

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN OLAĞANÜSTÜ TOPLANMASI: SORUNLAR VE ÖNERİLER

*Dr. İrfan NEZİROĞLU**

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tatilde veya ara vermede toplanması hususunda özellikle değişik dönemlerde farklı uygulamaların yapılmış olması zaman zaman keyfi yaklaşımlara zemin hazırlamaktadır. Bu çalışmada 1983 yılı sonrası yapılmış 27 olağanüstü toplantının öncesi ve sonrasında karşılaşılan sorunlardan yola çıkılarak süreç incelenmiştir. Toplantı öncesinde Başkanın takdir yetkisi olup olmadığı, Danışma Kurulunun toplanıp toplanamayacağı, açılış yoklaması ve toplantının ardından tatil gibi hususlardaki farklı uygulamalar incelenip kafa karışıklığı giderilmeye çalışılmıştır. Doğrudan Meclis Başkanı tarafından yapılan iki çağrı dışında bütün çağrılar yeter sayıda milletvekili tarafından yapılmıştır. Olağanüstü toplantı çağrıları daha çok muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından yapılmıştır. Farklı bir durum olarak seçimlerde aday gösterilmeyen veya seçilemeyecek sıralara konulan milletvekillerinin oluşturduğu küskünler hareketinin seçimleri erteleme amaçlı girişimleri ve Meclis Başkanlarının olaya yaklaşımı da ilginç bir örnek olarak incelenmiştir. Sonuç olarak keyfiliklerin giderilebilmesi için İçtüzük'te bazı değişiklikler ile uygulamada makul standartlar önerilmiştir.

Anahtar kelimeler: tatilde veya ara vermede toplantı, olağanüstü toplantı, yoklama, tatil, küskünler hareketi, İçtüzük, Anayasa.

EXTRAORDINARY SITTINGS OF THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY: PROBLEMS AND SUGGESTIONS

Different practices about the extraordinary sessions of the Grand National Assembly of Turkey during the recess give rise to arbitrary approaches. This study examines the 27 extraordinary sessions during the

* Yasama Derneği Başkanı, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı

post-1983 period including the problems before and after the meeting. It aims to remove the confusion on the Speaker's margin of appreciation, the meetings of Board of Spokesmen, roll call and parliamentary recess after the meeting. All calls for extraordinary sessions are made by the required number of deputies except two cases in which the call made by the Speaker. The calls are often made by the members of the opposition parties rather than government party or parties. As a specific case, the movement of the deputies who are not nominated again or who do not like their ranks is examined. Their calls for extraordinary sessions and the Speakers' response are examined as a unique case within this subject. Finally some minor amendments are offered for the Standing Orders. Moreover the parliamentary practices on the issue must be cleared.

Key words: extraordinary sessions, parliamentary recess, roll call, Standing Orders, Constitution.

GİRİŞ

Bu makalenin amacı, akademik tartışmalar ve 1983 sonrası uygulamalar ışığında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tatilde veya ara vermede toplanması, başka bir ifade ile olağanüstü toplantı konusunu incelemektir. 1983 sonrası verilerin incelenmesinin iki temel nedeni vardır. Birincisi TBMM arşivinde 1923'den bugüne yapılmış olan olağanüstü toplantı tarihleriyle ilgili olarak tutanakların tek tek taranması dışında hazır bir verinin olmamasıdır. İkinci ve daha önemli neden ise 1983 sonrası uygulamaların, bu çalışmanın amacı açısından yeterli görülmesidir. Çalışmada öncelikle mevcut durum saptanmış, değerlendirilmiş ve ardından da siyasi kaygılardan bağımsız uygulamalar için önerilerde bulunulmuştur.

i. Olağanüstü Toplantı Kavramı

Olağanüstü toplantı, Anayasa'nın 93 üncü ve İçtüzüğü'nün 7 nci maddeleri gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatil veya araverme sırasında Cumhurbaşkanı veya Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından doğrudan doğruya, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı veya milletvekillerinin en az beşte birinin (110 üye) imzasını taşıyan gerekçeli önergedeki çağrı istemi üzerine Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağrılması üzerine yaptığı toplantıdır.

Özbudun (ÖZBUDUN, 1998:263) ve Soysal (SOYSAL, 1958:280-285) tatil veya ara vermede yapılan toplantıları "olağanüstü toplantı" olarak adlandırırken Teziç'e göre olağanüstü toplantı kavramı parlamentonun sürekliliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır (TEZİÇ, 1980:157). Meclisin toplantılarını "çağrılı" ve "çağrısız" olarak ikiye ayıran İba, olağanüstü toplantı yerine "çağrılı toplantı" ifadesini önermektedir (İBA, 2001:185).

Tarihçesine bakıldığında "olağanüstü toplantı" kavramının 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 25 inci maddesinde "fevkalade bir içtima", 1960 ve 1982 Anayasalarında "ara verme veya tatil sırasında" toplantı şeklinde geçtiği görülür. 1973 İçtüzüğü'nün 30 ve 31 inci maddelerinde "olağanüstü toplantı" ibaresi yer alırken, 1996 yılında yapılan bir değişiklikle İçtüzük Anayasa'ya uygun hale getirilmiş ve olağanüstü toplantı yerine "tatilde veya ara vermede toplantı" ibaresi kullanılmıştır¹. Ancak 1924

¹ Anayasada "ara verme veya tatil" şeklinde geçen ibare İçtüzükte "tatilde veya araverme" şeklinde geçmektedir.

Anayasası'nda kavram olarak yer alsa da içerik olarak olağanüstü toplantı, yeni seçilen Meclis'in yasama yılının başlangıcı olan Kasım ayından önce yapacağı toplantıya atfen kullanılmıştır.

Anayasa ve İçtüzükten çıkartılmış olmasına rağmen olağanüstü toplantı ifadesinin uygulamada sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. Milletvekilleri tarafından verilen çağrı önermelerinde, Meclis başkanının çağrısında, konuyla ilgili yapılan yazışmalarda, oturumu yöneten başkanvekilinin açılıştaki ifadesinde ve toplantı tutanaklarında hep "olağanüstü toplantı" ifadesi kullanılmıştır². Genel kabul görmüş bu kavramın kullanılmasını, "parlamentonun sürekliliği" ilkesine aykırılık olarak yorumlamamak gerekir. Çünkü buradaki olağanüstülük, toplantının içeriği değil şekliyle ilgili bir husustur. Tatil veya ara verme ile ilgili olarak Meclisin bir karar aldığı ve daha sonra bu karara zıt bir istem üzerine toplantı yapıldığı dikkate alınırsa bu toplantıları olağanüstü olarak adlandırmakta bir sakınca yoktur.

Meclisi tatilde veya ara vermede toplantıya çağırma yetkisi Anayasa ve İçtüzük tarafından sadece Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanına verilmiştir. Bu iki makam doğrudan çağrı yapabilecekleri gibi Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı, yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine de Meclis Başkanı toplantı çağrısı yapar. 1961 yılından bugüne yapılan çağrılar incelendiğinde doğrudan veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bir çağrı olmadığı görülür. Doğrudan Meclis Başkanı tarafından yapılan çağrıların sayısı ise sadece ikidir. Dolayısıyla olağanüstü toplantı çağrıları iki istisna dışında yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine yapılmıştır.

Olağanüstü toplantı çağrısına konu işlerin dağılımına bakıldığında doğrudan Meclis Başkanı tarafından yapılan iki çağrının birisi hükümet programının okunması, görüşülmesi ve güvenoylamasının yapılması, diğeri ise Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyelikleri için seçim yapılmasına ilişkindir. Kalan 25 toplantının 8'inde iç politikaya ilişkin konular, 7'sinde seçim kararına ilişkin teklifler, 5'inde diğer konulardaki tasarı, teklif veya Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunlar, 3'ünde dış politikaya ilişkin konular ve 2'sinde de Anayasa değişikliğine ilişkin

² 1983 yılı sonrası yapılan bütün olağanüstü toplantılar için bu tespit geçerlidir. Bir örnek olarak 19.9.2005 tarihli (22. Dönem 3. Yasama Yılı) 127 nci Birleşimin tutanaklarına bakılabilir.

kanun teklifleri görüşülmüştür³. Seçim kararına ilişkin tekliflere konu olağanüstü toplantı çağrı önergeleriyle birlikte parlamento tarihine ve siyasi literatüre “kükünler hareketi”⁴ şeklinde bir olgu da girmiştir. En son 3 Kasım 2002 seçimleri öncesi yaşanan, partileri tarafından aday listesine alınmayan veya seçilme ihtimali düşük sıralara yerleştirilen milletvekillerinin daha önce alınmış seçim kararını iptal ettirme şeklindeki girişimleri bugüne kadar başarılı olamamıştır.

