulda oylanmaktadır. Diğer bir ifade ile İçtüzükteki hükümler Danışma Kurulu görüşü alınmasından bahsetse de uygulamada bunlar Genel Kurulda oylandığından niteliği itibarıyla aslında öneridir. Ancak gerçek anlamda Danışma Kurulu görüşünden bahsedilebilecek tek uygulama, kanun tekliflerinin Genel Kurulda yeniden görüşülmesinde görülür. İçtüzüğün 89'uncu maddesine göre kanun tekliflerinin tümünün oylanmasından önce belli bir maddenin yeniden görüşülmesini esas komisyon bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilmektedir. İçtüzük, esas komisyonun bu isteminin Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca, görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanacağını hüküm altına almıştır.

²²⁹ EROĞLU, 2008, s. 5.

²³⁰ MMTD, D. 4, C. 1, B. 39, 12/2/1974, s. 570.

Uygulamada esas komisyonun talebinin uygun görüldüğüne dair Danışma Kurulu görüşü Genel Kurulda önce bilgiye sunulmakta, daha sonra komisyonun talebi oylanmaktadır.²³¹ Görüldüğü gibi burada Danışma Kurulunun uzlaşısı oylanmamakta; uzlaş, komisyonun talebinin oylanabilmesi için bir ön şart niteliği taşımaktadır.²³²

Bu noktada gruplar arasında uzlaşılmasına rağmen öneri olarak oya sunulmayan bir diğer Danışma Kurulu işlevi olan Danışma Kurulu Tavsiyesinden de bahsedilmesi gerekir. İçtüzüğün 36'ncı maddesine göre bir komisyona havale edilen işin görüşülebilmesi için havaleden itibaren 48 saat geçmesi gerekmektedir. Serinleme süresi olarak tanımlanan bu süre tamamlanmadan işin komisyonda görüşülebilmesi Danışma Kurulu Tavsiyesi ile mümkündür. Bu uygulamada da tıpkı kanun tekliflerinin yeniden görüşülmesi sürecinde Danışma Kurulu Görüşünde olduğu gibi, uzlaşılan metin Genel Kurulda oya sunulmamaktadır. Hatta görüşten farklı olarak Danışma Kurulu Tavsiyesi Genel Kurulun bilgisine dahi sunulmadan doğrudan Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında arşivlenmekte, Tavsiyenin bir örneği de ilgili komisyona gönderilmektedir. Görüldüğü üzere bu uygulama, gerçekte gruplar arasında bir mutabakat metni niteliğindedir. Buna göre siyasi parti gruplarının kendi aralarında uzlaşmalarının doğrudan sonuç doğurması ve grubu olmayan/bağımsız milletvekillerinin süreçte hiçbir etkilerinin olmaması hatta

²³¹ Parlamenter hükümet sistemi döneminde hükümet de yeniden görüşme talebinde bulunabilmekteydi. Bu dönemde çokça hükümet talebinin oylandığı görülür.

²³² Örneğin 68 sıra sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın Genel Kurulun 20/1/2016 tarihli 30'uncu Birleşiminde kabul edilen 1'inci maddesinin yeniden görüşülmesine dair Plan ve Bütçe Komisyonu talebinin uygun görüldüğüne dair Danışma Kurulu Görüşü Genel Kurulun 28/1/2016 tarihli 34'üncü Birleşiminde Genel Kurulun bilgisine sunulmuştur. Birleşimin devamında Komisyonun talebi oylanmış ve madde üzerinde yeniden görüşme açılması kabul edilmiştir. TBMMTD, D. 26, C. 4, B. 34, 28/1/2016, s. 720, 802.

Tavsiyenin Genel Kurulun bilgisine dahi sunulmaması nedeniyle bağımsız milletvekillerinin konudan haberdar olmalarının zorlaşması eleştirilebilir bir olgudur. Çünkü bu uygulama grubu olmayan/bağımsız milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılımını sınırlayıcı etki oluşturmaktadır. Dolayısıyla yukarıda da izah edildiği üzere Danışma Kurulunun Meclis çalışmalarında siyasi parti gruplarının etkisini güçlendirici; grubu olmayan/bağımsız milletvekillerinin etkilerini ise kısıtlayıcı özelliğine bir örnek olarak Danışma Kurulu Tavsiyesi mekanizması da eklenebilir.

Öte yandan hem Danışma Kurulu Görüşünde hem de Danışma Kurulu Tavsiyesinde siyasi parti gruplarının uzlaşıları nerdeyse tamamen yukarıda izah edilen “elden uzlaş” yöntemiyle gerçekleşmektedir. Ancak arka planda gerçekleşen bu müzakerelerde çoğu zaman da siyasi parti grupları uzlaşmamaktadır. Bu durumlarda siyasi partisi grupları, grup önerisi olarak bu iki konuyu Genel Kurula getirebilmektedir. Bunun için siyasi parti grubunun Danışma Kurulu toplantı çağrısında bulunması, toplantıda uzlaş çıkması (veya Danışma Kurulunun toplanamaması) gerekir. Bu durumda Genel Kurula sunulan grup önerileri oylanmakta ve önerinin kabul edilmesi durumunda da Danışma Kurulu Görüşü veya Tavsiyesinin işlevi bu yolla yerine getirilmektedir.²³³

²³³ Danışma Kurulu Tavsiyesi oluşmaması nedeniyle konunun grup önerisi ile sunulması örneklerinden biri 2018 yılında yaşanmıştır. Milletvekili Genel Seçiminin Yenilenmesi ve Seçimin 24/6/2018 Tarihinde Yapılması Hakkındaki 4/147 esas numaralı önerenin 48 saat geçmeden Anayasa Komisyonunda görüşülmesine dair gruplar arasında mutabakat oluşmaması nedeniyle konu AK Parti grup önerisi olarak Genel Kurula sunulmuştur. Grup önerisinin kabul edilmesi ile seçimlerin yenilenmesine dair önerge İktüzükte belirlenen 48 saatlik bekleme süresi beklenmeden Anayasa Komisyonunda görüşülmüştür. TBMMTD, D. 26, C. 71, B. 88, 19/4/2018, s. 846-847 ve 853-854.

III. DANIŞMA KURULUNUN KURULUŞU

Danışma Kurulu, İçtüzüğün 19'uncu maddesine göre TBMM Başkanı veya görevlendireceği Meclis başkanvekili başkanlığında siyasî parti grup başkanları veya başkanvekillerinden kurulur. Uygulamada hiç karşılaşılmasa da toplantıya gerekirse Meclis başkanvekillerinin de çağrılabilmesi maddede düzenlenmiştir.

Son yıllarda TBMM Başkanı, Meclis çalışmalarına etki eden önemli bir konunun görüşülmesi veya Meclis çalışmalarındaki bir tikanıklığı giderme amacıyla zaman zaman toplantıya Başkanlık etse de genellikle görevlendirilen bir Meclis başkanvekili toplantılara başkanlık etmektedir. Hangi Meclis başkanvekilinin görevlendirileceği TBMM Başkanınca belirlenmektedir. Bununla birlikte teamül seviyesinde olmasa da sıklıkla görülen uygulama, Genel Kurul birleşimini yönetecek olan Meclis başkanvekilinin o günkü toplantıya da başkanlık etmesidir.

Çalışmanın ikinci bölümünde detaylı şekilde anlatıldığı üzere Danışma Kurulunun kuruluşu zaman içinde değişikliğe uğramıştır. Buna göre İçtüzüğün ilk halinde sadece TBMM Başkanı toplantılara başkanlık edebilmekteyken 9/10/2018 tarihli değişiklikle TBMM Başkanının yanı sıra Meclis başkanvekillerinin de toplantılara başkanlık edebilmesi hükme bağlanmıştır. Esasen bu düzenleme zaten fiilen zaman zaman karşılaşılan bir durumun metne yansıtılmasından ibarettir. Zira düzenlemeden önceki son yıllarda da toplantılara çoğu zaman Meclis başkanvekilleri başkanlık etmekteydi.

Ayrıca 2018 değişikliği ile siyasi parti gruplarını temsilen sadece grup başkanları veya grup başkanvekillerinin toplantıya katılabilecekleri düzenlenmiştir. Önceki düzenlemede milletvekilleri yazılı olarak görevlendirilmeleri şartıyla toplantılara

Ayrıca Danışma Kurulu Görüşü oluşmaması nedeniyle tasarının bir maddesinin yeniden görüşülmesinin grup önerisi olarak Genel Kurula sunulması örneği için bkz. TBMMTD, D. 26, C. 73, B. 96, 8/5/2018, s. 114-117 ve 119-120.

katılabilmekteydi. Yapılan değişiklik sonucunda milletvekillerinin gruplarını temsilen toplantılara katılamaması ve toplantıların üst düzey katılımı ile yapılması istenmiştir. Oysa uygulamada halen toplantıya başkanlık edecek Meclis başkanvekiline bilgi verilerek sıkça milletvekillerinin toplantılara katıldıkları görülmektedir. Dolayısıyla İçtüzük değişikliğine rağmen fiilen Danışma Kuruluna katılım konusunda bir değişiklik olmamıştır. Bu itibarla önceki düzenlemede en azından milletvekillerinin yazılı olarak görevlendirilmesi durumu olduğundan, kayıtların takip edilebilmesi açısından durumun daha iyiye gitmediği değerlendirilmesi yapılabilir.

2018 yılında yapılan bir diğer değişiklik toplantılara hükümet temsilcisinin katılabileceğine dair hükmün metinden çıkarılmasıdır. Anayasanın değişen hükümleri sonucu yeni hükümet sistemi nedeniyle yapılan bu değişiklik, İçtüzükte “tasarı”, “hükümet” vb. ifadelerin ayıklandığı torba bir madde içinde yapılmıştır. Bunun sonucunda hükümet temsilcisinin Danışma Kurulu toplantılarına katılma imkânı kalmamıştır. Esasen bu değişiklik öncesi de uygulamada hükümet temsilcisinin Danışma Kurulu toplantılarına katıldığına dair bir durum tespit de edilememiştir.

IV. DANIŞMA KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

Danışma Kurulunun görev ve yetkileri İçtüzüğün 19’uncu maddesinde “*İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış...*” ifadesi ile işaret edildiği üzere öncelikle İçtüzükte gösterilmiştir. Buna ilave olarak TBMM ile ilgili bazı kanunlarda da Danışma Kuruluna verilen görev ve yetkiler bulunmaktadır. Bu nedenle Danışma Kurulunun görev ve yetkilerine dair listeye ilgili kanunlar da dâhil

edilecektir. Bu yapılırken belirtilen görev ve yetkiler konularına göre tasnif edilmeye çalışılmıştır.²³⁴

A. Danışma Kurulunun İçtüzükte Belirtilen Görev ve Yetkileri

1. TBMM'nin Tatili ve Çalışmalarına Ara Vermesine Dair

- Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınmadıkça TBMM 1 Temmuz günü tatile girer. (İçt. m. 5)

- TBMM'nin araverme kararı alması, Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü alındıktan sonra teklifin Genel Kurulca oylanması suretiyle olur. (İçt. m. 6) Burada tatil kararı için İçtüzük “öneri” ifadesini kullanırken çalışmalara ara verme için “görüş” ifadesini kullanmıştır. Yukarıda da izah edildiği üzere İçtüzükte görüş ifadesine karşın gerçekte bir öneri olarak Genel Kurula sunulan örneklerden bir tanesi bu hükümdür. Uygulamada hem tatil hem de ara verme Genel Kurula Danışma Kurulu önerisinin (veya siyasi parti grup önerisinin) sunulması üzerine Genel Kurulun kararıyla gerçekleşir.

2. Başkanlık Divanının Yapısı ve Siyasi Parti Gruplarının Başkanlık Divanında Temsiline Dair

- TBMM Başkanı, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir. (İçt. m. 11)

- Kâtip üyeliklerle idare amirlikleri için görev yerleri dağıtımı, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca kararlaştırılır. (İçt. m. 11) Burada da İçtüzük her ne kadar “Görüş” şeklinde ifade etse de Divan üyeliklerinin belirlenmesi Danışma Kurulu Önerisi şeklinde Genel Kurula sunulur.

²³⁴ Bu görev ve yetkilerin ayrı ayrı detaylı açıklamalarına bakmak için bkz. EROĞLU, 2008, a.g.m.

- Gerektiğinde, Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine kâtip üyelerin veya idare amirlerinin sayısını artırabilir. (İçt. m. 9)

3. Komisyonların Oluşumu ve İşleyişine Dair

- İçtüzükte sayılan İhtisas Komisyonlarından Plan ve Bütçe Komisyonu ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu hariç diğer komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir. (İçt. m. 20)

- Danışma Kurulunun tavsiyesi veya bir kanun teklifinin tümünün veya belli hükümlerinin komisyona geri alınması veya geri verilmesi hallerinde, komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesine ilişkin kırk sekiz saatlik süre kaydına uyulmayabilir. (İçt. m. 36)

4. Genel Kurulun Çalışmaları ve Gündemine Dair

- Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurul onayı ile “Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler” kısmı için haftanın belli bir gününde bir süre ayrılabilir. (İçt. m. 49) “Seçim” ve “Oylaması yapılacak işler” kısımlarındaki işler için de aynı şekilde haftanın belli bir günü ayrılabilir. (İçt. m. 49) Genel Kurulda yapılan seçimlerin (TBMM Başkanı, Sayıştay Başkan ve üyeleri, Anayasa Mahkemesi Üyeleri vb.) hangi birleşimde yapılacağı sıklıkla Danışma Kurulu önerisi (veya grup önerisi) ile belirlenmektedir.

- Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, Kanun teklifleri ile komisyondan gelen diğer işlerin görüşme sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir. Esas komisyonlar ve kanun teklifi sahiplerinin bu konu ile ilgili istemleri de Danışma Kurulunda görüşülür. (İçt. m. 49) Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü Genel Kurulun onayına sunulur. (İçt. m. 49) Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiç bir husus, Genel Kurulda konuşulamaz. (İçt. m. 49) Burada da “Görüş” şeklinde ifade edilse de konu, öneri olarak Genel Kurula sunulur.

- Danışma Kurulu, Anayasa ve İçtüzüğün emredici hükümleri gereğince, belli bir sürede sonuçlanması gereken, muayyen bir veya birkaç konunun yer alacağı özel gündemler ve görüşme günleri tespit edebilir. Bu konular, özel gündemde Başkanlık sunuşundan sonra yer alır. Özel gündem maddelerinden sonra, genel hükümler gereğince tespit olunmuş gündem maddelerine yer verilir. (İçt. m. 50) Burada İçtüzük “tespit edebilir” ifadesini kullansa da uygulamada burada da konu “öneri” olarak işleme alınır.

- Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul, toplantı hafta, gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, diğer günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilir. (İçt. m. 54)

5. Genel Kurulda Söz Alma ve Konuşmalara Dair

- İçtüzükte başka bir süre belirtilmemiş veya aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa siyasî parti grupları ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmi, üyeler tarafından yapılan konuşmalar on dakika ile sınırlıdır. İkinci defa yapılacak konuşmalarda süre bunun yarısı kadardır. (İçt. m. 60)

6. Kapalı Oturum Tutanaklarına Dair

- Kapalı oturum tutanakları ve özetleri, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçtikten sonra yayımlanabilir. Bunların daha önce veya sonra yayımlanması hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine işaret oyuyla karar verir. (İçt. m. 71)

7. Kanun Tekliflerinin Genel Kurulda Görüşülmesine Dair

- Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; kanun tekliflerinin tümü hakkında siyasî parti grupları ve komisyon adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar onar dakikadır. (İçt. m. 81)

- Teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini gerekçeli bir önerge ile esas komisyon bir defaya mahsus olmak üzere isteyebilir. Bu istem Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra Genel Kurulca, görüşmesiz ve işaret oyuyla karara bağlanır. (İçt. m. 89) Yukarıda da izah edildiği gibi “görüş” Genel Kurulun sadece bilgisine sunulur. Danışma Kurulunda oy birliği

oluşmaması durumunda grup önerisi olarak yeniden görüşme talebi sunulabilmektedir. Ancak artık bu istem niteliği itibarıyla öneri olduğundan oylanmaktadır.

8. Temel Kanun Uygulamasına Dair

- İçtüzük temel kanun uygulamasını şöyle tanımlar; Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tekliflerdir. Bir özel yasama yöntemi olan, yani tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesi usulüne dair bir yöntem olan temel kanun uygulamasında tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine karar verilir. Her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oy birliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu usulde kararlaştırılan bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır. Danışma Kurulunda oy birliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine de bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebileceği İçtüzükte ayrıca hüküm altına alınmıştır. (İçt. m. 91) Uygulamada Danışma Kurulu önerisi yerine çoğunlukla grup önerisinin kabul edilmesi üzerine bu yöntem uygulanmaktadır. Nitekim muhalefet partilerinin en çok karşı çıktığı konulardan birisi temel kanun uygulamasıdır. Buna rağmen son yıllarda torba teklifler başta olmak üzere

tekliflerin çok büyük kısmı temel kanun uygulaması ile görüşülmektedir.²³⁵ Bu durum sıkça eleştiri konusu olmaktadır.