İşin türü itibariyle bir ayırım yapmak gerekirse 7 toplantıda Genel Görüşme, 2 toplantıda gensoru, 2 toplantıda Meclis Araştırması açılmasına ilişkin önergelerin öngörüşmeleri, 14 toplantıda ise tasarı, teklif veya Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların görüşmeleri yapılmıştır. Bir toplantıda hükümet programı okunmuş, devamında görüşmeleri ve güvenoylaması yapılmış, bir toplantıda da RTÜK üyelikleri için seçim yapılmıştır.

Genel görüşme, Meclis Araştırması ve Gensoru konulu toplantı çağrılarının tamamı muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilmiştir. Tasarı, teklif veya geri gönderilen kanunların görüşülmesi amacıyla yapılan 14 çağrının 12'si iktidar partisi (ki bunların bazılarında muhalefet de destek vermiştir), 2'si de muhalefet partisine mensup milletvekilleri tarafından yapılmıştır.

Dönemler itibariyle bakıldığında 17 inci dönemde 4, 18 inci dönemde 5, 19 uncu dönemde 6, 20 nci dönemde 3, 21 inci dönemde 4 ve 22 nci dönemin ilk 3 yasama yılı içerisinde 5 olağanüstü toplantı yapılmıştır. Yapılan toplantıların 17'sinde çağrıya konu işin veya işlerin görüşülmesinin ardından

³ 8.8.2002 tarihli olağanüstü toplantı çağrısının konuları arasında bazı ilçelerin il yapılması istemi dikkat çekicidir. Örneğin Giresun Milletvekili Turhan Alçelik ve 121 milletvekilinin Şebinkarahisar İlçesinin İl Yapılması Hakkında Kanun Tekliflerini, Bursa Milletvekili Burhan Orhan ve 116 milletvekilinin İnegöl Adıyla Bir İl; Alanyurt, Cerrah, Kurşunlu, Tahtaköprü ve Yenice Adıyla 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun Tekliflerini, Sivas Milletvekili Temel Karamollaoğlu ve 119 milletvekilinin Şuşehri İlinin Kurulması Hakkında Kanun Teklifleri. İlginç bir detay olarak Kahramanmaraş Milletvekili Mehmet Kaya ve 120 milletvekili imzasıyla aynı gün Genel Kurul çalışmalarına başladıktan yaklaşık bir buçuk saat sonra Elbistan'ın adıyla bir il kurulması hakkında kanun teklifinin görüşülmesi için de bir olağanüstü toplantı çağrısı yapıldı. Ancak bu önerge zaten Meclis açılmış olduğundan işleme konulmadı.

⁴ Bozkurt ve İba “kükünler hareketi” terimini kullanmaktadır. Ancak “harekat” yerine “hareket” sözcüğünün kullanılmasının daha doğru olduğu kanaatindeyim (Bozkurt/İba, 2004:167).

Meclis tekrar tatile girmiştir. Sadece 9 toplantıda çalışmalara devam kararı alınmış, bunların da ikisi gündemdeki birkaç işin bitimine kadar çalışma süresinin uzatılması şeklinde olmuştur.

Meclis Başkanı doğrudan kendisi olağanüstü toplantı çağrısı yapabileceği gibi yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine yaptığı çağrıya farklı bir gündem maddesi ekleyebilir. Nitekim Meclis Başkanı Ömer İzgi dört farklı olağanüstü toplantı çağrısı için 8 Ağustos 2002 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırdığında kendisi de farklı bir tasarruğun görüşülmesi istemini çağrı yazısına ilave etmiştir⁵.

ii. Milletvekillerinin İstemi Üzerine Yapılan Toplantı Çağrısı

Milletvekilleri tarafından yapılan çağrı istemini içeren önerge Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına hitaben yazılır. Yazıda Anayasa'nın 93 üncü ve TBMM İçtüzüğü'nün 7 nci maddelerine atıf yapılarak çağrıya konu işi görüşmek üzere TBMM'nin belli bir gün ve saatte olağanüstü toplantıya çağrılması istenir. Konu, halen Meclis gündeminde olan bir işin görüşülmesi olabileceği gibi çağrıyla birlikte teklif edilen bir iş de olabilir. Bu durumda çağrıya konu tasarı, teklif veya önerge çağrı yazısına ek olarak sunulur.

Çağrı önergesinin hemen altında yeter sayıda milletvekilinin imzası yer alır. Uygulamada bu imzalar genellikle çağrıyı yapan siyasi parti grupları veya grupların grup başkanları⁶ veya grup başkanvekillerinin imzası ile başlamakta, üyelerin imzası ekli sayfalarda yer almaktadır. Gerekçe çağrı yazısında belirtilebileceği gibi ayrı bir sayfada da yer alabilir. Uygulamada genellikle Meclis başkanlığına hitaben yazılan önergenin ilk sayfasında

⁵ Meclis Başkanlığına yapılan dört farklı olağanüstü toplantı çağrısının ilkinde MHP, DYP, ANAP, DSP, YTP, AK Parti ve SP Grup başkanvekilleri ile 187 milletvekili İş Kanunu ile Sendikalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı, Giresun Milletvekili Turan Alçelik ve 121 milletvekili Şebinkarahisar İlçesinin İl Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, Bursa Milletvekili Burhan Orhan ve 115 milletvekili İnegöl Adıyla Bir İl; Cerrah, Kurşunlu, Tahtaköprü ve Yenice Adıyla Beş İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi, Sivas Milletvekili Temel Karamollaoğlu ve 119 milletvekili Suşehri İlının Kurulması Hakkında Kanun Teklifinin görüşmeleri teklif edilmişti. Meclis Başkanı bu istemlerle birlikte 4276 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının görüşülmesi için olağanüstü toplantı çağrısı yapmıştır. *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem:21, Yasama Yılı:4, B:127, Tarih, 8.8.2002, s.407-408.

⁶ Genel Başkan değil de grup başkanı ifadesinin kullanılması genel başkanların milletvekili olmaması halinde çağrı önergesine imza atamayacaklarına işaret etmektedir.

olağanüstü toplantı çağrısının konusu, günü ve saatine yer verilmekte, gerekçe ayrı bir sayfada yer almaktadır.

İçtüzük gereği toplantı çağrısında toplantının gün ve saati ile toplantıyı gerektiren konunun belirtilmiş olması gerekir. Ancak İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 89 milletvekilinin belli bir tarih ve saat yerine “bu hafta içinde” şeklindeki 14.10.1987 tarihli çağrı önerileri Meclis Başkanı Necmettin Karaduman tarafından işleme alınmış ve muhalefet partisine mensup bir milletvekilinin⁷ itirazlarına rağmen Genel Kurulun 16.10.1987 tarihli 3 üncü Birleşiminde okutulmuştur.

Milletvekilleri tarafından verilen olağanüstü toplantı çağrı istemi Genel Evrak ve Arşiv Müdürlüğünden tarih ve sayı aldıktan sonra Meclis Başkanına iletilir. Ancak uygulamada çoğu defa isteme ilişkin yazı, medya mensupları da bilgilendirilerek doğrudan Meclis Başkanına verilmektedir. Başkan tarafından Genel Sekretere havale edilen yazı, bu aşamadan sonra önce Genel Evrak ve Arşiv Müdürlüğünden, sonra da Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğünden tarih ve sayı almaktadır.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü, Meclis Başkanı adına yapılacak yazışmaları hazırlayarak Başkanın onayına sunar. Daha sonra Meclis Başkanının imzasıyla siyasi parti grupları, Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı ve TRT'ye konuya ilişkin yazılar yazılır. Başbakanlık ile siyasi parti gruplarına yazılan yazı bilgi mahiyetinde olup yeterli sayıda üyenin istemi üzerine bahsi geçen konunun görüşülmesi amacıyla Meclisin hangi gün ve saatte Başkan tarafından toplantıya çağrıldığına ilişkindir. İçişleri Bakanlığına gönderilen ve Başkanlık duyurusunun⁸ bir örneğinin de eklendiği yazıda duyurunun “illeri çevresindeki sayın milletvekillerine duyurulması için Valiliklere acilen iletilmesi” istenir⁹. Başkanlık duyurusu ayrıca “Radyo ve Televizyon ana haber bültenlerinden yayınlanmasının temini” istemiyle TRT Genel Müdürlüğüne de gönderilir.