9. Parlamenter Denetime Dair

- Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edilir. (İçt. m. 103) Burada da “tespit edilir” ifadesi kullanılmasına karşın uygulamada “öneri” olarak Genel Kurula sunulur.

- Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında yapılacak görüşmelerin günü, önerenin verilişinden itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde, bir özel gündem halinde Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilir. Bu görüşme günü de ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana bildirilir. (İçt. m. 108)

Danışma Kurulunun İçtüzükte sayılan yukarıdaki görevlerine ilave olarak ayrıca doğrudan işlevine dair olmasa da, Danışma Kurulunu ilgilendiren düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlar;

Başkanın, Başkanlık Divanının, Başkanlık Divanı üyelerinin ve Danışma Kurulunun TBMM’nin faaliyetleriyle ilgili görevleri hakkında, Başkanlıktan yazılı soru sorulabileceğine dair hüküm (İçt. m. 100) ile Milletvekillerinin Disiplin İşlemlerinde geçici olarak çıkarma cezası alan milletvekilinin TBMM’nin Genel Kurul, komisyon,

²³⁵ 27’nci yasama döneminde 1/10/2021 tarihi itibarıyla 190 kanun kabul edilmiştir. Bunlardan 107 tanesi uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanundur. Geriye kalan 83 adet kanundan 70 tanesi temel kanun yöntemiyle, 13 tanesi ise normal kanun görüşme usulüyle görüşülerek kabul edilmiştir. Bu doğrultuda uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunlar göz ardı edildiğinde 27’nci yasama döneminde kabul edilen kanunların yüzde 84,33’ünün yani oransal olarak çok büyük bir kısmının temel kanun yöntemiyle görüşüldüğü sonucu çıkar.

Başkanlık Divanı ve Danışma Kurulu çalışmalarına cezası süresince katılamayacağına dair düzenlemedir. (İçt. m. 162)

B. Danışma Kurulunun Kanunlarda Belirtilen Görev ve Yetkileri

1. 5/12/1990 Tarihli ve 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu

- Üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının - boş üyelikler hariç - üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler. (m. 3)

- Komisyon, görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporları TBMM Bakanlığına sunar. Bu raporlar Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir. (m. 6)

2. 15/4/2003 Tarihli ve 4847 Sayılı Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu

- Üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının- boş üyelikler hariç- üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler. (m. 2)

- Komisyon yıllık faaliyet ve değerlendirme raporunu TBMM Başkanlığına sunar. Bu rapor, Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir. (m. 5)

3. 25/2/2009 Tarihli ve 5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu

- Üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının -boş üyelikler hariç- üye tam sayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler. (m. 2)

- Komisyon yıllık faaliyet ve değerlendirme raporunu TBMM Başkanlığına sunar.

Bu rapor, Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve üzerinde görüşme açılabilir. (m. 5)

Görüldüğü üzere İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, AB Uyum Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonlarının kuruluşları ve raporlarının görüşülmesine dair hükümler birbirlerine benzer şekilde düzenlenmiştir. Bu hükümlerde Danışma Kurulunun işlevleri de aynı olacak şekilde tasarlanmıştır. Birbirlerini örnek almalarının bir sonucu olarak raporlarının Genel Kurul gündemine alınmalarında Danışma Kurulun işlevi hem “görüş” hem de “öneri” kelimeleri ile ifade edilmiştir. Bu hükümlerde de şüphesiz asıl ifade edilmek istenen Danışma Kurulu önerisidir.

Danışma Kurulunun yukarıda sayılan ve hem İçtüzükte hem de ilgili kanunlarda düzenlenen görevlerinde ilgili maddelerde bir terminoloji karışıklığı görülmektedir. Yukarıda da detaylandırıldığı üzere bu terminoloji karışıklığı neticesinde kurumun işleyişi büyük oranda TBMM uygulamaları ile şekillenmek durumunda kalmıştır.

V. DANIŞMA KURULUNUN İŞLEYİŞİ

A. Genel Olarak

Danışma Kurulunun işleyişi diğer bir ifade ile ne şekilde çalıştığı, bunun usul ve yöntemi ana hatları ile İçtüzükte belirlenmiştir. Bunun yanında zaman içinde hem mutabakat metinleri hem de uygulamalar da işleyişin oluşmasını sağlamıştır. Danışma Kurulunun işleyişi şu ana başlıklarda incelenebilir: Toplantı çağrısı, Toplantı, Önerinin İşleme Alınması.

B. Toplantı Çağrısı

Danışma Kurulu toplantıları iki şekilde gerçekleşmektedir. Meclis Başkanı siyasi parti gruplarını doğrudan toplantıya çağırabileceği gibi siyasi parti grupları da toplantı isteminde bulunabilirler. Uygulamada çoğunlukla siyasi parti gruplarının toplantı çağrısı adı verilen toplantı istemi yazılarını TBMM Başkanlığına ulaştırmaları sonucunda Meclis

Başkanınca uygun görülen saat ve yerde toplantı gerçekleştirilmektedir. Bu durumda toplantının yeri ve saati ile hangi siyasi parti gruplarının çağrılarının olduğu da Meclis Başkanı imzalı bir yazı ile tüm siyasi parti gruplarına bildirilir. Siyasi parti gruplarının toplantı çağrısını mümkün olduğunca erken yapmalarını sağlamak için hem 2011 hem de 2016 yıllarında grup başkanvekilleri ile yapılan toplantılarda alınan kararlar bulunmaktadır. 2011 yılında Genel Kurulun başlamasına yarım saat veya daha az bir süre kala gruplar tarafından Danışma Kurulu toplantı çağrısı yapılmayacağı konusunda mutabık kalınmıştır.²³⁶ Aynı şekilde 2016 yılındaki mutabakat metninde de bu sefer Genel Kurulun başlamasına 2 saat ve daha az bir süre kala gruplarca çağrı yapılmayacağı kararlaştırılmıştır. Ancak halen uygulamada bu sürelerle uyulmamakta, gruplar Genel Kurulun başlamasına az bir süre kalsa da çağrı yapabilmektedir.

Toplantının Meclis Başkanının doğrudan çağrısı üzerine gerçekleştiği durumlar ise istisnai hallerde yaşanmaktadır. Bunlar genellikle yasama dönemi başında Başkanlık Divanı ile Komisyonların üyeliklerinin sayısının ve dağılımının belirlenmesi, 23 Nisan günlerinde gerçekleştirilen özel birleşimin gerçekleştirilebilmesi ve bu birleşimde

²³⁶ 14/11/2011 tarihinde grup başkanvekilleri ile yapılan toplantıda mutabık kalınan madde; *“Danışma Kurulu için çağrı mümkün olduğunca erken yapılacaktır. Genel Kurulun başlamasına yarım saat veya daha az bir süre kala gruplar tarafından Danışma Kurulu çağrısı yapılmayacaktır.”* (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni, S. 5, TBMM Basımevi 2021, s. 4.)

31/3/2016 tarihinde TBMM Başkanı ve grup başkanvekilleri arasında yapılan toplantıda mutabık kalınan madde; *“Danışma Kurulu için çağrı mümkün olduğunca erken yapılacaktır. Genel Kurulun başlamasına iki saatten az bir süre kala gruplar tarafından Danışma Kurulu çağrısı yapılmayacaktır.”* (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni, S. 5, TBMM Basımevi 2021, s. 8.)

konuşma sürelerinin belirlenmesi vb. özel durumlardır. Bu gibi hallerde Meclis Başkanının siyasi parti gruplarına yazdığı toplantı çağrı yazısında toplantının konusu ile yer ve zamanı belirtilir. Bu bağlamda siyasi parti gruplarının da toplantı çağrı yazılarında toplantı sebeplerini yazmaları gerekmektedir. Uygulamada son yıllarda siyasi parti grupları “TBMM’nin çalışma gün ve saatleri ile gündemini belirlemek üzere” gibi şablon cümle kullanmaktadırlar. Geçmiş yıllarda ise özellikle 22’nci Dönem öncesinde çağrıya konu önerilerini açık şekilde yazdıkları görülmektedir.²³⁷ Son yıllarda gruplar bunun yerine önerilerinin tam olarak ne olduğunu toplantıda dile getirmektedirler.

Meclis Başkanınca belirlenen toplantı saati Birleşimin açılmasına yarım saat kala veya bazen 15 dakika kala olacak şekilde belirlenmektedir. Buna göre çoğunlukla toplantı saatleri Salı günleri 14:30, Çarşamba ve Perşembe günleri ise 13:30 şeklindedir.²³⁸ Genel Kurulun haftalık çalışma günleri dışında da çalışma kararı alması durumunda benzer şekilde birleşimlerin açılmasına genellikle 30 dakika kala toplantı yapılmaktadır.

C. Toplantı

Danışma Kurulu belirlenen yer ve saatte Meclis Başkanı (son yıllarda çoğunlukla başkanvekili) başkanlığında toplantısını gerçekleştirmektedir. Toplantıya tüm grupların temsilcilerinin katılması halinde Başkan, öncelikle toplantı çağrısında bulunan siyasi parti grubu temsilcilerinden başlamak üzere siyasi parti gruplarına sıra ile söz verir. Toplantıdaki tüm konuşmalar tutanakla kayda alınır. Tüm siyasi parti gruplarının konuşmalarından sonra şayet bir oy birliği oluşmuşsa oy birliği ile oluşan öneri yazılır ve

²³⁷ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

²³⁸ İçtüzüğün 54’üncü maddesine göre resmî tatile rastlamadığı takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, Salı günü saat 15.00’ten 21.00’e, Çarşamba ve Perşembe günleri saat 14.00’ten 21.00’e kadar toplanır. Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun kararı ile bu günler ve saatler değiştirilebilmektedir.

siyasi parti grup temsilcileri ile toplantıyı yöneten Başkanca imzalanır. Siyasi parti grupları arasında bir uzlaşma olmazsa Başkan oy birliği sağlanamadığını ve toplantı çağrısında bulunan siyasi parti gruplarının kendi önerilerini Genel Kurula sunabileceklerini belirtir. Bu noktada altı çizilmesi gereken nokta, uygulamada sadece toplantı çağrısında bulunan siyasi parti gruplarının öneri verme hakkı bulunduğu kabul edilmektedir. Diğer bir ifade ile salt toplantıda hazır bulunmak toplantı için çağrı yapmamış bir gruba kendi önerisini Genel Kurula sunma imkânı vermez.²³⁹ Bakırcı bu uygulamanın aksini savunur. Bir siyasi parti grubunun toplantı çağrısında bulunmasa da kendi grup önerisini Genel Kurula sunabileceğini, bunun İçtüzüğün özüne ve ruhuna uygun olduğunu, teamülün de bu şekilde olduğunu ifade eder.²⁴⁰ Ancak uygulama Bakırcı'nın ifade ettiği şekilde gelişmemiştir. Bilakis toplantı çağrısında bulunmayan siyasi parti gruplarının öneri de sunamayacakları çok güçlü bir teamül olarak kabul edilir. Ki bizce de bu uygulama hem İçtüzüğe hem de Danışma Kurulu kurumunun ruhuna daha uygundur. Zira 19'uncu maddesinin dördüncü fıkrasındaki "*Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasî parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmidört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağrılır.*" hükmü ile beşinci fıkradaki "*...Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler.*" hükmü birlikte değerlendirildiğinde İçtüzük koyucunun toplantı çağrısı ile öneri arasında bir bağ kurduğu görülmektedir. Buna göre oy birliği sağlanamama (veya toplanamama) sonucu Genel Kurula doğrudan sunulan istem, aslında toplantı çağrısının

²³⁹ İrfan NEZİROĞLU, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 115.

²⁴⁰ Fahri BAKIRCI, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, 2015 Ankara, s. 124.

bir sonucudur. Bu nedenle çağrısı olmayan bir siyasi parti grubunun öneri de sunamayacağı kabul edilmelidir.

Ayrıca Danışma Kurulu başta TBMM gündemi olmak üzere birçok önemli konu üzerinde siyasi parti gruplarının düşüncelerinin konuşulduğu ve önerilerinin sonuca bağlanmaya çalışıldığı kurum olup, siyasi parti gruplarınca toplantı çağrısının tüm gruplara bildirilmesinin toplantıya hazırlık açısından mutlaka bir önemi vardır. Nitekim uygulamada, bir siyasi parti grubunun toplantı talebi üzerine, Başkanlıkça toplantı yer ve saati belirlenir belirlenmez hem gruplara yazı yazılmakta hem de telefonla bilgi verilmektedir. Öyle ki bir Danışma Kurulu toplantısı gerçekleşeceği belli olduğunda telefonla grupların bildirilmesi hususu, TBMM Başkanı ve siyasi parti grup başkanvekillerinin 31/3/2016 tarihinde yaptıkları bir Mutabakat Metni²⁴¹ ile düzenlenmiş bir konudur. Hal böyleyken toplantı çağrısı olmayan bir siyasi parti grubunun toplantı esnasında gelişen duruma göre kendi önerisini de Genel Kurula sunabilmesinin kabul edilmesi TBMM çalışmalarında öngörülebilirliği ortadan kaldırır.

Siyasi parti gruplarından en az birisinin toplantıya katılmaması durumunda Danışma Kurulunun toplanamadığı Başkan tarafından toplantıya katılan siyasi parti grubu temsilcilerine ilan edilmektedir. Bu durumda toplantı çağrısında bulunan siyasi parti gruplarının 19'uncu maddeye göre önerilerini doğrudan Genel Kurula getirme hakları bulunduğu hatırlatılmaktadır. Burada önemli bir ayrıntı toplantı çağrısında

²⁴¹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

Söz konusu Mutabakat Metninin ilgili maddesi şu şekildedir;

“Danışma Kurulu toplantı saati belli olduğunda, resmî yazıdan önce bu saat hemen Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı tarafından telefonla gruplara bildirilecek ve hangi saatte kiminle görüşüldüğünün kaydı tutulacaktır.”

bulunan siyasi parti grubunun mutlaka toplantıya gelmesi gerekliliğidir. Aksi durumda toplantı çağrısının düştüğü kabul edildiğinden grup önerisini Genel Kurula sunma imkânı kalmamaktadır. Diğer bir ifade ile bir siyasi parti grubu toplantı çağrısında bulunmuşsa grup önerisini Genel Kurula getirebilmek için mutlaka toplantıda hazır bulunmalıdır.

Son yıllarda bir veya birden fazla siyasi parti grubunun toplantıya gelmemesi nedeniyle Danışma Kurulu toplantılarının çok büyük oranda yapılamadığı görülmektedir. Bu durum çağrısı olan siyasi parti gruplarının kendi önerilerini Genel Kurula getirmelerine engel oluşturmaya da, Danışma Kurulunun uzlaşma kurumu olma işlevini tartışır hale getirmektedir. Örneğin 27’nci yasama döneminde 24/6/2018 tarihi ile 1/10/2021 tarihleri arasında 227 toplantı çağrısında 217 toplantı en az bir siyasi parti grubunun toplantıya katılmaması nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Gerçekleştirilen toplantılardan 9 tanesinde oy birliği sağlanamamışken sadece 1 tanesinde gruplar uzlaşarak öneri üzerinde oy birliği sağlanmıştır.²⁴² Toplantı gerçekleştirilememe sayısının bu denli yüksek olması Meclis çalışmalarında bu denli önemli işlevleri olan bu kurumun bir prosedür haline gelme tehlikesini göstermektedir. Nitekim son yıllarda siyasi parti gruplarınca uzlaşılan konularda toplantı olmaksızın gruplarca imzalanan Danışma Kurulu önerilerinin Genel Kurulda oylanması sıkça görülür hale gelmiştir. Bu uygulamaya ortada yapılan geçerli bir Danışma Kurulu toplantısı olmadığından “elden uzlaş” adı verilmektedir.

²⁴² Bu toplantı TBMM Başkanı çağrısı ile 3/3/2020 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Oy birliği sağlanan öneri Suriye/İdlip’teki saldırı nedeniyle Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu ve Millî Savunma Bakanı Hulusi Akar’ın İçtüzüğü’nün 59’uncu maddesine göre Genel Kurulda yapacakları gündem dışı konuşmaların ile bu konuşmaları takip edecek siyasi parti grupları ve grubu bulunmayan milletvekillerinin söz sürelerine ilişkindir.