⁷ İzmir Milletvekili Vural Arıkan, *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem:17, Yasama Yılı:5, B:3, 16.10.1987, s.189.

⁸ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığından Bildirilmiştir başlığıyla hazırlanan duyuruda Başkan tarafından yapılan olağanüstü toplantı çağrısının konusu, günü ve saatine yer verilerek sayın milletvekillerinden belirtilen gün ve saatte Genel Kurul toplantısına katılmaları istenir.

⁹ İletişim alanındaki teknolojik yeniliklere rağmen halen valilikler aracılığıyla milletvekillerine haber verilmesi zaman zaman basın tarafından eleştirilmektedir. Örnek olarak *bknz* (Akyol, 19.9.2005).

Olağanüstü toplantı için özel gündem basılır. Normal gündemin aksine gündem kitapçığında sadece olağanüstü toplantıya konu işe yer verilir. Kapakta birleşim numarası yazıldıktan sonra parantez içerisinde “olağanüstü” yazılır. Başkanlığın Genel Kurula Sunuşları kısmında TBMM Başkanının olağanüstü toplantı çağrı önergesine yer verilir. Olağanüstü toplantıya konu iş ilgili kısma yazılır. Örneğin RTÜK üyelerinin seçimi ile ilgili toplantıda bu husus gündemin Seçim kısmında yer almıştı.

iii. Milletvekillerinin Çağrı İstemi ve Başkanın Takdir Yetkisi

Milletvekilleri tarafından yapılan çağrı istemleriyle ilgili uygulamalara bakıldığında Başkanın takdir yetkisi konusunda sorunlar ve farklı uygulamalar olduğu görülmektedir. Öncelikle mevcut uygulamalar incelendikten sonra konuyla ilgili akademik görüşlere yer verilecektir.

a. Gerekçe Zorunluluğu

Anayasadan farklı olarak İçtüzük, milletvekillerinin en az beşte birinin imzasıyla verilen olağanüstü toplantı çağrısı önergelerinin gerekçeli olması şartını getirmiştir. Bu konuda İçtüzükle Anayasa arasında bir uyumsuzluk olduğu ortadadır. Anayasada olmayan gerekçe şartının İçtüzükte getirilmiş olması Anayasa'ya aykırıdır. Bakırcı, üyelerin isteminde gerekçe aramanın sakıncalarından bahsederken özellikle bu durumun Meclis Başkanına çağrının gereğini yerine getirip getirmemede bir takdir yetkisi verdiği şeklinde yorumlanabileceği tehlikesine dikkat çekmektedir (BAKIRCI, 2000:102-106). Nitekim gerekçe şartının tam da bu şekilde yorumlandığı uygulamalar olmuştur.

Örneğin Şanlıurfa Milletvekili Vecihi Ataklı¹⁰ ve 100 milletvekilinin erken seçimlerle ilgili 3403 sayılı kanunun¹¹ bazı maddelerinin yürürlükten

¹⁰ 1.10.1989 tarihli Anayasa değişiklik teklifinde ilk imza sahibi Aydın Baran iken olağanüstü toplantı çağrı önergesinde ilk imza sahibinin kim olduğu konusunda tam bir netlik yoktur. Meclis Başkanlığı önergeye verdiği cevabı İzmir Milletvekili Vecihi Ataklı'ya hitaben yazdığı için çağrı önergesinin sahibi olarak Vecihi Ataklı kabul edilmiştir.

¹¹ TBMM'nin 9.9.1987 tarihli olağanüstü toplantısında milletvekili genel seçimlerinin 1 Kasım 1987 Pazar günü yapılmasını öngören Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 inci Dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında Kanun Teklifi görüşülerek kabul edilmiştir. Ataklı ve 100 milletvekilinin girişimlerinin esas amacı seçim kararının iptalini sağlamaktı.

kaldırılması ve yeni bazı maddelerinin eklenmesini öngören Siirt milletvekili Aydın Baran ve altı arkadaşının Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 inci Dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında 3403 sayılı Kanunun Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Teklifini görüşmek amacıyla Meclisi 3 Ekim 1987'de toplantıya çağıran önerileri Başkan tarafından işleme konulmamış, gerekçe olarak da Başkanın çağrı gerekçesi üzerinde “her türlü değerlendirme ve incelemeyi” yapma hakkı olduğu, “yapılacak inceleme sonucunda, gösterilen gerekçenin olağanüstü durumların doğurduğu nadir hallerde Başkanlıkça paylaşılması”nın mümkün olduğu, nitekim mevcut gerekçenin de kendisi tarafından paylaşmadığı ve muhtemel bir toplantının istikrarsızlığa yol açacağı endişesiyle Meclisi toplantıya çağırılmayı uygun görmediğini beyan etmiştir¹². Bu uygulamanın hemen sonrasındaki günlerde yeter sayıda milletvekili tarafından yapılan iki olağanüstü toplantı çağrısı da Meclis Başkanı Karaduman tarafından dikkate alınmamıştır¹³.

Aynı konuda daha sonra farklı bir uygulama yapılmıştır. Örneğin 118 milletvekili tarafından Samsun Milletvekili İlyas Aktaş ve 4 arkadaşının 27.10.1995 tarih ve 4125 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile 23.11.1995 tarih ve 4138 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun Yürürlükten Kaldırılmasının Hakkındaki Kanun teklifinin görüşülmesi amacıyla yapılan istem üzerine Meclis Başkanı İsmet Sezgin, TBMM'yi 4 Aralık 1995 günü olağanüstü toplantıya çağırdı. Küskün milletvekillerinin

¹² TBMM Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı tarafından TBMM Başkanı Necmettin Karaduman imzasıyla Şanlıurfa Milletvekili Vecihi Ataklı'ya gönderilen 1.10.1987 tarih ve 9480/36930 sayılı yazı

¹³ Hemen sonrasında 3 Ekim 1987 günü İzmir milletvekili Vural Arıkan ve arkadaşları tarafından verilen bir önerge ile “101 milletvekilinin olağanüstü toplantı talebiyle Meclis Başkanının redde ilişkin kararının Anayasa ve İçtüzük hükümleri çerçevesinde genel görüşmeye açılması” istemiyle Meclis 9 Ekim günü olağanüstü toplantıya çağırılmıştır. Başkanın bu istemi yerine getirmemesi üzerine 7 Ekim 1987 tarihinde İstanbul Milletvekili Doğan Kasaroğlu ve 101 milletvekilinin imzasıyla verilen bir başka önerge ile Meclis Başkanı Necmettin Karaduman'ın kararlarında mensubu olduğu siyasi parti üst yönetiminin etkisinin ortaya çıkartılması amacıyla bir Meclis Araştırması açılması istemiyle Meclis 10 Ekim 1987 günü olağanüstü toplantıya çağırılmış ancak bu istem de Başkan tarafından dikkate alınmamıştır.

tümünün oylanması istemiyle 21 Eylül 2004 günü Meclis Başkanlığına müracaat ederek olağanüstü toplantı çağrısı yaptı. İki gün sonra Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekilleri Salih Kapusuz ve Haluk İpek, Bursa Milletvekili Faruk Çelik, Ordu Milletvekili Eyüp Fatsa, Hatay Milletvekili Sadullah Ergin ve 205 milletvekilinin imzasıyla aralarında Türk Ceza Kanunu Tasarısı da olan üç tasarının görüşülmesi için 26 Eylül 2004 günü olağanüstü toplantı çağrısı yapıldı. Meclis Başkanı Bülent Arınç “yeter sayıdaki milletvekilinin istemi üzerine” Adalet ve Kalkınma Partisinin istem yazısında bulunan üç tasarının görüşmeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisini 26 Eylül günü olağanüstü toplantıya çağırdı. Böylece her iki grubun da isteği karşılanmış oldu. Ancak 27 Eylül tarihinde CHP grubuna Meclis Başkanı imzasıyla gönderilen yazıda olağanüstü çağrı önergesinin konusu kalmadığından işleme konulmadığı ifade edildi. Genel Kurulun 26 Eylül 2004 günkü 124 üncü birleşiminde sadece Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekilleri tarafından verilen olağanüstü çağrı yazısı okundu. Oysa aynı yazının peşinden CHP'nin istemi de okunabilirdi ve Meclis Başkanı da çağrısında her iki gruba mensup önerge sahiplerinin isimlerine atıfta bulunabilirdi.

d. Başkanın Takdir Yetkisi

Uygulamadaki farklılıklara rağmen yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine yapılan olağanüstü toplantı çağrı önergesi üzerinde Meclis Başkanın takdir yetkisi olmadığı çok açıktır. Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanının toplantı çağrısında gerekçe aranmazken üyelerin çağrısında aranması açık bir tezattır. Maddenin mevcut haline bakıldığında sanki Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanının yapacağı çağrıların gerçekten gerekli olacağı ancak milletvekilleri tarafından gerçekte ihtiyaç duyulmadığı halde çağrı yapılabileceği şeklinde bir kanaate varmak mümkündür ki böyle bir anlayışı parlamenter demokrasi ile bağdaştırmak mümkün değildir.

Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun değişiklik gerekçesine bakıldığında maddenin düzenlenmesinde iki hususa vurgu yapıldığı görülür. Bunlardan birincisi olağanüstü bir çağrı istemi varsa bunun gereğinin yerine getirilmesidir. İkinci husus ise yeter sayı ile toplandıktan sonra çağrılmaya esas konunun görüşmelerinin tamamlanmasıdır. Bu işlemler yapılmadan tatil veya aravermeye devam edilemez (İZGİ/GÖREN, 2002:910). Maddenin Danışma Meclisindeki görüşmelerinde “... doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine Cumhurbaşkanıca toplantıya çağrılır.” cümlesinde geçen “çağrılır” ibaresinin “çağrılabilir” şeklinde değiştirilmesini teklif eden

önerge reddedilmiştir. Anayasa Komisyonunun görüşlerin açıklayan Kemal Dal¹⁵, Meclisi toplantıya çağırmanın zorunluluk olduğunu, Cumhurbaşkanının mutlak surette çağrı yapması istendiği için bu şekilde düzenlendiğine dikkat çekmiştir¹⁶.

Doktrinde Meclis başkanının yedi gün içerisinde çağrının gereğini yerine getirmesi gerektiği konusunda bir görüş ayrılığı yoktur. Bakanlar Kurulunun talebi üzerine Cumhurbaşkanı, milletvekillerinin beşte birinin talebi üzerine de Meclis Başkanı Meclisi toplantıya çağırarak zorundadır. Özbudun (ÖZBUDUN, 1998:263), Soysal (SOYSAL, 1958:280-285) ve Gözler'e (GÖZLER, 2004:203) göre Meclis başkanının bu konuda bir takdir yetkisi yoktur.

Meclis 18 Nisan 1999 tarihinde yapılacak erken genel ve mahalli seçimler nedeniyle tatilde iken terör örgütü başının yakalanmasından sonra meydana gelen iç ve dış gelişmeler ve bu konuda alınabilecek önlemler konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önerenin öngörüşmelerinin yapılması amacıyla bir olağanüstü toplantı çağrısı yapılmasının ardından Meclis Başkanlığı Teziç ve Özbudun'dan görüş istemiştir. Teziç, mütaalasında Anayasa'nın 93 üncü maddesinin 3 üncü fıkrası ve TBMM İçtüzüğü'nün 7 nci maddesinin 3 üncü fıkrası birlikte değerlendirildiğinde Meclis Başkanının Meclisi toplantıya çağırabilmesi için TBMM üyelerinin beşte birinin imzasını taşıyan bir toplantı talebi ile Meclisi toplantıya çağırarak önerenin gerekçeli olması şeklindeki iki koşulun bir arada bulunması gerektiğini belirtmiştir. Bu durumda Meclis Başkanının takdir yetkisinden söz edilemeyeceğini belirten Teziç'e göre Meclis Başkanı yedi gün içerisinde Meclisi toplantıya çağırarak zorundadır. Özbudun da mütaalasında Meclis Başkanının yetkisinin sadece şekli bir inceleme olduğunu ve yapılan çağrıda yeter sayıda milletvekilinin imzası ile gerekçe olup olmadığı hususlarını kapsadığını belirtmiştir. Bu şekil şartlarının gerçekleşmesi halinde Başkan, Meclisi toplantıya çağırarak yükümlüdür¹⁷.

Gerekçenin yeterli olup olmadığının tartışılacağı yerin Genel Kurul olması gerekir. Kaldı ki, gerekçe şartı Anayasada olmayan bir şarttır. Eğer kanun koyucu bu işi Meclis Başkanının takdirinde görseydi, olağanüstü

¹⁵ Danışma Meclisi üyesi (Adana), 15.10.1981-06.12.1983

¹⁶ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B:139, 31.8.1982, s.229.

¹⁷ **Teziç** ve **Özbudun**'un 9.3.1999 tarihli mütaalaları, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi

toplantı çağrısı için bu kadar çok sayıda imza zorunluluğu getirmezdi. Dolayısıyla yeter sayıda milletvekilinin peş peşe istemlerine rağmen toplantı çağrısı yapmayan dönemin Meclis Başkanı Necmettin Karaduman'ın imza sahiplerine gönderdiği cevapta ileri sürdüğü 'Başkanın, çağrı gerekçesi üzerinde her türlü değerlendirme ve incelemeyi yapma yetkisi olduğu ve gerekçeye katılmazsa Meclis'i toplantıya çağırma hakkı olduğu' şeklinde özetlenecek görüş, o günkü uygulamaya çözüm üretme amaçlı zorlama bir görüştür ve hukuki dayanaktan yoksundur. Aynı örnekte geçen, toplantının istikrarsızlığa yol açacağı endişesi de kabul edilebilir değildir. Seçim kararı alınmış olması Meclis'in bu kararı iptal edemeyeceği anlamına gelmez. Böyle bir düşünce en başta yasaman yetkisinin genelliği ilkesine aykırıdır. Kaldı ki, seçim kararının iptal edilmesi de o kadar kolay değildir. Kamuoyundan gelecek baskının yanı sıra siyasi parti gruplarının, komisyon üyelerini değiştirerek teklifin komisyondan geçmesini engellemeleri mümkündür.

Başkanın takdir yetkisine ilişkin karşılaşılan bir başka sorun da İçtüzükte geçen, "çağrı istemini en geç yedi gün içinde yerine getirir" ifadesinin nasıl yorumlanacağıdır. Bunu başkanın yedi günlük süre içerisinde sadece toplantı tarihini açıklaması olarak algılamak yanlış olur. Nitekim uygulamaya bakıldığında da bu hususun, en geç yedi gün içerisindeki bir tarihte Meclis'in toplantıya çağrılması şeklinde anlaşılması gerektiğine ilişkin çok güçlü bir teamül olduğu görülecektir. 1983 yılından bugüne kadar yapılan 27 olağanüstü toplantı çağrısının 2'si doğrudan, 25'i ise yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine Meclis Başkanı tarafından yapılmıştır. Milletvekillerinin istemi üzerine yapılan çağrılarda öngörülen toplantı tarihi ile Meclis başkanının Meclisi toplantıya çağıracağı tarih karşılaştırıldığında, iki tarih arasında en fazla 5 gün fark olduğu görülür¹⁸. Ancak durumun İçtüzük'te daha da netleştirilmesi, muhtemel zorlama yorumların önünü kesmesi açısından faydalı olacaktır. Bu durumda iki alternatif mevcuttur. Birincisi, mevcut ibareyi "Başkan, çağrı isteminden sonraki yedi günlük süre içerisindeki bir tarihte toplanmak üzere Meclis'i toplantıya çağırır" şeklinde düzeltmektir. Ancak burada şöyle bir sorunla karşılaşılma ihtimali vardır. Örneğin Rize Milletvekili Mesut Yılmaz ve 93 milletvekili tarafından 28.6.1994 tarihinde Meclis Başkanlığına verilen önergede Meclis'in 12.7.1994 günü, yani öner-