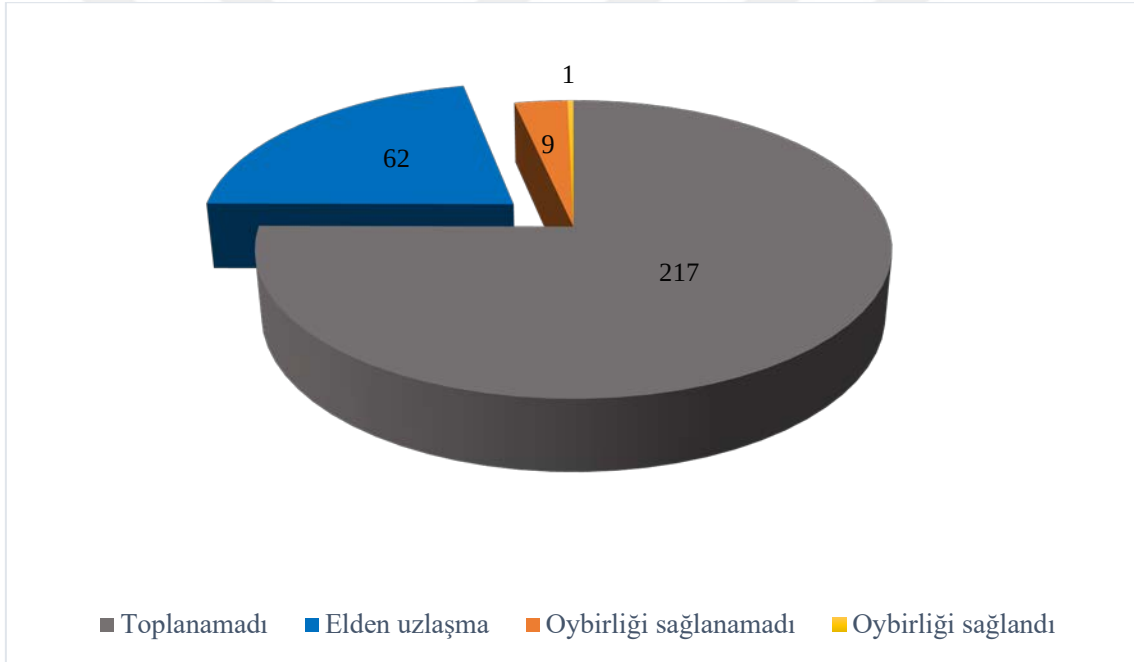
Ç. Toplantısız Uzlaşma (Elden uzlaş)

TBMM uygulamalarında Danışma Kurulu önerilerinin oluşumunda son yıllarda sıklıkla kullanılan bu yöntemde gerçekte bir toplantı bulunmamaktadır. Siyasi parti grupları Meclisin faaliyetleri ve işleyişine dair belirli bir konuda uzlaştıklarında bir toplantı ile süreç yürütmek yerine sık sık bu yöntemi tercih etmektedirler. Bu yöntemde uzlaşılan öneri metni Danışma Kurulu Önerisi formatında kaleme alınarak siyasi parti grubu başkan/başkanvekillerinin (ve Meclis Başkanının) imzasına sunulur. Daha sonra imzaları tamamlanan bu Danışma Kurulu Önerisi Genel Kurulda oylanır. Özellikle Genel Kurulda birleşimin devamı esnasında birleşimin kapatılması, çalışma sürelerinin yeniden belirlenmesi vb. anlık ihtiyaçlar bu yöntemle çözülmektedir. Diğer yandan bu yöntemin bütçe ve kesin hesap görüşmelerinin süreci, meclis araştırma önergelerinin görüşülmesi ve yine meclis araştırma komisyonlarının raporlarının görüşülmesi gibi durumlarda da sıkça kullanıldığı görülür.

“Elden uzlaş” uygulaması, fiilen bir toplantı yapılmasa da Genel Kurul çalışmalarına dair siyasi parti gruplarının müzakerelerini ve zaman zaman uzlaşmaya varılabilmesini göstermesi açısından kayda değer bir olgudur. Diğer bir ifade ile İktüzüğün öngördüğü yöntemin dışında fiili durumla gerçekleşse de Danışma Kurulu mekanizmasının işlevselliğini gösterebilir. Ancak siyasi parti gruplarının uzlaştıkları konularda toplantı yapılmasını gerekli görmemelerinin, kendi aralarında arka planda görüşerek anlaşmalarının -bu görüşmelerin kaydı tutulamadığından- parlamento çalışmalarının şeffaflığı açısından oluşturduğu dezavantajlı durum göz ardı edilmemelidir.

Durumun daha açık anlaşılabilmesi için sayılara bakılacak olursa yukarıda da ifade edildiği gibi 27’nci yasama döneminde sadece 1 tane oy birliği ile sonuçlanan Danışma Kurulu toplantısı olmasına karşın Genel Kurulda kabul edilen “elden uzlaş”ların sayısı 62’dir. Dolayısıyla bu dönemde uzlaşılan konuların nerdeyse tamamı toplantıda değil

“elden uzlaşı”yla oluşmuştur. Diğer yandan bu 62 adet “elden uzlaşı”nın 34 tanesi Genel Kurulda birleşim devam ederken imzalanmış metinlerdir. Dolayısıyla “elden uzlaşı”ların hem normal Danışma Kurulu işleyişine nazaran çok baskın oranda kullanılması hem de bu yöntemin önemli bir kısmının Genel Kurulda birleşimin devamı esnasında gerçekleşmesi uzlaşmaların kısa vadeli amaçlar kapsamında oluşabildiğini düşündürmektedir. Bu durum da son yıllarda Danışma Kurulu mekanizmasının TBMM’nin yasama ve denetim faaliyetlerinde sistematik bir uzlaşma kültürünün oluşmasına katkı sağlamak yerine anlık ihtiyaçlar doğrultusunda geçici ve kırılğan uzlaşmalarda işlerlik gösterebildiği kanaati uyandırır.



Şekil-1 27’nci Yasama Dönemi Danışma Kurulu İstatistikleri (24/6/2018- 1/10/2021 tarihi arası)

D. Önerilerin İşleme Alınması

Danışma Kurulu önerileri ile siyasi parti grup önerileri Genel Kurulda prensip olarak gündemin başında; “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında işleme

alınır.²⁴³ Bu uygulamanın dayanağı İçtüzüğün 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasındaki “..Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır.” cümlesidir. Bu hüküm doğrultusunda birkaç istisnai uygulama göz ardı edilirse siyasi parti grup önerilerinin gündemin “Başkanlığın Genel Kurula sunuşları” kısmı geçtikten sonra işleme alınmayacağı kabul görmüştür.²⁴⁴ Bu konuda Genel Kurulun 19/12/2003 tarihli 31’inci birleşiminde bir usul tartışması yaşanmıştır. Bu birleşimde bütçe görüşmeleri²⁴⁵ devam ederken AK Parti daha önce kararlaştırılan günlük bütçe programının tamamlanmasından sonra bir kanun teklifinin görüşmelerinin yapılabilmesi için grup önerisi sunmuştur. Birleşimi yöneten başkanvekilinin yerleşik uygulamayı terk ederek bu öneriyi işleme almış ve tartışmalar yaşanmıştır. Açılan usul tartışması sonucu başkanın tutumu değişmemiş ve grup önerisini işleme almıştır.²⁴⁶ Genel Kurul uygulamalarında bu ve benzeri birkaç istisnai örnek yaşanmış olsa da grup önerilerinin işleme alınacağı kısım ile ilgili günümüzde bir tereddüt yaşanmamaktadır.

Danışma Kurulu önerileri açısından durum ise biraz farklıdır. Danışma Kurulu önerilerinin de prensip olarak gündemin “Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları” kısmında işleme alındığı yukarıda ifade edilmişti. Ancak Danışma Kurulu önerilerinin “Sunuşlar”

²⁴³ EROĞLU, 2007, s. 99.

²⁴⁴ Gündemin sıralaması İçtüzüğün 49’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre sıralama şu şekildedir; 1. Başkanlığın Genel Kurula sunuşları. 2. Özel gündemde yer alacak işler. 3. Seçim. 4. Oylaması yapılacak işler. 5. Meclis soruşturması raporları. 6. Genel görüşme ve Meclis araştırması yapılmasına dair öngörüşmeler. 7. Kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler.

²⁴⁵ Bütçe görüşmeleri yerleşik bir uygulama olarak gündemin “Özel Gündemde Bulunan İşler” kısmında görüşülmektedir.

²⁴⁶ TBMMTD, D. 22, C. 35, B. 31, 19/12/2003, s. 68-80.

kısmında işleme alınması grup önerilerinin aksine bir zorunluluk olarak görülmemektedir.²⁴⁷ Bunlar birleşimin herhangi bir anında hatta zaman zaman birleşim kapanmadan hemen önce dahi işleme alınmaktadır. Bu durum öncelikle İçtüzüğün 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasının yukarıda belirtilen hükmünün grup önerileri açısından bir zorunluluk getirmesinden kaynaklanır. İkinci olarak siyasi parti grup önerilerinin aksine Danışma Kurulu önerilerinde bir uzlaşmaya varılmış olunması nedeniyle varılan bu uzlaşının sonuç doğurabilmesi için TBMM pratiğinde herhangi bir usulü kısıtlamanın yersiz görülmesidir. Diğer bir ifade ile siyasi parti grupları uzlaştıktan sonra bunu kolayca hayata geçirmek, hiçbir siyasi parti grubunun itiraz etmeyeceği bir olgudur.

Grup önerilerinin işleme alınmasına dair değinilmesi gereken bir husus da birden fazla siyasi parti grup önerisi Genel Kurula sunulduğunda hangi sıralama ile bunların işleme alınacağıdır. Bu konuda yerleşik uygulama TBMM'de en az sandalye sayısı olan siyasi parti grubundan başlayarak en fazla olana; küçükten büyüğe doğru grup önerilerinin işleme alınmasıdır. Bu usul sayesinde daha az sayıda milletvekiline sahip siyasi parti gruplarının önerilerinin gündeme gelmesi sağlanmış olmaktadır. Nitekim tersi durumda ilk olarak çoğunluğa sahip siyasi parti grubunun önerisi işleme alınsa idi bu öneri kuvvetle muhtemel kabul edileceğinden diğer partilerin önerilerinin işlemde kaldırılması gerekebilecekti. Zira bu durumda Genel Kurul gündeme dair bir karar almış olduğundan, yine gündeme dair diğer önerileri görüşmesi çelişki olurdu. Ancak bu usulün uygulanmasının Meclis çalışmalarında zaman yönetimi açısından oluşturduğu dezavantajlı durum da gözden kaçırılmalıdır. Bu usul Genel Kurulda uzun sürelerce sadece grup önerilerinin görüşülmesi sonucunu doğurmaktadır.

²⁴⁷ Volkan HAS, **Türk Parlamento Hukukunun kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara 2009, s. 45-46.

VI. DANIŞMA KURULUNUN ETKİNLİĞİ

A. Danışma Kurulunun Etkinliği Sorunu

Türk Parlamento Hukukunda Danışma Kurulunun 1963 yılında Senato İçtüzüğü ile ortaya çıktığı; Millet Meclisinde 1973 İçtüzüğü ile kurumun düzenlendiği daha önce anlatılmıştı. Senato çalışmalarında yaklaşık 17 yıl yer bulmuş, Millet Meclisinde ise 48 yıldır var olan bu kurum şüphesiz hâlen faaldir ve işlemektedir. Ancak bu işlerlik istenilen düzeyde gerçekleşmiş midir veya hangi düzeyde Danışma Kurulu etkin denilebilir önce bu soruna bir cevap bulunmalıdır. Bu bağlamda bizce Danışma Kurulunun etkin olup olmadığı sorununa çözüm, kurumun var oluş sebebinde yani meclis çalışmalarında gruplar arasında bir müzakere ve uzlaşma kurumu olup olamadığında aranmalıdır. Sorulması gereken soru şudur; Danışma Kurulu siyasi parti grupları arasında müzakere ve uzlaşma kurumu olma amacına hizmet etmiş midir? Şüphesiz bu soruda salt hizmet etmiştir veya hizmet etmemiştir şeklinde kesin yargıya varmak çok güçtür. Çünkü hangi kıstasla ve hangi koşullarda bu soruya bakıldığına göre cevap değişecektir.

Bu bağlamda Senato döneminde Danışma Kurulu mekanizmasının çok sıklıkla kullanılmadığına dair düşüncelere rağmen, kurumun Senato çalışmalarında önemli etkileri olduğu daha önce belirtilmişti. Nitekim 1963-1980 arası Senato tutanakları incelendiğinde, senatörlerin sorunların çözümünde gidilmesi gereken merci olarak Danışma Kurulunu işaret ettikleri epeyce örnek görülür.²⁴⁸ Bu dönemde Danışma Kurulunun gerek yasama işlerine yönelik gerekse idari işlere yönelik çalışmalar yaptığı anlaşılmaktadır. Ancak tüm önerilerde doğal olarak oy birliği oluşmamıştır. Bazı

²⁴⁸ Örneğin bir önceki birleşimde bir senatörün birleşimi yöneten başkana hakaret etmesi sonucu bu eyleme karşı yapılacak işlemin tartışıldığı 24/2/1976 tarihli 40'ncı birleşimde konunun Danışma Kurulunda görüşülmesi gerektiğine dair bazı söylevler için bkz. CSTD, C. 27, B. 40, 24/2/1976, s. 13-14.

önerilerde kurul üyeleri muhalefet şerhi yazmışlar, çekimser kalmışlar hatta zaman zaman toplantıya katılmamışlardır.

Millet Meclisine bakıldığında 1978 İctüzük değişikliğine kadar zaman zaman farklı uygulamalar olsa da bu tarihe kadarki veriler baskın oranda Danışma Kurulu önerilerinin kabul edildiğini gösterdiğinden buradan da bir etkinlik veya etkisizlik sonucu çıkarmak güçtür. Ancak 1978 yılı değişikliği siyasi parti grup önerilerini (ve Başkan önerisini) İctüzük hükmü haline getirdiğinden burada önemli bir eşik gerçekleşmiştir. Zira grup önerisinin işleme alınması Danışma Kurulunun toplanamaması ya da toplanması ancak oy birliği ile bir öneride bulunamaması anlamına gelmektedir. Diğer bir ifade ile grup önerisi bir uzlaşmazlığı gösterir. Dolayısıyla belirli zaman kesitlerinde işleme alınan Danışma Kurulu önerileri ile siyasi parti grup önerilerinin istatistiksel olarak karşılaştırılması Danışma Kurulunun etkinliği sorununa ışık tutabilir.

Buna ilaveten Danışma Kurulu parlamento içi bir kurum olduğuna göre parlamento aritmetiğine de muhakkak bakılmalıdır. Burada ise elimizde siyasi partilerin sandalye dağılımına göre oluşan koalisyon hükümetleri ile tek başına iktidar dönemi veya hükümet sistemine göre parlamenter hükümet sistemi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi gibi farklı dönemler bulunmaktadır. Bu dönemlerde Danışma Kurulunun uzlaşma ile sonuçlanan toplantıları ile grup önerilerinin sayılarına karşılaştırılarak farklı dönemlerde Danışma Kurulunun faaliyetlerinde anlamlı bir fark oluşup oluşmadığı da değerlendirilebilir. Bu değerlendirme, Danışma Kurulunun etkinliğinde farklı dönemlerin etkisini görme konusunda fayda sağlayacaktır.

Bu bilgiler ışığında Danışma Kurulunun etkinliği sorununa tarihsel bir bakış açısı ile yaklaşmak gerekecektir.

1. Cumhuriyet Senatosunda Danışma Kurulunun Etkinliği

Cumhuriyet Senatosu dönemi tutanakları incelendiğinde Danışma Kurulunun önemli işlevler gördüğü dikkat çeker. Bu dönemde zaman zaman Danışma Kurulu önerilerinin gündeme gelerek bazen doğrudan, bazense müzakere sonrasında kabul edildiği görülür. Danışma Kurulu önerileri bazen müzakere sırasında verilen önergeler ile değiştirilmiş²⁴⁹, seyrek şekilde de olsa bazen reddedilmiştir.²⁵⁰

Danışma Kurulu, Senatoda genellikle grupların başkanlık divanındaki dağılımına dair öneriler getirmiştir.²⁵¹ Ayrıca kurul, sıkça bütçe görüşmelerinin takvimi ve usulüne dair Genel Kurula öneride bulunmuştur.²⁵² Bunun yanında komisyonlarda siyasi parti gruplarına göre üye dağılımı, Senato çalışma gün ve süreleri, Senatonun tatile girmesi, araştırma komisyonlarına ek süre verilebilmesi vb. birçok konuda öneriler de mevcuttur. Hatta 24/2/1966 tarihli 51'inci birleşimde Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanı ile idari büroların mevcut binalarda yerleşebilme imkânlarını detaylı olarak incelemek ve sonradan nihai karara varabilmek için bir alt komisyon oluşturulmasına dair bir Danışma Kurulu önerisinin dahi kabul edildiği görülür.²⁵³ Yine ilginç bir örnek olarak İnönü Savaşlarında şehit düşen askerlerin hatıralarının anılması için Bozüyük'te gerçekleştirilecek törene Senatodan katılacak üyelerin hangi siyasi parti grubu ve kontenjan grubuna göre belirleneceğinin Danışma Kurulunda kararlaştırılmış olması

²⁴⁹ Örneğin; CSTD, C. 35, B. 24, 2/2/1978, s. 25-33.

²⁵⁰ Örneğin; CSTD, C. 28, B. 61, 29/4/1976, s. 15-30.

²⁵¹ Örneğin; CSTD, C. 29, B. 1, 1/11/1976, s. 3-5.

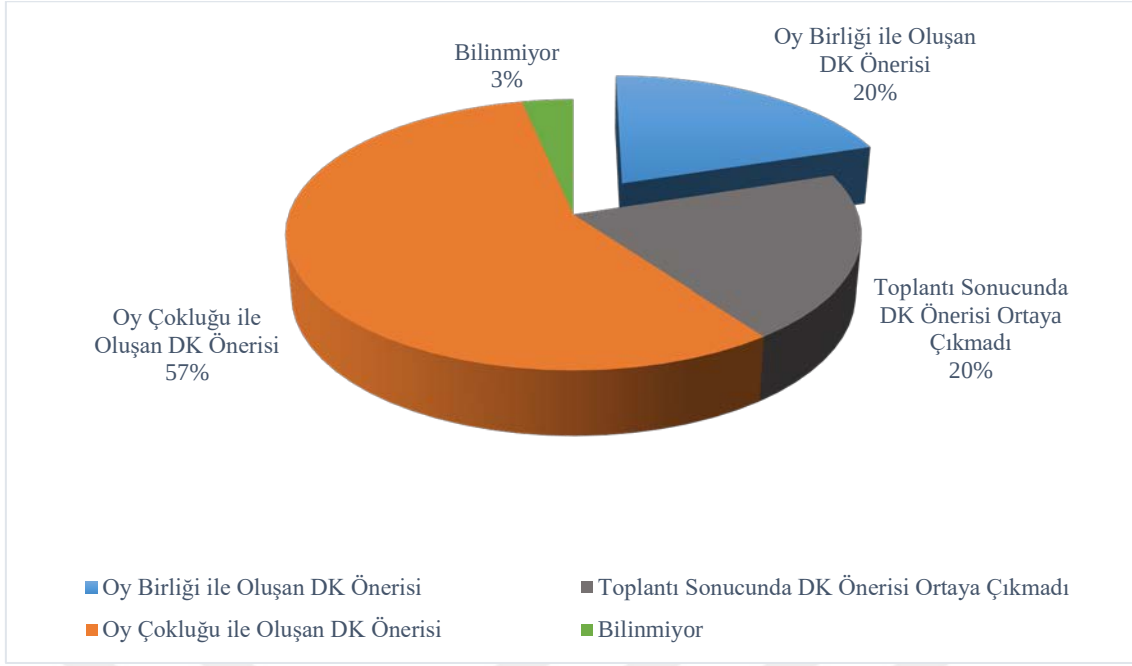
²⁵² EROĞLU, 2007, s. 83.

²⁵³ CSTD, C. 34, B. 51, 24/2/1966, s. 379-380.

gösterilebilir.²⁵⁴ Görüldüğü üzere Senato Danışma Kurulu çok geniş bir yelpazede gerek yasama ve denetim çalışmalarına gerekse Senatonun idari işleyişine ilişkin çalışmalar yapmıştır. Bunda Senato’da Danışma Kurulunun Başkanlık Divanı ile birlikte oluşmuş olmasının da etken olmuş olabileceği düşünülmektedir. Gerçekten Başkanlık Divanının Senato’nun hem yasama işlerine hem de idari işleyişine dair görev ve yetkileri olduğundan, Divan üyelerinin de katıldığı Danışma Kurulu toplantıları zaman zaman karma bir modelde işlev görmüştür denilebilir.

Danışma Kurulunun Senato döneminde faaliyetlerini sayısal olarak incelediğimizde gerçekleştiği tespit edilebilen 100’den fazla toplantının 30 tanesinde Başkanlık Divanında gruplara düşen üye sayılarının belirlenmesine çalışıldığı görülür. Divan dağılımı konusunun bazen Danışma Kurulu toplantısının tek gündemi olarak, bazen de başka konularla birlikte görüldüğü bu toplantıların neticeleri incelendiğinde aşağıdaki grafikte yüzde oranları ile gösterilen sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

²⁵⁴ CSTD, C. 21, B. 76, 16/6/1964, s. 12-13. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Örneğin 15/5/1965 tarihinde Ereğli Demir ve Çelik Fabrikalarının resmi toplantılarına katılacak heyetin belirlenmesi ve bazı yazışmalarda TBMM Başkanlığı ibaresi kullanıldığına tespit edilmesi nedeniyle tüm kurumlara TBMM’nin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinden teşekkül ettiğinin hatırlatılması için yazı yazılması hususlarını da içeren 26/4/1965 tarihli Danışma Kurulu önerisi için bkz. CSTD, C. 26, B. 74, 29/4/1965, s. 852-855.



Şekil-2 Senato'da Başkanlık Divanı Konusunun Görüşüldüğü Danışma Kurulu Toplantıları

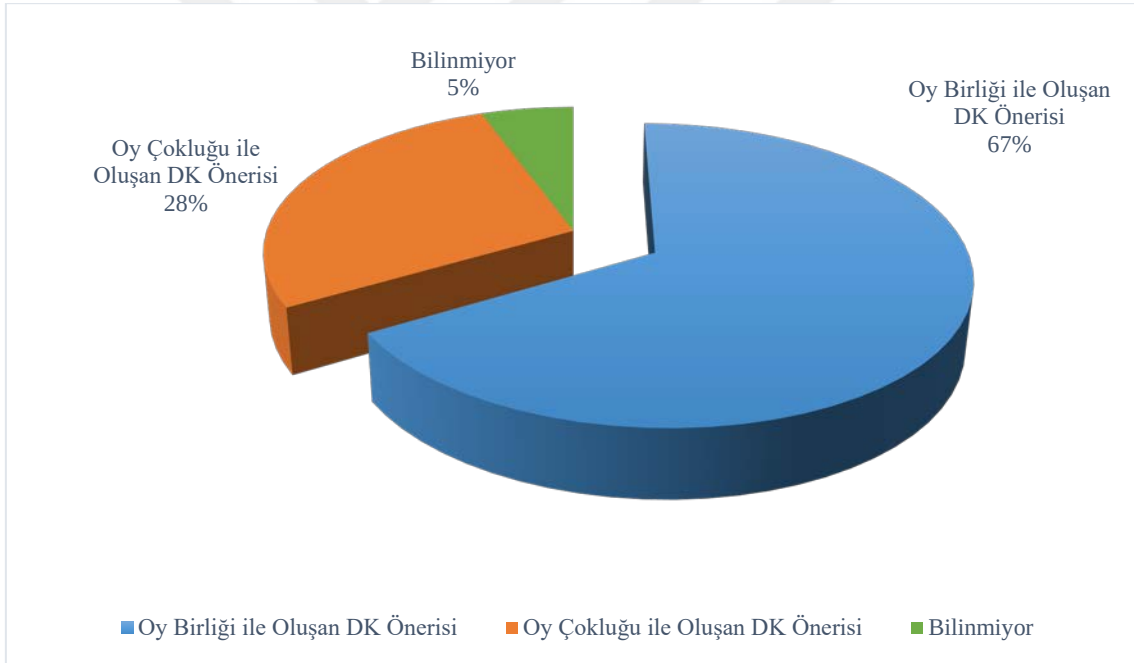
Grafikte turuncu renkle ile gösterilen dilim oy çokluğu ile oluşan Danışma Kurulu önerilerini göstermektedir. Buna göre Başkanlık Divanı üyeliklerinin gruplara dağılımının görüşüldüğü 30 toplantının 17'sinde yani yaklaşık yüzde 57'sinde oy birliği ile bir öneri çıkamamıştır. Bu durumlarda öneriye katılmayan üyeler bazen karşı görüşlerini yazılı olarak öneri metnine eklemişler, bazen sadece “muhalifim” veya “katılmıyorum” benzeri ifadelerle şerh düşmüşlerdir.

Grafikte mavi renkli dilim oy birliği ile oluşan önerileri göstermektedir. Buna göre bu konuda 6 toplantıda yani yüzde 20 oranında oy birliği ile öneri oluşmuştur.²⁵⁵ Gri

²⁵⁵ Bu 6 toplantının 3 tanesinde bir veya birden fazla üyenin toplantıya katılmadığı anlaşılmaktadır. Bu 3 toplantı, oy birliği sağlanan toplantı olarak değerlendirilerek bu sayı içinde gösterilmiştir. Bunun sebebi o dönem Senato İktüzüğünde Danışma Kurulu toplantısının tüm üyelerin katılımıyla gerçekleştirileceğine dair bir düzenleme olmayışındır. Uygulamada da birçok

renkli dilimde gösterilen ve hiçbir şekilde bir öneri sunulması dahi mümkün olmayan durum ise 6 kez yaşanmıştır. Dolayısıyla sonuçsuz kalan toplantıların oranı yine yüzde 20'dir. Bu dönemde ayrıca 1 toplantı sonucunda bir öneri sunulmasına karşın bunun oy birliği ile mi yoksa oy çokluğuyla mı gerçekleştiği tespit edilememiştir. Önerinin ne şekilde oluştuğu bu toplantı grafikte yeşil dilimle gösterilmektedir.

Danışma Kurulunun bir diğer önemli gündemi olan ve bütçenin Senato'da görüşülme takvimi, kurumların bütçelerinin görüşme programı, bu görüşmelerde konuşma süreleri vb. konuların belirlenmeye çalışıldığı bütçe görüşmelerine dair toplantılar incelendiğinde aşağıdaki grafikte yüzde oranları ile gösterilen sonuçlar ortaya çıkmaktadır.



Şekil-3 Senato'da Bütçe Görüşmelerine Dair Danışma Kurulu Toplantıları

toplantıda üyelerinin bir veya birden fazlasının katılmamasına karşın önerilerin oy birliği veya oy çokluğuyla Genel Kurula sunulabildiği anlaşılmaktadır.

Bütçe görüşmeleri gündemli 18 Danışma Kurulu toplantısının 12'sinde²⁵⁶ oy birliği ile öneri çıkmıştır. Grafikte mavi dilimle gösterilen bu durumun oranı yüzde 67'dir. Grafikte turuncu renkle gösterilen kısım muhalif oylar sonucu oy çokluğu ile Genel Kurula sunulan 5 öneriyi göstermektedir. Bunların oranı yüzde 28'dir. Gri renkli dilimle gösterilen ve oy birliği ile mi yoksa oy çokluğuyla mı neticelendiği tespit edilemeyen önerinin sayısı ise 1'dir.

İki önemli gündem maddesi olan Başkanlık Divanında grupların üye dağılımı ile bütçe süreci karşılaştırıldığında divan üyeleri dağılımının Danışma Kurulunda uzlaşmak için çok daha zor bir konu olduğu görülmektedir. Bütçe görüşmeleri konusunda toplantıların üçte ikisinde oy birliği sağlanırken divan üyeliklerinin gruplara dağılımı konusunda bu oran beşte bire kadar düşmektedir. Dolayısıyla Senato'da Danışma Kurulunda uzlaşma sorunu konuya göre değişkenlik göstermiştir. Bu da parlamento çalışmalarında siyasi parti gruplarının kendi çıkarları ve gündemleri doğrultusunda hareket etmelerinin doğal bir sonucudur. Buna rağmen Türk Parlamento tarihinde ilk olarak Senato'da ortaya çıkan ve uygulamaların henüz yerleşmediği bu kurumun çok farklı konuların görüşülebildiği ve sorunların müzakere edilebildiği bir platform olduğu da görülmektedir. Bu dönemde konuya bağlı da olsa toplantıların oy birliği ile sonuçlanma oranları yüksek olabilmektedir. Bu doğrultuda Senato'da Danışma Kurulunun işlerliğinin olduğu görülmektedir.

2. Millet Meclisi Döneminde Danışma Kurulunun Etkinliği

Millet Meclisinde 1973 İçtüzüğü ile ihdas edilen Danışma Kurulunun işleyişinde 1978 yılına kadar farklı uygulamalar olsa da 1978 değişikliği ile birlikte grupların kendi önerilerini Genel Kurula sunabilme imkânlarının İçtüzükte düzenlenmiş olmasının parlamento tarihinde Danışma Kurulunun işleyişinde önemli bir gelişme olduğu ilgili

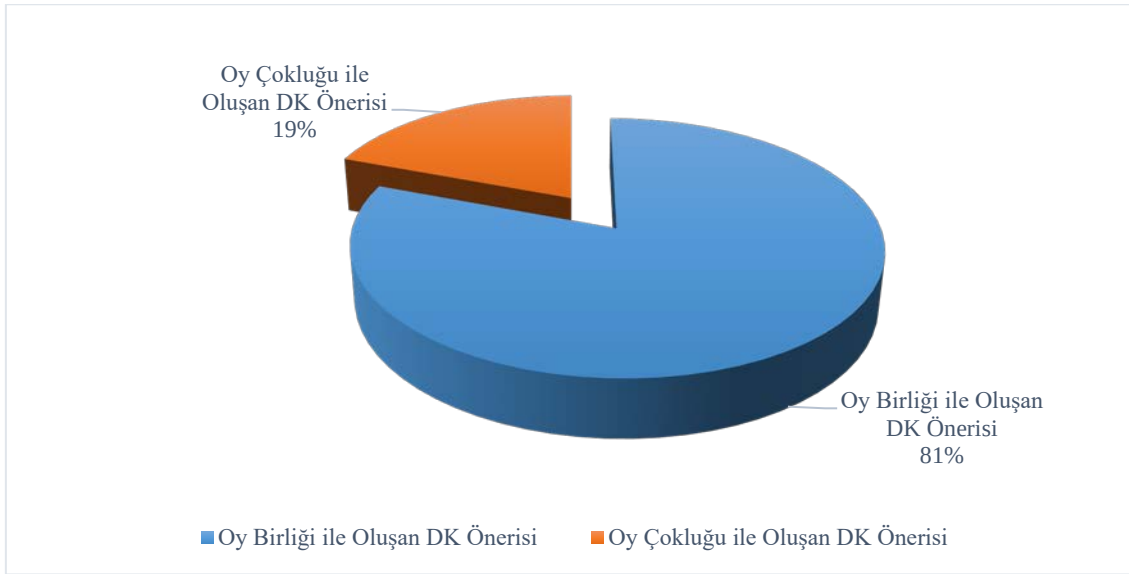
²⁵⁶ 7 toplantıda bir veya birden fazla üye toplantıda bulunmamıştır. Bkz. üstteki dipnot.

bölümde izah edilmişti. Bu nedenle kurumun Millet Meclisi uygulamasındaki verileri 1973-1978 arası dönemi ile sonrasını ayırarak incelemek gerekmektedir.

a. 1973-1978 Arası Danışma Kurulu Verileri

Millet Meclisi İçtüzüğü'nün yürürlüğe girdiği 1/9/1973 tarihi ile yukarıda ifade edilen değişikliğin yürürlüğe girdiği 19/9/1978 tarihine kadar tutanaklardan ve TBMM arşivinden tespit edilen 114 Danışma Kurulu önerisinden 92'sinde siyasi parti grupları arasında oy birliği sağlandığı görülmektedir.²⁵⁷ 22 öneride ise gruplar arasında oy birliği bulunmamaktadır. Bunlardan bir kısmının grupların farklı görüşlerinin Genel Kurula sunulması şeklinde olduğu, bir kısmında da bir veya birden fazla grubun muhalefet/katılmama şerhi düştüğü görülür. Aşağıdaki grafikte de görüleceği üzere bu dönemde oy birliği ile oluşan önerilerin oranı yaklaşık yüzde 81 gibi çok yüksek bir seviyededir. Oy birliği oluşmayan öneriler ise tüm önerilerin yaklaşık yüzde 19'una denk gelmektedir.

²⁵⁷ Genel Kurulun 1/2/1977 tarihli ve 39'uncu birleşiminde kabul edilen 82 no'lu Danışma Kurulu önerisinde CHP Grup Başkanvekili öneriye karşı çıkmamış fakat şartlı mutabık kaldığını beyan etmiştir. Önerinin esasına dair bir itiraz bulunmadığından bu öneri oy birliği sağlanan öneriler arasında sayılmıştır.