¹⁸ Kocaeli Milletvekili Şevket Kazan ve 118 milletvekili tarafından yapılan olağanüstü toplantı çağrısında öngörülen tarih 30.5.1996 idi ve Meclis Başkanı Mustafa Kalemli Meclisi 3.6.1996 günü toplantıya çağırmıştır.

genin veriliş tarihinden 14 gün sonra toplanması istenmiştir. Meclis başkanının önerenin verildiği tarihten itibaren 7 günlük süre içerisinde toplantı çağrısı yapması halinde istem sahibi vekillerin belirledikleri tarihten çok önce toplantı yapılması gerekecektir. İçtüzük değişikliğinin yukarıdaki şekilde yapılması halinde önerge sahibi milletvekilleri önermelerini Meclis Başkanlığına verdikleri tarihten itibaren en geç yedi gün içerisindeki bir tarih için toplantı çağrısı yapmaları gerekecektir. Bir diğer alternatif, yapılacak İçtüzük değişikliği ile Meclis Başkanına önergede öngörülen tarihin en erken 7 gün öncesinde ve en geç 7 gün sonrasında Meclis'i toplantıya çağırma yetkisinin verilmesidir. Ancak, önerenin verildiği tarihten itibaren belli bir süre içerisinde -ki bu 7 veya 10 gün olabilir- toplanmak üzere çağrı yapılması daha makul gözükmemektedir. Milletvekilleri tarih tekliflerini bu düzenlemeye göre yapacaklardır.

1983'den bugüne kadar yeter sayıda milletvekilinin istemi üzerine yapılan 25 toplantı çağrısının 13 ünde Meclis Başkanı vekillerin istemiş olduğu tarihte, 11'inde bu tarihten sonra ve 1'inde de bu tarihten önce toplanmak üzere çağrı yapmıştır. İstatistiklere bakıldığında Meclis Başkanlarının kendilerinin de üyesi oldukları iktidar partisine mensup vekillerin çağrılarında öngörülen süreye büyük ölçüde uydukları görülmektedir. Örneğin iktidar partisine mensup vekiller tarafından yapılan 9 çağrının 7'sinde Meclis Başkanı toplantı çağrısını milletvekillerinin isteminde teklif edilen gün için yapmıştır. Sadece 2 tanesinde çağrı bir gün sonrasına yapılmıştır. Ancak muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından yapılan 13 çağrının 8'sinde çağrıda teklif edilen tarihten başka bir tarihte Meclis olağanüstü toplantıya çağrılmıştır. Sadece 5 örnekte çağrı önergesinde öngörülen tarihte Meclis toplantıya çağrılmıştır. Her ne kadar Meclis Başkanı hukuken teklif edilen tarihlerle bağlı değilse de, Soysal'ın dediği gibi bu tarihlerin "iyi niyetli ve makul" (SOYSAL, 1958:284) olduğu sürece Başkan tarafından dikkate alınması uygun olur.

Aynı gün veya hafta için birden fazla olağanüstü toplantı çağrısı varsa, Başkan hepsi için aynı güne çağrı yapabileceği gibi, ayrı ayrı günler için de çağrı yapabilir.

iv. Genel Kurul'un Toplantı Günleri Dışındaki Bir Gün İçin Çağrı

İçtüzüğün 7 nci maddesi Meclis'in tatil veya ara verme kararı aldığı dönemler için geçerli bir düzenlemedir. Meclis'in çalışmalarına devam ettiği

dönemde resmi tatil veya toplantı günleri dışındaki günlerde, örneğin Cuma, Cumartesi, Pazar ve Pazartesi günlerinde acilen toplanmak gerekirse ne yapılacağı belli değildir. Kocaeli Milletvekili Onur Kumbaracıbaşı, Zonguldak Milletvekili Şinasi Altın ve İstanbul Milletvekili İsmail Hakkı Önal ile 107 milletvekilinin çağrısı bu soruna örnek teşkil etmektedir. Bu örnekte, Irak'ın Kuveyt'i işgali ile başlayan Körfez krizinin ülkemize etkilerinin görüşülmesi amacıyla normal çalışma günü olan 15 Ocak Salı gününden önce 14 Ocak Pazartesi günü Meclis olağanüstü toplantıya çağırılmıştır. Meclis Başkanı Kaya Erdem imzasıyla önerge sahibi milletvekillerine gönderilen cevapta mevcut durum karşısında Anayasa ve İçtüzüğü zorlamaya gidilmesini gerektiren şartların tam olarak teşekkül etmediği gerekçesiyle Meclisin hemen toplantıya çağırılmadığı ifade edilmiştir¹⁹. Burada Meclis Başkanı çağrıyı gerekli görmemiş ve 1 haftalık süre içerisinde zaten Meclis kendiliğinden toplanacağından, önergenin gereğini yerine getirmemiştir. Ancak, gerçekten Meclis Başkanının da katıldığı bir gerekçe ile örneğin Pazar günü Meclis'in toplanması gerekirse ne yapılacaktır?

İçtüzük gereği Genel Kurul, Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri çalışmakta, bu günler dışında çalışabilmesi için Danışma Kurulu veya bir siyasi parti grubunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar alınması gerekmektedir. Şu sorunun cevabı net değildir. Normal çalışmalara devam edildiği bir dönemde Perşembe günü birleşim, İçtüzük gereği Salı günü 15.00'de toplanmak üzere kapatıldığında, ortaya çıkabilecek muhtemel bir gelişme sonucu Genel Kurul'un Pazar günü toplanması gerekirse ne yapılacaktır? Aynı durum, resmi tatil günleri için de geçerlidir. Meclis tatil veya ara vermede olmadığı için olağanüstü toplantı çağrısı yapılamamaktadır. Genel Kurul'ca da Perşembe günü birleşimde bu yönde bir karar alınmamıştır. Tatil ve ara verme Meclis kararı ile olduğundan, toplantı günleri dışındaki günleri bu iki sınıfa sokmak mümkün değildir. Sorunu çözmek için Anayasa ve İçtüzük değişikliği gerekmektedir. Yapılacak bir değişiklikle Meclisin resmi tatilde olduğu veya toplantı günleri dışındaki günler için de olağanüstü toplantı çağrısı yapılabilmesi sağlanmalıdır.

¹⁹ TBMM Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanlığı tarafından TBMM Başkanı Kaya Erdem imzasıyla Kocaeli Milletvekili Onur Kumbaracıbaşı, Zonguldak Milletvekili Şinasi Altın, İstanbul Milletvekili İsmail Hakkı Önal 13.1.1991 tarih ve 6602 sayılı yazı.

v. Olağanüstü Toplantı Öncesi Danışma Kurulu Toplantısı

Olağanüstü toplantı öncesinde Danışma Kurulunun toplanıp toplanamayacağı hususunda tartışma vardır. 1983 seçimleri sonrası Parlamentoda yapılan ilk olağanüstü toplantıda bu husus bir muhalefet partisi temsilcisi tarafından gündeme getirilmiştir. Hür Demokrat Parti adına konuşan Adıyaman Milletvekili Mehmet Arif Atalay, Meclis açılmadan Danışma Kurulunun toplantıya çağrılmayacağını, olağanüstü toplantı çağrısının ardından oturumu yöneten Başkan veya Başkanvekilinin “yeterli çoğunluk vardır, görüşmelere başlıyoruz” ifadesinden sonra Meclisin açılmış olacağını, dolayısıyla mevcut durumda Danışma Kurulunun Meclis tatilde iken karar aldığını, bunun İktidara aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Benzer tartışmalar daha sonraki olağanüstü toplantılarda da muhalefet sözcüleri tarafından dile getirilmiştir²⁰.

Karşıt bir görüş olarak 9.9.1987’de olağanüstü toplanan Meclis Genel Kurulunda Anavatan Partisi grubu adına konuşan Ankara Milletvekili Onural Şeref Bozkurt, Danışma Kurulunun yasama fonksiyonu icra eden bir organ olmadığını, partiler arasında bir istişare organı olduğunu ve bu nedenle tatilde de toplanabileceğini savunmuştur. Bozkurt o yılın yeni yasama yılının açılış tarihi olan 1 Eylül’den önce Danışma Kurulunun toplandığını ve oybirliği ile alınan kararın Genel Kurulda okunduğunu örnek göstermiştir.