Şekil-4 Millet Meclisinde 1978 İçtüzük Değişikliğine Kadar Danışma Kurulu İşlemleri

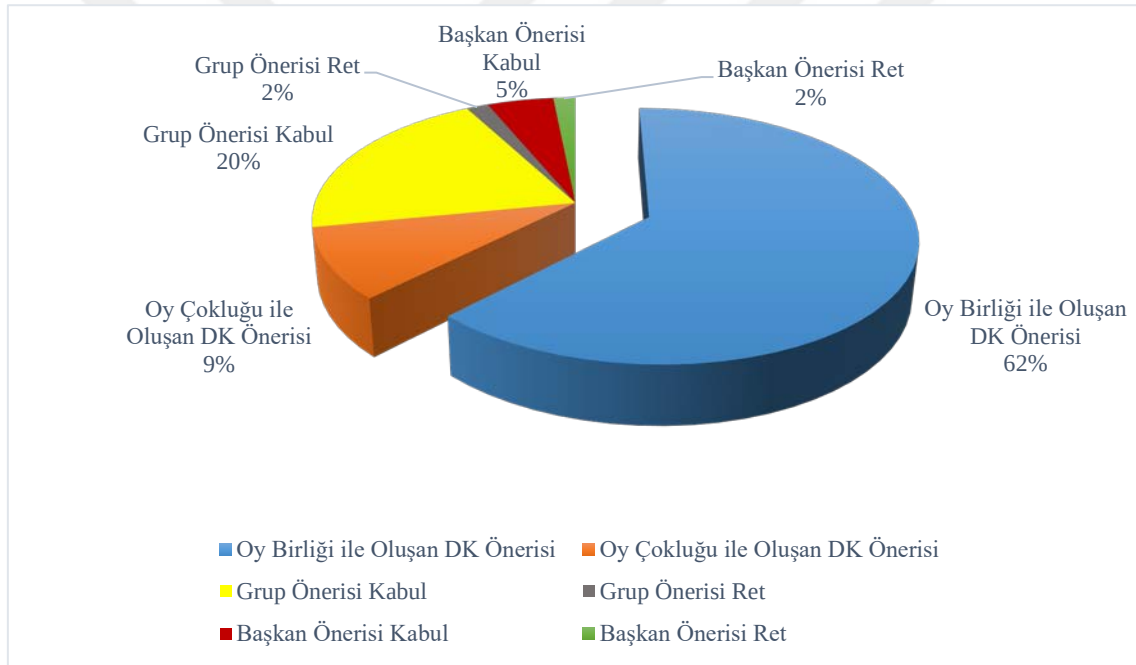
b. 1978-1980 Arası Danışma Kurulu Verileri

İlgili bölümde de detaylı izah edildiği gibi 1978 değişikliği ile siyasi parti grubu önerisi ile Başkan önerisi İçtüzükte düzenlenmiştir. Bunun sonucunda bu dönemde siyasi parti grubu önerileri ile Meclis Başkanının önerilerinin de Genel Kurulda işleme alındığı görülür. Nitekim Millet Meclisinde 19/9/1978-11/9/1980 arası 14 siyasi grup önerisi ile 4 Başkan önerisinin işleme alındığı tespit edilmiştir. Grup önerilerinin 1 tanesi reddedilirken, 13 tanesi ise kabul edilmiştir. Başkan önerilerinden ise 1'i ret, 3'ü kabul ile sonuçlanmıştır. Öte yandan İçtüzük değişikliği öncesine ait uygulama olan grupların oy birliği ile oluşmayan, diğer bir ifade ile oy çokluğu ile oluşan Danışma Kurulu önerilerinin de Genel Kurulda işleme alınmaya devam ettiği görülür. Nitekim bu zaman aralığında 40 tane oy birliği ile oluşan Danışma Kurulu önerisiyle birlikte 6 tane de oy çokluğu ile oluşan Danışma Kurulu önerisi işleme alınmıştır.²⁵⁸

Grafikten de görüldüğü üzere Millet Meclisinde 1978-1980 arasında yani İçtüzük değişikliğini takip eden ilk yıllarda işleme alınan grup önerilerinin tüm öneriler içinde yaklaşık yüzde 22'lik bir oranla (yüzde 20 kabul + yüzde 2 ret) parlamento tarihinde

²⁵⁸ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

sahneye çıktığı görülmektedir. Bu dönemde oy birliği ile oluşan Danışma Kurulu önerileri ise yaklaşık yüzde 62'si seviyesinde gerçekleşmiştir. 1978 öncesi bu oranın yaklaşık yüzde 81 olduğu göz önüne alındığında oy birliği ile oluşan önerilerde önemli bir düşüş olduğu belirtilmelidir. Ayrıca İçtüzük değişikliği sonrası teknik olarak mümkün olmamasına karşın Parlamentoda halen uygulaması görülen oy birliği sağlanamayan Danışma Kurulu önerisi oranının yaklaşık yüzde 9 olduğu görülmektedir. Azımsanamayacak bu oranın İçtüzük değişse dahi Parlamentoda uygulamaların değişmesinin bir anda gerçekleşemediğinin bir göstergesi olduğu değerlendirilmektedir.



Şekil-5 Millet Meclisinde 1978-1980 Arası Danışma Kurulu İşlemleri

3. TBMM'de Danışma Kurulunun Etkinliği

a. Genel Olarak

Meclisin 12 Eylül 1980 Askeri darbesiyle feshedilmesinden sonra yapılan ilk milletvekili genel seçimi 6 Kasım 1983 tarihinde gerçekleşmiştir. Bu tarih aynı zamanda TBMM'nin 17'nci Yasama Döneminin de başlangıcını ifade eder. TBMM'de Danışma

Kurulunun etkinliğini görebilmek için 1983'ten bugüne, diğer bir ifade ile 17'nci Yasama Dönemi ile 27'nci Dönemini incelemek gerekmektedir.

1978 değişikliği sonrası Meclisin feshine kadar yaklaşık iki yıllık sürede işleme alınan öneriler arasında siyasi parti grubu önerilerinin kayda değer bir oran yakaladığı yukarıda gösterilmişti. 1983 sonrası dönemde ilk dikkat çeken durum, siyasi parti grubu önerilerinin önemli bir olgu olarak iyice belirginleştiğidir. Nitekim dönemler ilerledikçe grup önerilerinin çok ciddi oranlara ulaştığı görülmektedir. Yine 1978 sonrasında oy birliği oluşmamasına rağmen Danışma Kurulu önerisi olarak işleme alınan önerilerin de olduğu ifade edilmişti. 1983 sonrası döneme bakıldığında 17'nci dönemden itibaren Danışma Kurulu önerileri İçtüzüğün düzenlediği şekilde tüm grupların oy birliği ile Genel Kurula sunulmuştur. Diğer bir ifade ile bir veya birden fazla siyasi partinin uzlaşma konusuna katılmaması durumunda Danışma Kurulu önerisi de oluşmamıştır. Siyasi partilerin uzlaşmadığı durumlarda müracaat edilen mekanizma ise grup önerileri (veya çok istisnai birkaç örnekte Başkanlık önerisi) olmuştur. Dolayısıyla Danışma Kurulunun TBMM'de etkinliğini görebilmek için 17'nci dönemden itibaren işleme alınan Danışma Kurulu önerileri ile siyasi parti grup önerilerinin oransal olarak karşılaştırılması gerekmektedir.

b. 1983-2021 Arası (17'nci Dönemden-27'nci Döneme) Danışma Kurulu Verileri

1983 sonrasında TBMM'de Danışma Kurulu işlemlerinin sayılara yansımaları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Dönem	Danışma Kurulu Önerisi	Danışma Kurulu Görüşü	Başkanlık Önerisi	Kabul Edilen Grup Önerisi	Reddedilen Grup Önerisi	İşlemden Kaldırılan Grup Önerisi
-------	------------------------	-----------------------	-------------------	---------------------------	-------------------------	----------------------------------

17 (6.11.1983- 28.11.1987)	69	-	8 ¹	33	-	-
18 (29.11.1987- 19.10.1991)	106	-	5	24	2	-
19 (20.10.1991- 23.12.1995)	206 ²	-	2	83	13	1
20 (24.12.1995- 17.4.1999)	153	-	4	56	24 ³	13
21 (18.4.1999- 2.11.2002)	113 ⁴	-	4	85	17	10 ⁵
22 (3.11.2002- 21.7.2007)	208	15	2	113	107	9
23 (22.7.2007- 11.6.2011)	103	3	1	55	199	3
24 (12.6.2011- 6.6.2015)	91	3	-	107	524	15
25 (7.6.2015- 31.10.2015)	3	-	1	1	-	-
26 (1.11.2015- 23.6.2018)	55	6	-	84	448	9
27 ⁶ (24.6.2018- devam ediyor)	62	-	-	82	593	38

Tablo-1 17'nci Dönem ila 27'nci Dönem arasında Genel Kurulda Danışma Kurulu
İşlemlerinin Verileri²⁵⁹

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere Başkanlık önerileri ile Danışma Kurulu görüşü sayılarında dönemler arasında önemli farklılık bulunmamaktadır. Başkanlık önerileri İçtüzükte her ne kadar uzlaşma sağlanamaması durumunda Genel Kurula sunulacağı şekilde düzenlense de bugüne kadar uygulamada çok büyük sıklıkla Genel Kurulda 23 Nisan özel birleşiminin gerçekleşmesi, gensoru görüşme gününün belirlenmesi gibi konularda kullanılmıştır.²⁶⁰ Bunun da yılda belirli sayılarda

²⁵⁹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi ile TBMM Tutanaklarından derlenmiştir. Tabloya dair notlar;

1- 17'nci Yasama Döneminde kabul edilen 4 komisyon önerisi ile 1 hükümet önerisi Başkanlık önerisi içerisine dâhil edilmiştir.

2- 1 adet itiraz şerhi bulunan öneri sayıya dâhil edilmiştir.

3- 2 adet öneri kısmen kabul kısmen reddedildiğinden reddedilenler sayısına dâhil edilmiştir.

4- Bu dönemde Tüm siyasi parti gruplarının imza attıkları ancak Danışma Kurulu önerisi niteliğinde olmayan 2 önerge kabul edilmiştir. Bu iki önerge teknik olarak Danışma Kurulu Önerisi olmamasına karşın uzlaşmayı göstermesi nedeniyle sayıya dâhil edilmiştir.

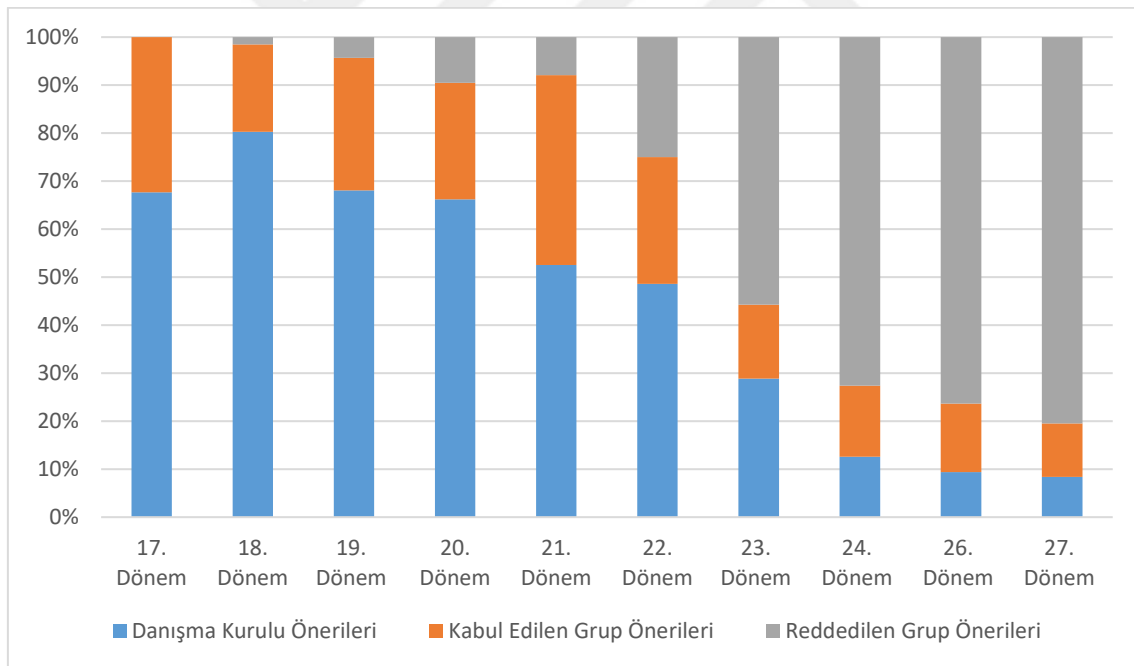
5- İşlemden kaldırılan 1 Danışma Kurulu Önerisi sayıya dâhil edilmiştir.

6- 27'nci Yasama Dönemi satırı 1.10.2021 tarihi itibarıyla gerçekleşen sayıları gösterir.

²⁶⁰ Başkan önerisinin tartışmaların yoğun olduğu bir konuda kullanıldığı örnek 23'üncü yasama döneminde yaşanmıştır. Genel Kurulda görüşülen ve ciddi tartışmalara neden olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Devleti Arasındaki Kara Sınırı Boyunca Yapılacak Mayın Temizleme Faaliyetleri ile İhale İşlemleri Hakkında Kanun Tasarısının 2'nci maddesinin yeniden görüşülmesine dair hükümetin talebi Danışma Kurulunda uzlaşma oluşmadığından Genel Kurula sunulamamıştır. Konu Başkan önerisi şeklinde Genel Kurula getirilmiştir. Başkan önerisi okutulmuş ve Genel Kurulun bilgisine sunulmuş ancak

gerçekleşmesi nedeniyle dönemler arasında çok büyük farklılıklar gerçekleşmemiştir. Buna ilaveten Danışma Kurulu görüşü sadece kanun tasarı ve tekliflerinin bir veya birden fazla maddesinin Genel Kurulda yeniden görüşülmesinde kullanıldığından bu işlev de sayılarda çok büyük farklılık yaratmamıştır. Danışma Kurulu tavsiyelerinde de durum benzer şekildedir.

Tablonun konumuz açısından irdelenmesi gereken asıl kısmı ise Danışma Kurulu önerileri ile grup önerilerinin verileridir. Nitekim tabloda da görüldüğü üzere dönemler ilerledikçe Genel Kurulda işleme alınan siyasi parti grup önerileri önemli sayılara ulaşmaktadır. Özellikle 23 ila 27'nci dönemlerde reddedilen grup önerilerinin çok yüksek sayılarda gerçekleşmesi ve tüm Danışma Kurulu işlemlerinin yarısından fazlasını oluşturması dikkat çekicidir. Bu durum aşağıdaki grafikte daha net görülmektedir.



Şekil-6 TBMM'nin 17'nci Dönemi ile 27'nci Dönemi Arasında Genel Kurulda İşleme

Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması

oylanmamıştır. Daha sonra hükümetin yeniden görüşme istemi oylanmış ve kabul edilmiştir.

TBMMTD, D. 23, C. 46, B. 98, 3/6/2009, s. 64-65.

Dönemler bazında Danışma Kurulu önerileri, kabul edilen grup önerileri ve reddedilen grup önerileri oranının gösterildiği grafikte²⁶¹ reddedilen grup önerilerini gösteren gri renkli kısmın 23'üncü dönemden itibaren tüm önerilerin yarısından fazlasını oluşturduğu görülür. Bu oran 24'üncü dönemde yüzde 70'i geçerken 27'nci dönemde 1/10/2021 itibarıyla yüzde 80 gibi çok yüksek bir orana ulaşmıştır. 27'nci dönemde turuncu renkle gösterilen ve kabul edilen grup önerilerini belirten yaklaşık yüzde 10'luk bir oran da eklendiğinde tüm işlemler arasında grup önerilerinin yüzde 90 oranına ulaştığı anlaşılmaktadır. Grup önerileri üzerinde İçtüzüğün 19'uncu maddesine göre görüşme açıldığı ve bir grup önerisinin ortalama yarım saatte görüşüldüğü değerlendirildiğinde gelinen nokta itibarıyla Genel Kurulda çok önemli bir sürenin grup önerilerini görüşmekle geçirildiği görülmektedir. Bu da Genel Kurulun gündemi, çalışma saatleri vb. çalışmalarını ne şekilde yürüteceğine dair konuları konuşmak için çok fazla süre harcadığı sonucunu gösterir. Diğer bir ifade ile Genel Kurul uzlaşamamanın maliyetini çok uzun saatlerle ödemektedir. Üstelik bu durum bir dönem için geçerli bir olgu olmaktan öte grafikten de anlaşıldığı üzere bir süreçle birlikte gelişmiştir. Nitekim; 19'uncu dönemde yüzde 5, 20'nci ve 21'nci dönemlerde de yaklaşık yüzde 10 şeklinde stabil görünen reddedilen grup önerileri oranının 22'nci dönemde yüzde 25'e, 23'üncü dönemde ise yüzde 50'den fazla bir orana ulaşması bu süreçle ilgili bir başka soruyu beraberinde getirmektedir. Acaba 22'nci dönemden itibaren reddedilen grup önerilerinin oranının bu noktalara gelmesinin altında yatan sebep 22'nci dönemle birlikte başlayan tek başına iktidar dönemi olabilir mi? Diğer bir ifade ile iktidarın tek bir siyasi partinin

²⁶¹ Yaklaşık 5 ay süren 25'inci Yasama Döneminde Tablo-1'de de gösterildiği üzere 3 Danışma Kurulu önerisi, 1 Başkan önerisi ve 1 Kabul edilen grup önerisi işleme alındığından grafiğe dâhil edilmemiştir.

elinde olması ile koalisyon partilerinin elinde olması Danışma Kurulunun işlevselliği açısından bir farka yol açar mı? Bu durumu incelemek gerekmektedir.

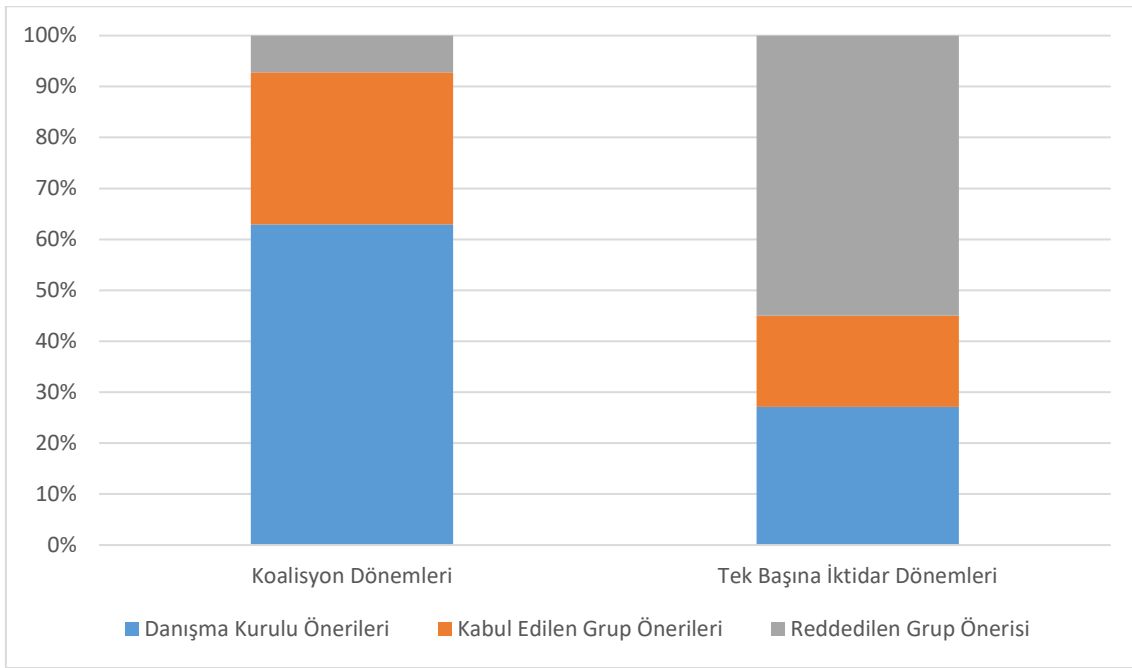
c. Koalisyon Dönemleri ile Tek Başına İktidar Dönemlerinin Danışma Kurulu İşlemlerinde Etkisi

1982 Anayasası döneminde Türkiye’de 1983-1991 yılları arasında tek başına iktidar dönemi yaşanmıştır. 1991-2002 arası dönem ise koalisyon dönemleridir.²⁶² 2002-2018 yılları arası yeniden tek başına iktidar döneminden sonra 2018 yılı Temmuz ayı itibarıyla parlamenter hükümet sisteminden başkanlık sistemine geçiş yapılmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde yukarıda belirtilen 1991-2002 arası koalisyon hükümetleri yılları TBMM’nin 19 ila 21’inci dönemlerine denk gelir. Tek başına iktidar dönemleri olan 1983-1991 yılları arası TBMM’nin 17 ve 18’inci; 2002-2018 yılları arası ise 22 ila 26’ncı dönemlerdir.²⁶³ Tablo-1’de²⁶⁴ gösterilen Danışma Kurulu verileri incelendiğinde koalisyon hükümeti dönemlerinde TBMM’de toplam 472 Danışma Kurulu önerisinin kabul edildiği görülür. Bu dönemde kabul edilen grup önerileri sayısı 224 iken reddedilen grup önerilerinin sayısı ise 54 olarak gerçekleşmiştir. Tek başına iktidar dönemlerinde ise toplam Danışma Kurulu önerisi sayısı 632, kabul edilen grup önerileri sayısı 416 ve reddedilen grup önerilerinin sayısı ise 1280’dir. Bu sayıların grafikte yansması aşağıda Şekil-7’de gösterilmektedir.

²⁶² Enes Malik ÇAKIR, “1991-2002 Yılları Arasında Koalisyon Hükümetleri Yönetimi”, **IBAD Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 6, 2020, s. 22.

²⁶³ 25’inci Yasama Dönemi değerlendirmeye alınmamıştır.

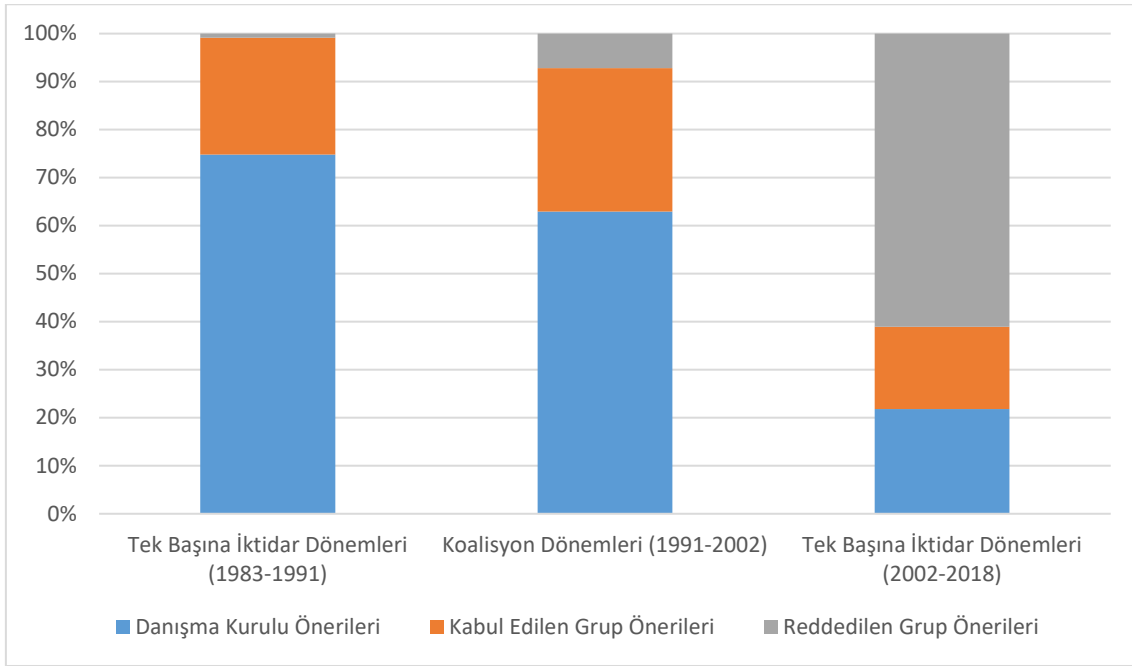
²⁶⁴ Bkz. s. 131.



Şekil-7 Koalisyon Dönemleri ile Tek Başına İktidar Dönemlerinde Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması

Grafikte de görüldüğü üzere koalisyon dönemlerinin tamamında işleme alınan önerilerin yüzde 60'ından fazlası Danışma Kurulu önerisi iken, tek başına iktidar dönemlerinin genelinde bu oran yüzde 30'un altındadır. Öte yandan işleme alınan öneriler içinde reddedilen grup önerileri koalisyon dönemlerinde yüzde 10'unun altında, tek başına iktidar dönemlerinde yüzde 50'nin üstünde gerçekleşmiştir. Reddedilen grup önerilerinin tek başına iktidar dönemlerinde bu denli yüksek oranda olması neticesinde salt bu verilerden hareket edilirse Danışma Kurulunun koalisyon dönemlerinde daha etkin çalıştığı sonucu çıkarılabilir.

Ancak tek başına iktidar dönemi verileri 1991 öncesi ve 2002 sonrası iki ayrı bölüm şeklinde incelenirse bunun erken bir yargı olacağı ortaya çıkar. Zira aşağıda Şekil-8'de görüldüğü üzere 1983-1991 arası tek başına iktidar dönemi ile 2002 sonrası dönem arasında veriler açısından ciddi farklılıklar bulunmaktadır.



Şekil-8 Koalisyon Dönemleri ile Tek Başına İktidar Dönemlerinde (1991 Öncesi ve 2002 Sonrası Dönem Ayrılmış) Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması

Grafikte de görüldüğü üzere reddedilen grup önerileri 1991 öncesi dönemki işlemlerin içinde yaklaşık yüzde 1 oranında gerçekleşmişken 2002 sonrası bu oran yüzde 60'ın üstüne çıkmıştır. Aynı şekilde 1991 öncesi dönemde tüm önerilerin yüzde 70'inden fazlası Danışma Kurulu önerileri iken 2002 sonrası bu oran yüzde 20'nin biraz üzerindedir. Ayrıca söz konusu grafik, 1991 öncesi dönemde tüm işlemlerdeki Danışma Kurulu önerileri oranının koalisyon dönemlerinin de üstünde gerçekleştiğini göstermektedir. Aynı şekilde reddedilen grup önerileri oranında da 1991 öncesi tek başına iktidar dönemi koalisyon döneminden daha iyi durumdadır. Buradan şu sonuç çıkmaktadır. İktidarın tek başına bir partide veya koalisyon partilerinde olması TBMM'de Danışma Kurulunun etkinliği açısından bir fark yaratmamıştır. 1991 öncesi ile 2002 sonrası arasında bu denli fark oluşması Danışma Kurulunun etkinliği sorununun iktidarın nasıl oluştuğundan ziyade bir süreçle birlikte değerlendirilmesi gereken bir sorun

olduğunu göstermektedir. Nitekim Şekil-6'da²⁶⁵ da gösterildiği üzere özellikle reddedilen grup önerilerinin dönemler ilerledikçe çok büyük sayılara ulaşması da bu durumu ortaya koymaktadır.

ç. Hükümet Sisteminin Danışma Kurulu İşlemlerinde Etkisi

Türkiye'de 16 Nisan 2017 referandumuyla kabul edilen anayasa değişikliği, 2018 Haziran seçimleri ve sonrasında 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının TBMM'de ant içmesi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu tarih öncesinde 1982 Anayasasının ilk kurguladığı hükümet sistemine dair farklı tanımlamalar olsa da genel kabul, sistemin bir parlamenter hükümet sistemi olduğudur.²⁶⁶ Yeni sistemin ne olduğuna dair doktrinde birçok tartışma bulunsa da, sonuç itibarıyla 2018 yılı Temmuz ayı itibarıyla hükümet sisteminde köklü bir değişiklik olduğu ve bunun neticesinde sistem içinde devlet başkanının rolünün daha da arttığı da ortadadır.²⁶⁷ Bu bağlamda TBMM'nin 27'nci yasama dönemi başkanlık sisteminin bir yansıması olan yeni bir hükümet sisteminde devam etmektedir.

Danışma Kurulunun hükümet sistemine göre etkinliğinin değişip değişmediği konusunu incelemek için parlamenter hükümet sisteminin işlediği 1983 ila 2018 arası dönem ile yeni hükümet sisteminin işlediği 2018 sonrası dönemde Danışma Kurulu önerileri ile grup önerilerinin oranlarına bakılmalıdır. Buna göre 1983-2018 arası TBMM'nin 17 ila 26'nci dönemlerinde²⁶⁸ kabul edilen toplam Danışma Kurulu önerisi sayısı 1104, kabul edilen grup önerisi sayısı 640 ve reddedilen grup önerisi sayısı

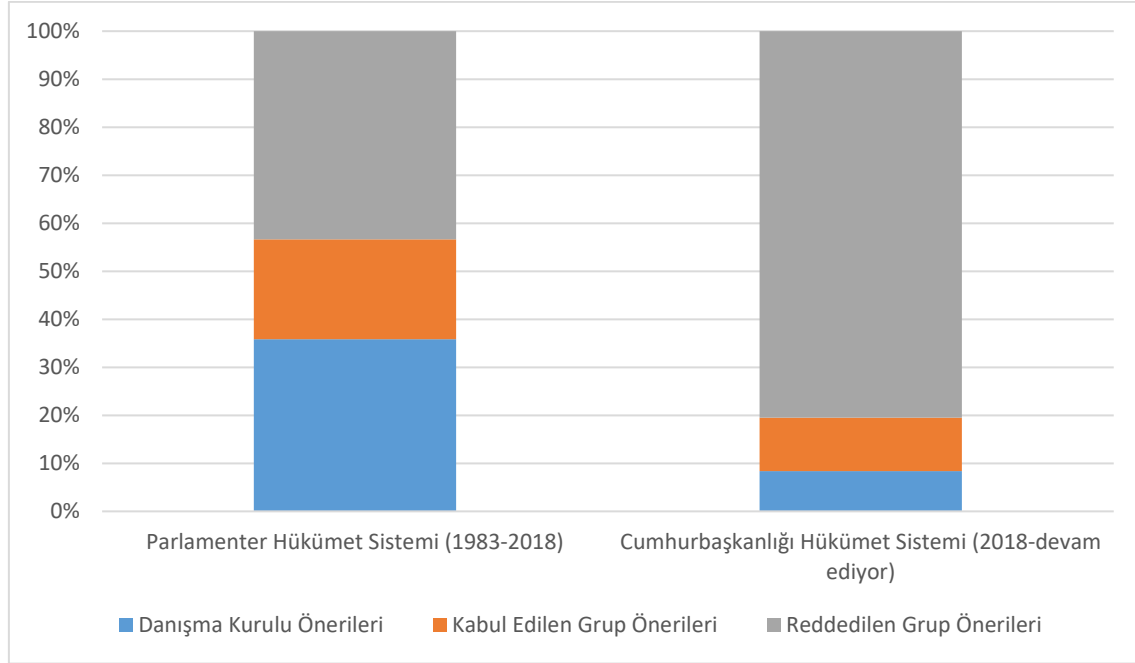
²⁶⁵ Bkz. s. 133.

²⁶⁶ Ali Ersoy KONTACI, "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler" **TBBD**, Sayı 133, 2017, s. 18.

²⁶⁷ KONTACI, 2007, s. 21.

²⁶⁸ 25'inci Yasama Dönemi sayıya dâhil edilmemiştir.

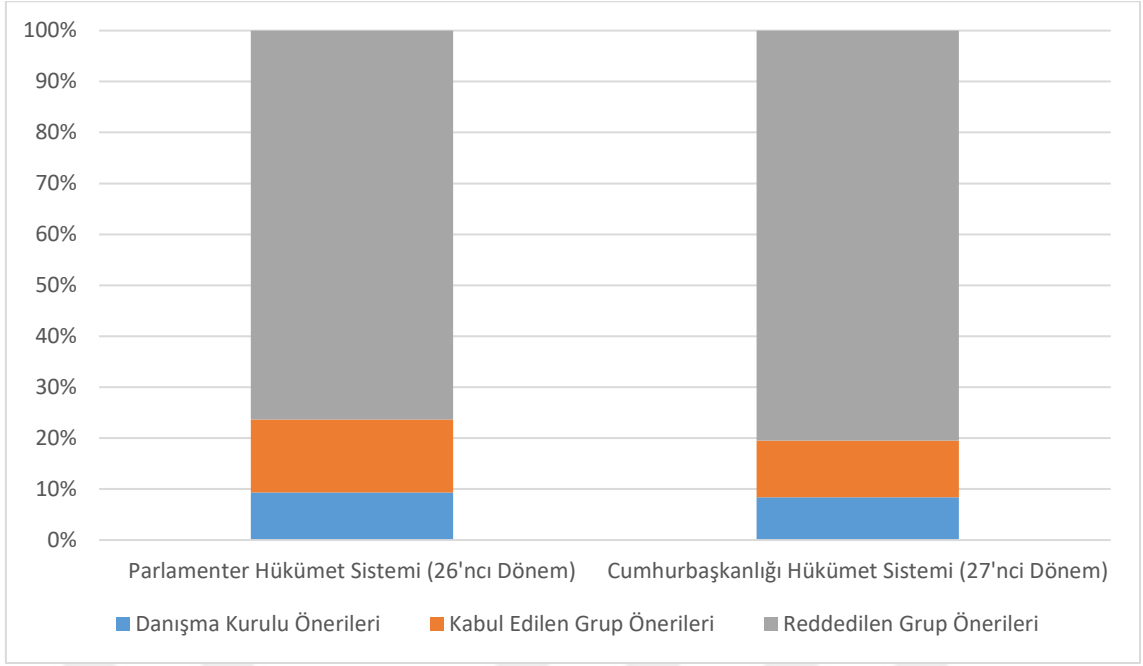
1134'tür. 27'nci yasama dönemindeki sayılar ise 1/10/2021 tarihi itibarıyla 62 Danışma Kurulu önerisi, 82 kabul edilen grup önerisi ve 593 reddedilen grup önerisi şeklindedir.