13 Mart 1999 günü saat 15.00’de başlayan olağanüstü toplantıda aynı gün saat 13.30’da Danışma Kurulunun toplantıya çağrılması ve sonrasında Fazilet Partisi grubunun olağanüstü toplantı konusu genel görüşmenin günü, konuşma süreleri ile gündemdeki sıralamanın yeniden yapılmasına ve çalışma gün ve saatlerine ilişkin önerisinin kabul edilmesi üzerine²¹ konu yürürlüğün durdurulması ve iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. TBMM üyeleri Ülkü Güney ve Nejat Arseven ile 156 milletvekilinin imzasıyla yapılan başvuruda Genel Kurulun açılma saati olan 15.00’den önce Meclis’in tatilde olduğu ve bu sırada alınmış olan bir Danışma Kurulu kararının geçersiz olduğu iddia edilmiştir.

²⁰ Örneğin 14.7.1994 tarihli 124 üncü Birleşimde Malatya Milletvekili Oğuzhan Asiltürk’ün itirazı, *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem:19, Yasama Yılı:3, B:124, 14.7.1994, s.77.

²¹ Yapılan usul tartışmasında 27.8.1992 tarihli olağanüstü toplantıda aynı şekilde genel görüşme önergesi kabul edilmeden, kabul edildiği takdirde görüşmelerinin hangi gün yapılacağı şeklindeki kararı örnek gösterilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, kararında öncelikle yürürlüğün durdurulması istemini reddetmiş, Danışma Kurulunun 13.3.1999 günü toplantıya çağrılmasının da Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık işlemlerinden olduğundan bahisle işlemin iptaline ilişkin başvurunun görevsizlik nedeniyle reddine karar vermiştir. Ancak kararın içeriğinde öncelikle Fazilet Partisi grubunun birleşimin başında kabul edilen kararıyla ilgili İçtüzüğün 103 üncü maddesi hükümlerine atıfta bulunmuştur. Bu maddeye göre “Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edilir.” denilmektedir. Bu açık hükme rağmen Fazilet Partisinin grup önerisiyle genel görüşme günü, genel görüşme açılmasına karar verilmeden ve Danışma Kurulunca değil de grup önerisiyle tespit edilmiştir. Mahkeme bu durumu İçtüzüğün 49. maddesinin son ve 103. maddesinin ilk fıkrasında öngörülmeleyen bir İçtüzük kuralı olduğunu kabul etmiştir. Ancak İçtüzükle oluşturulan Danışma Kurulu kararlarının TBMM Genel Kurulunu bağlamadığı ve TBMM'nin yeni bir kural niteliğindeki dava konusu kararının Anayasa'ya aykırı olmadığı ifade edilerek İçtüzük değişikliği niteliğinde bulunan “Genel görüşme öngörüşmeleri yapılmadan bir parti grubu önerisinin Genel Kurulda oylanmasına” ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine karar vermiştir.²²

Salt hukuki açıdan bakıldığında Danışma Kurulunun tatil veya ara verme sırasında toplanamayacağı görüşü makul bir görüştür. Danışma Kurulu toplanabiliyorsa komisyonlar neden toplanamamış şeklinde bir soru da sorulabilir. Ancak, sonuçlara bakıldığında etkilerinin çok farklı olduğu görülecektir. Danışma Kurulunun olağanüstü çağrı veya 1 Ekim öncesi toplanamaması durumunda Genel Kurul çalışmalarının aksayacağı açıktır. Örneğin olağanüstü toplantı çağrısına konu bir teklifin görüşülebilmesi için, çoğu defa Danışma Kurulu önerisi ile gündemin ilk sırasına alınması zorunlu olmaktadır. İçtüzüğü çok katı bir şekilde yorumlayıp toplantı öncesi Danışma Kurulunun yaptırılmaması durumunda, toplantı açıldıktan sonra ara verilip Danışma Kurulu kararı alınması yoluna gidilecektir. Kaldı ki Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerisi Genel Kurulun kabulü halinde geçerlilik kazanmaktadır. İçtüzükteki hiçbir kuralın Meclis çalışmalarını engelleyici bir

²² Anayasa Mahkemesi Kararı, (25.3.1999) *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Esas no:1999/12, Karar no: 1999/5, 25.03.1999, Sayı.35, Cilt.2, s.500.

şekilde yorumlanamayacağı görüşünden hareketle olağanüstü toplantı öncesi Danışma Kurulunun toplanmasında bir sakınca olmadığı söylenebilir.

Uygulamaya bakıldığında, Meclisin olağanüstü toplandığı birleşimlerin öncesinde Danışma Kurulunun toplantıya çağrıldığı ve sonrasında da Danışma Kurulu veya grup önerilerinin Genel Kurulda oylandığı birçok örnek olduğu görülür. Yukarıdaki itirazlar daha çok muhalefetin, çağrı konusu işe katılmadığı durumlarda gündeme gelmiştir. Yoksa birçok örnekte olağanüstü toplantı veya 1 Ekim öncesi Danışma Kurulu kararlarında muhalefet partilerine mensup grup temsilcilerinin de imzaları vardır.

Olağanüstü toplantıya konu işin görüşmeleri devam ettiği sürece Meclis Araştırma ve Soruşturma komisyonları veya diğer komisyonlara havale edilen işlerin görüşülmesi gibi süreli işler için süreler çalışmaz. Ayrıca, olağanüstü toplantı günü toplantıya konu işin görüşüleceği komisyon dışındaki komisyonlar toplantı yapamazlar. O nedenle de sürelerin işlememesi gerekir. Bundan dolayı olağanüstü toplantı öncesi hazırlanacak Gelen Kağıtlar listesine sadece toplantıya konu işin alınması gerekir. O tarihten önce gelmiş veya daha sonra gelecek tasarı, teklif veya öneriler 1 Ekim tarihli Gelen Kağıtlara alınmalıdır.

vi. Genel Kuruldaki Süreç

Olağanüstü toplantı öncesindeki açılış yoklamalarında farklı uygulamalar mevcuttur. 1983 sonrası yapılan 27 olağanüstü toplantının yoklamalarına bakıldığında 10 defa müşahede, 9 defa ad okuma ve 8 defa da elektronik cihazla yoklama yapıldığı görülür. Yeterli çoğunluğun sağlanamaması durumunda olağanüstü toplantı çağrısının düşeceğine ilişkin düzenleme 1996 yılındaki değişiklikle İçtüzüğe eklenmiş olduğundan, bu tarihten sonraki toplantıların nasıl yapıldığı daha önemlidir.

İçtüzük gereği, yapılan yoklama sonucunda Genel Kurulda yeterli çoğunluğun olduğunun tespit edilmesi gerekir. O nedenle, 1996'daki İçtüzük değişikliği sonrasındaki olağanüstü toplantılarda elektronik cihazla yoklama yapılması doğru olacaktır. Uygulamaya bakıldığında 26.8.1992 tarihli olağanüstü toplantı ve sonrasında önce ad okuma, sonra da elektronik cihazla yoklama yapılması yönünde ısrarlı bir uygulama olduğu görülür. Ancak, Meclis Başkanı Ömer İzgi'nin yönettiği 19.7.2001 tarihli toplantı ile, Başkanvekili Murat Sökmenoğlu'nun yönettiği 8.8.2002 tarihli toplantılarda