Şekil-9 Parlamenter Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması

Bu verilerin grafikte yansımalarını gösteren yukarıdaki Şekil-9'da da görüldüğü üzere 1982 Anayasası döneminde parlamenter hükümet sisteminde kabul edilen Danışma Kurulu önerilerinin oranı yaklaşık yüzde 35 iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu oran yüzde 10'un altına düşmektedir. Reddedilen grup önerileri parlamenter hükümet sisteminde tüm işlemlerin yaklaşık yüzde 40'ını oluşturmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise bu oranın yüzde 80'lere ulaştığı görülmektedir. Buradan hareketle parlamenter hükümet sisteminde Danışma Kurulunun yeni sisteme kıyasla daha etkin çalıştığı sonucu çıkarılabilir. Ancak bu çıkarım reddedilen grup önerileri oranının yıllar geçtikçe belirgin şekilde arttığı gerçeği ile birlikte soruna yaklaşıldığında değişmektedir. Nitekim yukarıda da belirtildiği gibi TBMM uygulamasında reddedilen grup önerileri sayıları özellikle 22'nci yasama döneminden itibaren önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu noktadan hareketle hükümet sisteminin Danışma Kuruluna etkisini

incelemede parlamenter hükümet sistemi döneminin tamamını yeknesak bir şekilde ele almak bizi hatalı bir karşılaştırmaya götürebilir. Bu nedenle 2018 sonrası yeni sistemde Danışma Kurulu verilerini kendisine yakın siyasi atmosfer ve şartların olduğu parlamenter hükümet sisteminin son dönemi olan 26'ncı yasama dönemi karşılaştırmak daha sağlıklı olacaktır. Nitekim iki farklı hükümet sisteminin geçerli olduğu birbirini izleyen iki yasama döneminin karşılaştırıldığı aşağıdaki grafikte de açıkça görüldüğü üzere Danışma Kurulu işlemleri birbirine çok yakın oranda gerçekleşmiştir. Her iki dönemde de Danışma Kurulu önerileri tüm işlemlerin içinde yüzde 10'un biraz altındadır. Reddedilen grup önerilerinde 26'ncı dönem çok az bir farkla 27'nci dönemde daha iyi bir durumda olsa da her iki dönemde de yüzde 80'lere varan çok ciddi bir reddedilen grup önerisi olgusu bulunmaktadır. Bu da salt hükümet sistemi farklılığının Danışma Kurulunun etkinliğini değiştirmediğini göstermektedir. Diğer bir ifade ile hükümet sisteminin ne olduğu Danışma Kurulunun TBMM'de etkinliği sorusunda tek başına bir etken olmamıştır.



Şekil-10 Parlamente Hükümet Sisteminin Son Dönemi (26'ncı Dönem) ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İlk Dönemi (27'nci Dönem) Genel Kurulda İşleme Alınan Danışma Kurulu Önerileri ile Grup Önerileri Karşılaştırması

SONUÇ

Cumhuriyet Senatosu İ t z     g r   melerinde Kars  yesi Sırrı Atalay'ın verdiği önerge üzerine  lkemizde Danışma Kurulunun düzenlenme süreci ba lamı tır. Senato İçtüzük Komisyonunun Danışma Kurulunu diğer ülkelerdeki ‘‘Ba kanlar Konferansına’’ benzetti ini ifade etmesi kayda değerdir. Buradan Cumhuriyet Senatosunda Fransız parlamentosu uygulamalarının örnek alındığı, en kötü ihtimalle Fransız parlamento kurumlarının Senatoca takip edildiği neticesi çıkabilir. Senato Danışma Kurulu, yapısı itibarıyla günümüz Danışma Kurulundan daha geniş katılımla kurulmuştur. Başkanlık Divanı  yelerinin de Danışma Kuruluna katılması, Kurulun işlevine kayda değer bir genişlik kazandırmıştır. Çeşitli idari konuların Danışma Kurulunda kararla tırılmı  olması bunun açık göstergesidir. Bununla birlikte Senato Danışma Kurulunda oluşan uzla ının konulara göre ciddi fark gösterdiği görülür.

Danışma Kurulu, Millet Meclisinde 1973 tarihli İçtüzükte düzenlenmiş olup dikkat çekici bir nokta bu düzenlemenin de gerekçesinde tıpkı Senato döneminde olduğu gibi ‘‘Ba kanlar Konferansına’’ işaret edilmesidir. Bu durum, TBMM uygulamalarında Danışma Kurulunun Fransa  rne i esas alınarak oluşturulmaya  alı ıldı ı düşüncesini pekiştirir. Bir diğer ilginç konu düzenlemenin gerekçesinde h lihazırda 9 yıldır teamül haline gelen uzlaşma toplantılarından bahsedilmesidir. Buradan Millet Meclisinde düzenleme olmazdan önce siyasi parti gruplarının gayri resmî de olsa Danışma Kurulu benzeri toplantılarla çeşitli konuları müzakere ettiği anlaşılır. Buna göre Senato İ t z   nde düzenlenmiş olan ve i ler halde bulunan Danışma Kurulunun Millet Meclisine de örnek teşkil ettiği, İ t z   n sonradan fiili duruma uygun hale getirildiği değerlendirilmesi yapılabilir.

Danışma Kurulunu düzenleyen 19'uncu maddede günümüze kadar bir tanesi 1961 Anayasası döneminde, 3 tanesi de 1982 Anayasası döneminde olmak üzere 4 kez değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin bu iki Anayasanın  o ulcu veya daha az

çoğulcu niteliği ile ilgisi bulunup bulunmadığı irdelenmiştir. Buna göre 1961 Anayasası döneminde yapılan 1978 değişikliği Danışma Kurulunda toplanamama/uzlaşamama durumunu açıkça düzenleyerek, siyasi parti gruplarına uzlaşamamanın alternatifini göstermiş olmaktadır. Gerekçede de belirtildiği üzere değişikliğin amacı, Meclis çalışmalarının etkin yürütülebilmesini sağlamaktır. Gerçekten bu değişikliğin özellikle 1970’li yılların sonundaki siyasi ve sosyal buhranlar döneminde yapıldığı göz önüne alındığında, gerekçe anlaşılabilir görünmektedir. Ancak şu da bir gerçektir ki, bu değişiklikten sonra Danışma Kurulu işlemlerinde çok önemli bir makas değişikliği yaşanmış, siyasi parti grubu önerilerinin oranı yıllar geçtikçe önemli ölçüde artmıştır. Siyasi parti grup önerisi de temelde Danışma Kurulunda bir uzlaşmazlığı gösterdiğinden 1978 değişikliği, 1961 Anayasasının 1982 Anayasasına göre çoğulcu özelliğinin tam tersine bir nitelik göstermektedir. Zira Danışma Kurulunda bir uzlaşmazlık olmasının sonucu, Genel Kurulda azınlık gruplarının önerilerinin çok büyük ihtimalle reddedilmesi, çoğunluk grubunun önerisinin ise kabul edilmesidir. Şüphesiz 1978 değişikliği öncesinde de çoğunluk grupları, tartışmalı da olsa zaman zaman bu imkâna sahip olabilmıştır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere 1978 değişikliği Danışma Kurulunda uzlaşamamanın sonucunu düzenleyerek, çoğunluk ve azınlık grupları arasındaki farkın belirginleşmesini sağlamıştır.

1982 Anayasası döneminde 1996 yılında yapılmış olan ilk değişiklik salt bir ibare güncellemesidir. 2017 ve 2018 yıllarında yapılan değişiklikler ise Danışma Kurulunun kuruluş ve işleyişine etkisi etmişlerdir. Özellikle 2017 değişikliğinde muhalefetin sesinin kısıldığı iddiaları ile çok ciddi tartışmalar yaşanmıştır. Bununla birlikte tartışmalar muhalefette bulunan siyasi parti gruplarının konuşma hakları bağlamında yaşanmış, düzenlemenin grubu bulunmayan veya bağımsız milletvekilleri açısından kayda değer bir sınırlama getirmesi ise gözden kaçırılmıştır. Nitekim bu değişiklik grubu bulunmayan veya bağımsız milletvekillerini tamamen Danışma Kurulunun işleyişinin dışına

çıkarmıştır. Bu itibarla bu değişiklik doğrudan 1982 Anayasasının daha az çoğulcu yapısından kaynaklanmasa da, 1982 Anayasasının bu yapısıyla uyum gösterir.

2018 yılında yapılan değişiklikle Danışma Kuruluna hükümet temsilcisinin çağrılabilmesine dair ibare metinden çıkarılmış ve siyasi parti gruplarını temsilen toplantılara katılacak kişiler sadece grup başkan veya başkanvekilleri olarak sınırlandırılmıştır. Bu değişikliğin amacı siyasi parti grup başkanvekillerinin Danışma Kurulu toplantılarında temsilin yüksek olması gerektiği noktasındaki ortak görüşüdür. Ancak değişikliğe rağmen grupları temsilen milletvekillerinin toplantılara katıldıkları sıkça görülmektedir. Hatta zaman zaman grup başkanvekilleri bu düzenlemenin yeniden ele alınması gerektiği konusunda düşünceler de ifade etmektedirler. Bu durumun en büyük sebebi ise son dönemlerde Danışma Kurulu toplantılarının çoğunlukla bir veya birden çok siyasi parti grubunun katılmaması nedeniyle yapılamamasıdır. Nitekim son dönemlerde genellikle uzlaşılan konularda “elden imza” yöntemiyle öneri oluşturulmakta, siyasi parti grupları kendi önerilerini Genel Kurulda tartıştırmak için ise Danışma Kurulu toplantısı çağrısı yapmaktadırlar. Bu durumun da gösterdiği üzere TBMM’de Danışma Kurulu mekanizması prosedürel bir süreç haline gelme eğilimindedir. Bu nedenle de grup başkanvekilleri Danışma Kurulunun zaten toplanamayacağı düşüncesi ile kendileri yerine bir milletvekilini toplantıya göndermeyi tercih edebilmektedirler.

Bu noktadan da hareket edilerek Danışma Kurulunun etkinliği sorunu irdelendiğinde, TBMM’de Danışma Kurulunun etkinliğinin süreç içinde azaldığını söylemek mümkündür. Nitekim çalışmada ilgili bölümde de izah edildiği üzere etkinlik sorununda Danışma Kurulu önerileri ile siyasi parti grup önerilerinin oranı ölçüt olarak alındığında özellikle 22’nci yasama döneminden itibaren ciddi manada artan reddedilen grup önerileri oranı önemli bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle 26’ncı ve 27’nci dönemlerde Danışma Kurulu işlemlerinin yüzde 90’ının grup önerisi işlemleri

olması TBMM’de bu kurumun konumunun neredeyse tamamen grup önerilerinin işleme alınmasına bir usuli işlem olduğu izlenimi doğurmaktadır.

Çalışmada Danışma Kurulunun etkinliği sorununa sadece süreç içindeki eğilim bakımından değil başka açılardan da yaklaşılmıştır. Buna göre koalisyon iktidarları dönemi ile tek başına iktidar dönemi arasındaki kıyaslama yapılmış ve Danışma Kurulunun, 1983-1991 arası tek başına iktidar döneminde 1991-2002 arası koalisyon dönemlerinden daha etkin olduğu tespit edilmiştir. Buradan iktidarın tek başına bir partide veya koalisyon partilerinde olması TBMM’de Danışma Kurulunun etkinliği açısından bir fark yaratmadığı sonucu çıkmaktadır.

Danışma Kurulunun etkinliği sorununa başka bir yaklaşım da hükümet sistemlerinin Danışma Kurulunun etkinliğine etki edip etmediği olmuştur. Buna göre Danışma Kurulu verileri 2018 öncesi ve sonrası şekilde incelenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk dönemi olan 27’nci dönem, kendisine yakın siyasi atmosfer ve şartların olduğu parlamenter hükümet sisteminin son dönemi olan 26’ncı dönem ile karşılaştırıldığında iki farklı hükümet sisteminin geçerli olduğu birbirini izleyen bu iki yasama döneminde Danışma Kurulu performansı birbirinin neredeyse aynısı olarak ortaya çıkmıştır. Buradan da tıpkı iktidarın tek başına veya koalisyon partilerinde olmasında olduğu gibi, TBMM’de Danışma Kurulunun etkinliğinin bir süreçle birlikte azaldığı, hükümet sisteminin bu konuda etkisi olmadığı sonucu çıkarılabilir.

Farklı açılardan etkinlik sorunu incelendiğinde görüldüğü üzere Danışma Kurulunun etkinliğinin azalması TBMM’de yıllar geçtikçe oluşan bir olgudur. Bu durumun TBMM çalışmalarına maliyeti çok fazladır. Son yıllarda muhalefet gruplarının her gün yaptığı toplantı çağrıları neticesinde siyasi parti grup önerilerinin Genel Kurulda görüşülmesi ve çok büyük ihtimalle bu önerilerin reddedilmesi süreci hemen her gün bir rutin halini almıştır. Bir grup önerisinin Genel Kurulda yaklaşık yarım saatte görüşüldüğü

düşünüldüğünde her birleşim çok uzun süreler gündemin ne olacağı başta olmak üzere grup önerilerine konu edilen işlerle geçmektedir. Diğer bir ifade ile Genel Kurul, Danışma Kurulunda uzlaşamamanın bedelini çok uzun saatler, neyi görüşeceğini harcayarak geçirmektedir. İktidar kanadı muhalefet gruplarının her gün Danışma Kurulu çağrısı yapıp, Genel Kurulda uzun süreleri grup önerilerinin görüşülmesi ile harcatmakla suçlamakta ve Danışma Kurulunun bir engelleme aracı olarak kullanıldığı serzenişinde bulunmaktadır. Muhalefet kanadı ise TBMM'nin gündemini belirleyemediklerini bu nedenle de hiç değilse bu mekanizma ile toplumu ilgilendiren konuları Genel Kurul gündeminde bir süre görüştüklerini ifade etmektedirler. Dolayısıyla Danışma Kurulu, iktidar ve muhalefet grupları arasında özellikle TBMM gündeminin belirlenmesi konusu başta olmak üzere çekişme ve tartışmanın gerçekleştiği saha haline gelmiş durumdadır. Esasen bir uzlaşma kurumu olan bu kurumun bugünkü işleyişinin sürdürülemez olduğu gerçektir. Bu nedenle buna uygun yeni bir bakış açısı geliştirilmeli, uzlaşma ekseninde kurumun işleyişi yeniden yapılandırılmalıdır. Son yıllarda sorunun temel olarak gündemin belirlenmesi konusunda yaşanan tartışmalar olduğu göz önüne alındığında, TBMM gündeminin belirlenmesinde yeni yaklaşımlar ortaya konulmalıdır. Bu bağlamda örneğin, ayın veya haftanın belirli günlerinde gündem belirleme hakkının sadece muhalefet gruplarına tanındığı bir yöntem denenebilir. Muhalefet günleri dışında diğer birleşimlerde de iktidar grubunun gündemi geçerli olacağından bu yöntemde en azından Genel Kurul gündeminin ne olacağı tartışmaları yaşanmayacaktır. Dolayısıyla da belli bir oranda Danışma Kurulu üzerindeki yükün azalacağı ve Kurulun uzlaşma kurumu olma niteliğini daha fazla gösterebileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

I. Kitaplar, Makaleler ve Tezler

- AKBAY, Muvaffak, **Umumi Amme Hukuku Dersleri**, Ankara 1958.
- AKÇALI, Cevdet, **Danışma Kurulu Çıkmazı ‘Bir Buhranın Anatomisi’**, Maya Matbaacılık, Ankara 1978.
- ARASLI, Oya, **Adaylık Kavramı ve Türkiye’de Milletvekilliği Adaylığı**, Sevinç Matbaası, Ankara 1972.
- ARSEL, İlhan, **Anayasa Hukuku: Demokrasi**, Doğu Matbaası, Ankara 1964.
- AULARD, Francois Alphonse, **Fransa İnkılabının Siyasi Tarihi: Demokrasinin ve Cumhuriyetin Kaynakları ve Gelişmesi 1789-1804**, Çev. Nazım POROY, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt 1, Ankara 1944.
- BAKIRCI, Fahri, **TBMM Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar**, TBMM Basımevi, 2015 Ankara.
- BİEFANG, Andreas ve SCHULZ, Andreas, “From Monarchical Constitutionalism to a Parliamentary Republic: Concepts of Parliamentarism in Germany Since 1818”, **Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept**, (Ed. Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE ve Kari PALONEN), Berghahn Books, New York 2016, s. 62-80.
- BRÄUNINGER, Thomas ve DEBUS, Marc, “Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies”, **European Journal of Political Research**, Vol. 48, Issue 6, 2009, s. 804-839.
- CARR, Raymond, **Spain: 1808-1975** (Oxford History of Modern Europe), Oxford University Press, 1999.
- COOMANS, Fons (A.P.M.), “Parliamentary Agenda-Setting: A Comparative Legal Analysis”, **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, Vol. 5, Issue 3, 1998, s. 262-276.

- ÇAKIR, Enes Malik, “1991-2002 Yılları Arasında Koalisyon Hükümetleri Yönetimi”, **IBAD Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 6, 2020, s. 19-37.
- ÇELİK, Ersin, **Parlamentolarda Gündemin Belirlenmesi: İngiltere, Fransa ve ABD Örnekleri**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM, Ankara 2014.
- DION, Douglas ve HUBER, John D., “Procedural Choice and the House Committee on Rules”, **The Journal of Politics**, Vol. 58, Issue 1, 1996, s. 25-53.
- DOLNY, Branislav, “Possible Application of Deliberative Democracy in Parliament”, **Human Affairs**, Vol. 21, Issue 4, 2011, s. 422-436.
- DORING, Herbert, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, (Ed. Herbert DORING), St. Martin’s Press, New York 1995, s. 223-246.
- EPSTEIN, Leon D., **Political Parties in Western Democracies**, Transaction Publishers, 4th Edition, USA 2000.
- EROĞLU, İzzet, “TBMM Danışma Kurulu, Tarihi Süreci ve İşleyişi”, **Yasama Dergisi**, S. 7, 2007, s. 77-108.
- EROĞLU, İzzet, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Danışma Kurulunun İşlevleri”, **Yasama Dergisi**, S. 8, 2008, s. 5-64.
- EROĞUL, Cem, **Anatüzeeye Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara 2009.
- ESEN, Bülent Nuri, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1970.
- GÖKTÜRK, Gökhan, “Siyasal Partilerin Doğuşu: Tarihsel ve Toplumsal Kökenleri”, **Sosyoloji Konferansları (Journal of Economy Culture and Society)**, S. 54, 2016, s. 245-273.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2015.
- HAS, Volkan, **Türk Parlamento Hukukunun kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara 2009.

- HOLT, J. C., **Magna Carta**, Cambridge University Press, 3rd Edition, UK 2015.
- İBA, Şeref, “TBMM İçtüzüğünden Doğan Bir Yasama Aktörü Olarak Danışma Kurulu”, **Yasama Dergisi**, S. 18, 2011, s. 35-50.
- İLAL, Ersan, “Magna Carta”, **İÜHFD**, C. 34, S. 1-4, 1968, s. 210-242.
- JENNY, Marcelo ve MULLER, Wolfgang C., “Presidents of Parliament: Neutral Chairman or Assets of Majority?”, **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, (Ed. Herbert DORING), St. Martin’s Press, New York 1995, s. 326-364.
- JOLLIFFE, J. E. A., **The Constitutional History of Medieval England -From the English Settlement to 1485-**, Adam&Charles Black, 4th Edition, London 1961.
- KAMA, Sezen, “Parlamente Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, **MÜHF-HAD**, C. 22, S. 2, 2016, s. 161-201.
- KONTACI, Ali Ersoy, “Parlamente Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler” **TBBD**, Sayı 133, 2017, s. 11-60.
- LOEWENBERG, Gerhard, “Agenda-Setting in the German Bundestag: Origins and Consequences of Party Dominance”, **The Journal of Legislative Studies**, Vol. 9, Issue 3, 2003, s. 17-31.
- MADDICOTT, J. R., **The Origins of the English Parliament 924-1327**, Oxford University Press, New York 2010.
- MADDICOTT, John, “Origins and Beginnings to 1215”, **A Short History of Parliament**, (Ed. Clyve JONES), The Boydell Press, Woodbridge 2012, s. 3-9.
- MARTIN, Shane, “Committees”, **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, (Ed. Shane MARTIN, Thomas SAALFELD, Kaare W. STRØM), Oxford 2014, s. 1-13.
- MICELI, Vincenzo, **Modern Parlamenteolar-Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden**, (Çev. Atıf AKGÜÇ), Ulus Basımevi, Ankara 1946.

- MULLER, Wolfgang C. ve SIEBERER, Ulrich, “Procedure and Rules in Legislatures”, **The Oxford Handbook of Legislative Studies**, (Ed. Shane MARTIN, Thomas SAALFELD, Kaare W. STRØM), Oxford 2014, s. 1-16.
- MYERS, Alec Reginald, **Parliaments and Estates in Europe to 1789**, Thames and Hudson, 1975.
- NEZİROĞLU, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- ONAR, Erdal, “Dünyada Parlamento Kavramının Doğuşu ve Gelişimi ve Günümüzdeki Görünümü”, **Millî Egemenlik ve Demokrasi Kurultayı**, TBMM Basımevi, Ankara 1995, s. 43-56.
- ÖZBUDUN, Ergun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi” **AÜHFD**, C. 25, S. 1, 1968, s. 59-79.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Siyasal Partiler**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1979, Üçüncü Bası.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
- ÖZÇELİK, A. Selçuk, “Avrupa Feodalitesinin Siyasi ve İktisadi Mahiyeti”, **İÜHFM**, C. 16, S. 1-2, 1950, s. 320-360.
- ÖZKAZANÇ, Alev, “Marx ve Demokrasi”, **Marksizm ve...**, İmge Yayınevi, Ankara 2003, s. 115-143.
- PITKIN, Hanna Fenichel, **The Concept of Representation**, University of California Press, USA 1972.
- PLATTNER, Marc F., “Illiberal Democracy and the Struggle on the Right”, **Journal of Democracy**, Vol. 30, No. 1, 2019, s. 5-19.
- RADCLIFF, Pamela Beth, **Modern Spain-1808 to Present**, John Wiley & Sons, 2017.
- RAGAZZONI, David ve URBINATI, Nadia, “Theories of Representative Government and Parliamentarism in Italy from the 1840s to the 1920s”, **Parliament and**

- Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept**, (Ed. Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE ve Kari PALONEN), Berghahn Books, New York 2016, s. 243-261.
- RIDGES, Edward Wavell, **Constitutional Law**, Stevens&Sons, 8th Edition, London 1950.
- SANZ María Jesús Horta, “Napolyon Döneminde Fransa’ya Karşı Yürütülen İspanyol Bağımsızlık Savaşı’nda Gayrı Nizami Kuvvetler (1808-1814)”, Çev. İnci KUT, **Tarih Dergisi**, S. 59, 2014, s. 113-135.
- SARICA, Murat, **Fransa ve İngiltere’de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Kutulmuş Matbaası, İstanbul 1969.
- SARTORI, Giovanni, **Demokrasi Kuramı**, Çev. Deniz BAYKAL, Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, Ajans-Türk Matbaacılık, Ankara 1979.
- SAYGILI, Abdurrahman, “Meclis Başkanlık Divanı’nın Bireysel ve Düzenleyici İdari İşlemleri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 66, S. 3, 2008, s. 104-107.
- SELÇUK, Sami, **Temsilî ve Katılımcı Demokrasinin Kökeni**, Can Matbaa, İstanbul 1987.
- SENCER, Muzaffer, “İnsan Hakları Açısından İngiliz Devrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 23, S. 2, 1990, s. 3-21.
- ŞAYLAN, Gencay, **Temsil Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi**, İmge Kitabevi, Ankara 2008.
- TANÖR, Bülent, **İki Anayasa: 1961-1982**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 1986.
- TUNAYA, Tarık Zafer, **Türkiye’de Siyasi Partiler**, Doğan Kardeş Matbaası, İstanbul 1952.
- USLU, Ateş, “Avrupa’da Erken Dönem Sosyalist Teori ve İşçi Hareketleri (1830-1840)”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, C. 9, S. 1, 2014, s. 1-24.

ZAKARIA, Fareed, “The Rise of Illiberal Democracy”, **Foreign Affairs**, Vol. 76, No. 6, 1997, s. 22-43.

II. Tutanaklar

Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, D. 27, C. 1, Toplantı 1, 4/10/2018.

CSTD, C. 10, B. 54, 2/4/1963.

CSTD, C. 15, B. 117, 4/10/1963, Sıra sayısı 65’e 1’inci Ek.

CSTD, C. 16, B. 16, 17/12/1963.

CSTD, C. 17, B. 21, 27/12/1963.

CSTD, C. 21, B. 76, 16/6/1964.

CSTD, C. 26, B. 74, 29/4/1965.

CSTD, C. 34, B. 51, 24/2/1966.

CSTD, C. 27, B. 40, 24/2/1976.

CSTD, C. 28, B. 61, 29/4/1976.

CSTD, C. 29, B. 1, 1/11/1976.

CSTD, C. 35, B. 24, 2/2/1978.

MMTD, D. 1, C. 2, B. 34, 17/1/1962.

MMTD, D. 1, C. 3, B. 55, 24/2/1962.

MMTD, D. 1, C. 16, B. 68, 8/4/1963.

MMTD, D. 1, C. 26, B. 49, 6/2/1964.

MMTD, D. 1, C. 33, B. 9, 18/11/1964.

MMTD, D. 1, C. 35, B. 54, 10/2/1965.

MMTD, D. 3, C. 20, B. 27, 12/1/1972.

MMTD, D. 3, C. 29, B. 13, 4/12/1972.

MMTD, D. 3, C. 29, B. 13, 4/12/1972, Sıra Sayısı 763.

MMTD, D. 3, C. 29, B. 14, 6/12/1972.

MMTD, D. 3, C. 29, B. 15, 7/12/1972.

MMTD, D. 3, C. 29, B. 16, 8/12/1972.

MMTD, D. 3, C. 30, B. 17, 11/12/1972.

MMTD, D. 3, C. 33, B. 57, 14/2/1973.

MMTD, D. 4, C. 1, B. 24, 19/12/1973.

MMTD, D. 4, C. 1, B. 39, 12/2/1974.

MMTD, D. 4, C. 3, B. 71, 7/5/1974.

MMTD, D. 4, C. 6, B. 100, 25/6/1974.

MMTD, D. 4, C. 6, B. 105, 3/7/1974.

MMTD, D. 4, C. 6, B. 106, 4/7/1974.

MMTD, D. 4, C. 7, B. 19, 18/12/1974.

MMTD, D. 4, C. 7, B. 22, 7/1/1975.

MMTD, D. 4, C. 8, B. 36, 6/2/1975.

MMTD, D. 4, C. 11, B. 58, 1/4/1975.

MMTD, D. 4, C. 11, B. 59, 2/4/1975.

MMTD, D. 4, C. 11, B. 68, 17/4/1975.

MMTD, D. 4, C. 14, B. 37, 8/1/1976.

MMTD, D. 4, C. 20, B. 138, 30/9/1976.

MMTD, D. 5, C. 1, B. 12, 3/7/1977.

MMTD, D. 5, C. 2, B. 85, 31/12/1977.

MMTD, D. 5, C. 6, B. 166, 19/9/1978.

MMTD, D. 5, C. 6, B. 166, 19/9/1978.

TBMM Danışma Kurulu Tutanakları.

TBMMTD, D. 22, C. 35, B. 31, 19/12/2003.

TBMMTD, D. 23, C. 46, B. 98, 3/6/2009.

TBMMTD, D. 26, C. 4, B. 34, 28/1/2016.

TBMMTD, D. 26, C. 48, B. 117, 24/7/2017, Sıra Sayısı 492.

TBMMTD, D. 26, C. 49, B. 119, 26/7/2017.

TBMMTD, D. 26, C. 71, B. 88, 19/4/2018.

TBMMTD, D. 26, C. 73, B. 96, 8/5/2018.

TBMMTD, D. 27, C. 2, B. 5, 9/10/2018, Sıra Sayısı 4.

III. Diğer Kaynaklar

Alman Federal Meclisi İngilizce Resmi Web Sayfası,

https://www.bundestag.de/en/parliament/elders/function_neu

Alman Federal Meclisi İçtüzüğü, Rules of Procedure of the German Bundestag,

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2017/162, K. 2018/100, K. T. 17/10/2018, R. G. 3/1/2009, S. 30644.

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-40741735>

<https://www.britannica.com/topic/Domesday-Book E.T. 9/11/2021>.

<https://www.cnnturk.com/turkiye/chpli-vekillerden-meclisi-terk-etmeme-eylemi>;

Fransa Millet Meclisi İçtüzüğü, Rules of Procedure of the French National Assembly,

<https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

Report of the Committee on Rules U.S. House of Representatives, (Survey of Activities of The House Committee On Rules For The 115th Congress), U.S. Government Publishing Office, Washington 2019.

https://www.ntv.com.tr/galeri/turkiye/chpden-meclis-genel-kurulunu-terk-etmeme-eylemi,J6jI_1167EOC_81vnm_siw;

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yasama Bülteni, S. 5, TBMM Basımevi 2021.

TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>

The National Assembly in the French Institutions, Assemblee Nationale,
Fransızca'dan İngilizce'ye Çev. Declan Mc. CAVANA, Paris 2013,
[https://www.assemblee-
nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf)



ÖZET

Bu çalışmada Danışma Kurulunun TBMM çalışmalarında yerinin ve öneminin belirlenmesi ve bu bağlamda bu kurumun etkinliğinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Demokratik sistemin vazgeçilmez unsurlarından biri olan ve iktidarı denetleme, dizginleme ve politik yarışa girerek demokratik yollar ile iktidarı ele geçirme amacıyla hareket eden siyasal partilerin, parlamento çalışmalarına katılmaları, temsil ettikleri fikir ve ideolojiler doğrultusundaki parti programlarını, dolayısıyla seçmenlerinin tercih ve beklentilerini parlamento içi kurum ve mekanizmalarda dile getirebilmeleri gerekmektedir. Zira temsili demokrasilerin merkezi kurumları olan parlamentoların işleyişinde temel aktör siyasi partilerdir. Bu bağlamda genellikle siyasi partilerin uzlaşması prensibiyle işleyen ve parlamento çalışmalarını yönlendiren kurumlar önem gösterir. Bu kurumların başta parlamentonun gündemini belirlemek üzere önemli işlevleri bulunmaktadır. Dünya parlamentolarında işlev, kuruluş ve işleyişi çeşitli şekillerde belirlenmiş olan bu kurumların Türkiye’de vücut bulan örneği Danışma Kuruludur. Çift meclisli yapıda 1963 Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ile Türk Parlamento Hukukuna giren bu kurum, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ile de düzenlenmiştir.

Bu çalışma, yaklaşık 50 yıldır parlamento çalışmalarında varlık gösteren Danışma Kurulunda günümüze kadarki değişimler ve bu değişimlerin parlamento çalışmalarına etkisini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu etkiler de göz önünde tutularak şu sorunun da cevabı aranmaya çalışılmaktadır; Danışma Kurulunda yapılan değişiklikler, 1961 ve 1982 anayasalarının çoğulcu/daha az çoğulcu yapısıyla bağlantılı mıdır? Yoksa söz konusu değişikliklere salt parlamento uygulamalarından kaynaklanan ihtiyaçlar mı sebep olmuştur? Ayrıca çalışmada Danışma Kurulunun bu süre zarfında etkinliği ölçülmeye çalışılmaktadır. Etkinlik sorununa yaklaşım, Danışma Kurulunun bir uzlaşma kurumu olmasından hareketle, uzlaşmanın gerçekleştiği Danışma Kurulu önerileri ile uzlaşamamanın sonucu olan siyasi parti grup önerilerinin karşılaştırılması yönünde

olmuştur. Bu karşılaştırmada sayısal veriler ortaya konulmuş ve bu verilerin analizi yapılmaya çalışılmıştır. Bu analizde çeşitli bakış açılarından soruna yaklaşılmış olup, iktidarın tek başına bir siyasi partide olması ile koalisyonda olmasının Danışma Kurulunun etkinliğini etkileyip etkilemediği incelenmiştir. Yine Türkiye’de 2017 yılındaki Anayasa değişikliği sonrası 2018 yılı itibarıyla devreye giren yeni hükümet sistemi ile önceki parlamenter hükümet sistemi arasında Danışma Kurulunun etkinliğinde anlamı bir fark oluşup oluşmadığı da başka bir sorun alanı olarak ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Parlamento, Siyasi Partiler, Uzlaşma, Danışma Kurulu, Etkinlik.

ABSTRACT

This thesis aims to determine the role and importance of the Advisory Board and examine the effectiveness of this institution in the works of the Parliament. As one of the indispensable elements of the democratic system, political parties need to participate in the work of the Parliament. They can express their party programs in line with the ideas and ideologies they represent; hence, the preferences and expectations of their voters in the institutions and mechanisms shall be represented within the Parliament. In this context, institutions based on consensus between political parties that direct the workings of the Parliament are essential. These institutions have important functions, especially in terms of determining the agenda of the Parliament. The Advisory Board is the example of these institutions embodied in Turkey, whose functions, establishment, and functioning have been determined in various ways in the world parliaments. The Advisory Board, which was regulated for the first time under the Turkish Parliamentary Law in the 1963 Republican Senate rules of procedure in a bicameral structure, was addressed by the 1973 National Assembly rules of procedure.

This study examines the changes in the Advisory Board, which has existed in parliamentary work for nearly 50 years, and the effects of these changes on parliamentary work. With this in mind, the answer to the following question is sought; are the changes to the Advisory Board linked to the pluralistic and/or less pluralistic nature of the 1961 and 1982 constitutions, respectively? Or were the changes in question caused solely by the needs arising from parliamentary practices? In addition, the study tries to measure the effectiveness of the Advisory Board during this period. Since the Advisory Board is a reconciliation institution, effectiveness has been measured by comparing the Advisory Board's proposals which are agreed by the consensus, and the political party group proposals, which are tabled in case of disagreement between political party groups. In this comparison, numerical data are presented, and these data are analyzed. In this analysis,

the problem has been approached from various perspectives. It has been examined whether the power of single-party government or coalition government affects the effectiveness of the Advisory Board. Whether there is a meaningful difference in the effectiveness of the Advisory Board between the new government system that came into effect as of 2018 thanks to the constitutional amendment in 2017 and the previous parliamentary government system in Turkey is another issue addressed.

Keywords: Parliament, Political Parties, Reconciliation, Advisory Board, Effectiveness