müşahede yoluyla yoklama yapılmıştır. 22 nci dönemde yapılan 5 olağanüstü toplantının tamamında elektronik cihazla yoklama yapılmıştır.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, yoklama konusunda olağan toplantı ile olağanüstü toplantı arasında fark vardır. Olağan toplantıda yapılan ilk yoklamada toplantı yeter sayısı bulunamaması halinde birleşime bir süre ara verilmesi ve sonrasında ikinci defa yoklama yapılması İttüyük gereğidir ve normaldir. Çünkü o sırada Meclis içerisinde bulunan ve toplantı yeter sayısı bulunacağı düşüncesiyle ilk yoklamaya katılmayan bir milletvekili ikinci yoklamaya katılabilir. Ancak, olağanüstü toplantıda durum farklıdır. Burada Genel Kurulun daha önce almış olduğu tatil veya ara verme kararına zıt bir toplantı çağrısı vardır. Olağanüstü toplantının açılışında yapılan yoklamaya katılmamak, açık bir şekilde toplantı çağrısına katılmamak demektir. Nitekim, İttüyükün 7 nci maddesinde 1996 yılında yapılan değişiklikle ilgili Anayasa Komisyonu tutanaklarına bakıldığında, bu durumun açıkça ifade edildiği görülür. Maddede geçen “yeterli çoğunluk sağlanamazsa çağrı düşer” ifadesine açıklık getiren Hatay Milletvekili ve Alt Komisyon üyesi Atila Sav, Alt Komisyonun düşüncesini açıklarken olağanüstü toplantının olağan toplantıdan farklı olduğunu, ilk yoklamada yeter sayı bulunması gerektiği, çoğunluk yoksa çağrının düşeceğini ifade etmiştir. Dolayısıyla Genel Kurulda yapılan açılış yoklamasında toplantı yeter sayısı bulunamaması halinde olağanüstü toplantı çağrısı düşer²³. Aynı konuda tekrar olağanüstü toplantı çağrısı yapılmasının önünde Anayasa ve İttüyük açısından bir engel yoktur. Ancak, bunun kısa aralıklarla tekrarlanması, hakkın kötüye kullanılması şeklinde yorumlanabilir.

Birleşim yeterli çoğunlukla açılabilirdiği takdirde, Başkan, ilk önce çağrı yazısını okutur. Bu konuda görüşme açılmaz²⁴, gündem dışı söz verilmez²⁵. Çünkü olağanüstü çağrıya konu işin biran önce görüşülmesi esastır. Ancak, 30.7.2002 tarihli 122 nci Birleşimde Başkanvekili Mustafa Murat Sökmenoğlu, çağrı konusu iş görüşülmeden İstanbul Beykoz Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikasındaki işçilerin sorunlarıyla ilgili olarak yerinden olmak üzere değişik siyasi partilere mensup 7 milletvekiline söz vermiştir. 17.9.2001 tarihli 129 uncu birleşimde ise olağanüstü toplantı çağrı önermesine konu işin

²³ *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem:21, Yasama Yılı:4, B:120, 22.07.2002, s.18.

²⁴ *TBMM Tutanak Dergisi*, Dönem:, Yasama Yılı:, B:75, 2.8.1998, s.18-19.

²⁵ *Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem 4:, Yasama Yılı:, Birleşim:133, 15.09.1976, s.645.

görüşülmesinden önce oturumu yöneten Meclis Başkanı Ömer İzgi, 11 Eylül'de Amerika Birleşik Devletlerinde meydana gelen terör saldırılarıyla ilgili olarak önce Dışişleri Bakanı İsmail Cem'e söz vermiştir. Daha sonra sırasıyla Saadet Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi, Anavatan Partisi, Adalet ve Kalkınma Partisi, Demokratik Sol Parti ve Doğru Yol Partisi temsilcilerine söz verildiği görülmüştür.

Başkanlığın Genel Kurula sunuşları kısmında milletvekilleri tarafından verilmiş çağrı önergesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının olağanüstü toplantıya ilişkin tezkeresi okunduktan sonra toplantıyı gerektiren konunun görüşmelerine geçilir. Olağanüstü toplantıya konu işin görüşmeleri birkaç birleşim sürebilir. Örneğin, 30.6.1991'de Başbakan A.Mesut Yılmaz tarafından kurulan Bakanlar Kurulu Programının okunması, görüşülmesi ve güven oylaması için Meclis olağanüstü toplanmış, toplantı 5 Temmuz 1991'de sona ermiştir.

Olağanüstü toplantı konusu işin görüşülmesi birkaç birleşim sürerse her defasında elektronik cihazla yoklama yapmak gerekir mi sorusunun, en azından uygulamadaki cevabı net değildir. Örneğin 14 Eylül'deki olağanüstü toplantıda ilk yoklama elektronik cihazla, daha sonraki üç birleşimde (15, 16, 17 Eylül) müşahede ile yoklama yapılmıştır. 18 Eylül'de tekrar elektronik cihazla yapılan iki yoklamada da toplantı yeter sayısı bulunamayınca oturumu yöneten Başkanvekili Nevzat Pakdil olağanüstü çağrı önerisinde yer alan kanunun görüşülme imkânı kalmadığını ve çağrı önerisinin düştüğünü ifade ettikten sonra Anayasa ve İçtüzük gereği, 1 Ekim 2004 Cuma günü saat 15.00'te toplanmak üzere, birleşimi kapatmıştır.

Olağanüstü toplantıya konu iş, örneğin bir genel görüşme veya meclis araştırmasının öngörüşmelerine ilişkin ise, o günkü birleşimde sona ermektedir. Ancak, konu bir tasarı, teklif veya Cumhurbaşkanı tarafından iade edilen bir kanunun görüşülmesi ise durum biraz daha sorunlu olmaktadır.

Örneğin, 17.9.2001 tarihinde Türkiye Cumhuriyet Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun teklifinin görüşülmesi amacıyla Meclis olağanüstü toplanmıştır. Ancak teklif henüz komisyonda görüşülmediğinden önce ABD'de 11 Eylül'de meydana gelen saldırılarla ilgili hükümete ve gruplara gündem dışı söz verilmiştir. Ardından sunuşlar ile Başkanlık Divanı ve Komisyonlarda boş bulunan üyeliklere seçim yapılmıştır. Daha sonra "sunuşları ve seçimleri yapmak için, 18 Eylül 2001 Salı günü saat 15.00'de toplanmak üzere" birleşim kapatılmıştır. Ertesi günkü birleşimde

“Türkiye Cumhuriyet Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifinin Anayasa Komisyonundaki görüşmelerinin tamamlanabilmesi maksadıyla Genel Kurul çalışmalarına 24.9.2001 Pazartesi gününe kadar ara verilmesi”ne ilişkin Danışma Kurulu önerisi kabul edilmiştir. Böylece olağanüstü toplantı çağrısına konu işin görüşmeleri daha başlamadan ara verme kararı alınmıştır. Buradaki bir başka sorun da, Meclisin değil, Genel Kurulun çalışmalarına ara verilmesi kararı alınmasıdır. Tatil de, ara verme de, Genel Kurulun değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarının ertelenmesine ilişkin kararlardır. İçtüzükte Genel Kurulun çalışmalarına ara verilmesi diye bir düzenleme yoktur. Burada yapılan İçtüzüğe aykırı bir uygulama ile, Anayasa Komisyonunun çalışmalarına devam etmesi sağlanmıştır. 24 Eylül'de toplanan Meclis Genel Kurulunda bir başka Danışma Kurulu önerisi kabul edilerek Meclisin 25. 26, 27, 28, 29 ve 30 Eylül günleri 11.00-23.00 saatleri arasında çalışması, 1 Ekim günkü birleşimde Cumhurbaşkanı'nın açış konuşmasında sonra başka konuların görüşülmemesi kararlaştırılmıştır. 28 Eylül 2001 tarihli 135 inci Birleşimde teklif üzerindeki birinci tur görüşmeler tamamlanmıştır. 29 ve 30 Eylül tarihleri için daha önce çalışma kararı olmasına rağmen 1 Ekim'de toplanmak üzere birleşim kapatılmıştır. Oysa, 30 Eylül günü teklifin ikinci tur görüşmeleri yapılabilirdi. Teklif yeni yasama yılı açıldıktan sonra 3 Ekim tarihli 3 üncü birleşimde kanunlaşmıştır.

Başka bir olağanüstü toplantıda ise, çağrı konusu işin görüşmeleri hükümetin olmaması nedeniyle ertesi güne ertelenmiştir. 27.8.1992 tarihinde olağanüstü toplanan Meclis Genel Kurulunun gündeminde bulunan Bayburt Milletvekili Ülkü Güney ve 92 milletvekilinin, Şırnak İlinde meydana gelen olaylar başta olmak üzere, Güneydoğu bölgesinde cereyan eden olaylar ve gelişmeler konusunda bir genel görüşme açılmasına dair önergesinin öngörüşmesi vardı. Genel Kurul yeterli çoğunlukla açıldıktan sonra genel görüşme önergesi okundu. Ardından, Bakanlar Kurulunun, Cumhurbaşkanı tarafından Diyarbakır'da toplantıya çağrılması nedeniyle Hükümet üyelerinin TBMM toplantısına katılmalarının mümkün olmadığını belirten Başbakanlık tezkeresi okunmuş; sonra da oturumu yöneten Başkanvekili tarafından olağanüstü toplantı konusu olan genel görüşme önergesinin görüşmelerinin bir defaya mahsus olmak üzere gelecek birleşime ertelendiği açıklanmış ve 28 Ağustos 1992 Cumartesi günü saat 13.00'de olağanüstü toplanmak üzere birleşim kapatılmıştır.

vii. Toplantının ardından tatil

Parlamentonun sürekliliği ilkesinden yola çıkılarak yapılan bir başka yorum da olağanüstü toplantının ardından otomatik olarak tatile girilemeyeceği ve yeni bir tatil kararı alınması gerektiğidir (TEZİÇ, 1980:157), (TANİLLİ, 1990:296). Buna gerekçe olarak da Anayasa'daki, tatil veya ara vermede toplanıldığında, öncelikle çağrıda belirtilen konuların görüşüleceği hükmü gösterilmektedir. Bu yaklaşıma göre, öncelikle çağrıda belirtilen konuların görüşülmesi demek, bu görüşmenin ardından diğer konuların da görüşüleceğidir. Ancak, burada Genel Kurul'un tatil veya ara vermeden önce gündemindeki işlerden mi devam edeceği veya o toplantıya mahsus, üyelerin teklif edecekleri başka gündem maddelerini mi görüşeceği belirsizdir. Oysa, Genel Kurul tatil veya ara verme kararı alırken, gündemde bekleyen konuların belirli bir tarihe kadar görüşülmemesine karar vermiştir. Buradan yola çıkarak tatil veya ara vermede yapılan toplantılarda sadece toplantı çağrısındaki gündemin görüşülebileceğini, görüşmelerin bitiminden sonra da yeni bir karar alınmaksızın tatile devam olunacağını söylemek mümkündür. Nitekim yerleşik uygulamalar da bu yöndedir.

Olağanüstü toplantı çağrısına konu iş üzerindeki görüşmeler tamamlanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarına devam karar vermediği takdirde, tatile veya aravermeye devam olunur. Başkan, olağanüstü çağrı önergesinde yer alan konunun görüşülmesi tamamlanmış olması nedeniyle Anayasa ve İçtüzük gereği 1 Ekim 2004 günü saat 15.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatır. Ancak, tatile veya çalışmalara devamla ilgili olarak da farklı uygulamalar mevcuttur. Hatta çalışmalara devam kararı aldıktan sonra tekrar bir tatil kararı alınması gerekirken, bu karar alınmadan tatile girildiği de olmuştur.

Örneğin, Hükümetin temsil edilememesi nedeniyle 27.8.1992 tarihli toplantı ertesi güne ertelenmişti. 28.8.1992 günü toplanan Genel Kurulda olağanüstü toplantıya konu işin görüşülmesinin ardından özellikle Erzincan depremi ile ilgili bir kanun tasarısını görüşmek amacıyla görüşmelere devam kararı alınmıştır. O işe kadar olan işlerin görüşmeleri, komisyon ve hükümet bulunamadığından ertelenmiş ve hızlıca geçilmiştir. Daha sonra Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afetiyle, Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun Tasarısı görüşülmüş ve kanunlaşmıştır. Ancak daha sonra tatil kararı almadan "gündemdeki konuları sırasıyla görüşmek için 1 Eylül 1992 Salı günü saat 15.00'de toplanmak üzere" birleşim kapatılmıştır.

Oysa çalışmalara devam kararı şartlı alınmamıştı. DYP, ANAP, SHP ve RP Grup Başkanvekillerinin imzasıyla verilen ve kabul edilen önergede “Olağanüstü toplantının görüşmeleri tamamlanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarında devam etmesini arz ve teklif ederiz” denilmektedir. Bu durumda tatile girebilmek için yeni bir tatil kararı alınması gerekirdi.

Benzer şekilde, 14 Temmuz 1994 günü yapılan olağanüstü toplantının ardından DYP Grup Başkanvekili Turhan Tayan imzasıyla İçtüzüğün 7 nci maddesine göre verilmiş önerenin kabul edilmesiyle çalışmalara devam kararı alındı. Bu tarihten sonra 7 birleşim daha yapıldı ve bir kısmında toplantı yeter sayısı bulunamadı. Son olarak 29 Temmuz'daki 131. birleşimde yapılan açılış yoklamasında toplantı yeter sayısı bulunamaması üzerine yeni bir tatil kararı alınmadan, ara verildikten sonra yapılacak toplantıda da yeter sayı bulunamayacağı şeklinde gruplarda ortak görüş olduğundan bahisle ikinci yoklamayı yapmadan “alınan karar gereğince 1 Eylül 1994 Perşembe günü saat 15.00'de toplanmak üzere” birleşim kapatıldı.

Yakın tarihteki başka bir uygulamada olağanüstü toplantının ardından çalışmalara devam kararı alınmadan çalışma sürelerini düzenleyen bir Danışma Kurulu kararının kabulüyle çalışmalara devam edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu 14 Eylül 2004 Salı günü Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekilleri Salih Kapusuz ve Haluk İpek, Bursa Milletvekili Faruk Çelik, Ordu Milletvekili Eyüp Fatsa, Hatay Milletvekili Sadullah Ergin ile 202 milletvekilinin; Türk Ceza Kanunu Tasarısı (1/593) ile 16.7.2004 Tarihli ve 5229 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Anayasa'nın 89 ve 104 üncü maddeleri gereğince Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderme tezkeresini (1/872) görüşmek üzere olağanüstü toplandı. Aynı gün kabul edilen bir Danışma Kurulu önerisi ile gündem ve 14, 15, 16, 17, 18, 19 Haziran ve çalışmaların bitirilememesi halinde 20 Haziran günlerine ilişkin çalışma saatleri düzenlendi. Ancak bu karar öncesinde İçtüzüğün 7 nci maddesine göre çalışmalara devam kararı alınmamıştır. Ayrıca, çalışmalara devam kararı olağanüstü toplantıya konu işin görüşmeleri bittikten sonra alınmalıdır. Daha sonra Türk Ceza Kanunu Tasarısının görüşmelerine başlandı. Tasarının görüşmelerine 15 ve 16 Eylül tarihli birleşimlerde devam edildi. 344 üncü maddenin kabul edilmesinin ardından Tasarının Komisyona geri çekilmesi nedeniyle görüşmelerine son verildi. Alınan karar gereğince, 17 Eylül 2004 Cuma günü saat 11.00'de toplanmak üzere birleşime son verildi.

17 Eylül 2004 tarihli 122 nci birleşimde Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.7.2004 tarihli ve 5229 sayılı Kanun görüşülüp kabul edildi. Böylece olağanüstü toplantı çağrısına konu işlerin görüşmeleri tamamlanmış oldu. Ancak, alınan karar gereğince, 18 Eylül 2004 Cumartesi günü saat 11.00'de toplanmak üzere birleşime son verildi. 18 Eylül günü birleşimin başında elektronik cihazla yapılan iki yoklamada toplantı yeter sayısı bulunamayınca olağanüstü çağrı önerisinde yer alan kanunun görüşülme imkânı kalmadığı ve çağrı önerisinin düştüğü açıklanarak 1 Ekim 2004 Cuma günü saat 15.00'te toplanmak üzere birleşime son verildi. Oysa İçtüzüğün 7 nci maddesine uygun olarak çalışmalara devam kararı alınmamış, ayrıca olağanüstü toplantıya konu işin bir tanesinin görüşmeleri tamamlanmış, diğeri komisyona çekilmiştir. İşin komisyondan gelmesi beklenmeden tatile girildi.

Çalışmalara devam kararları incelendiğinde, bazı sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir. Örneğin, 2.8.1988 tarihli olağanüstü toplantıya konu Anayasa'nın 127 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin Kanun teklifinin görüşmelerinin sona erdiği 6.8.1988 tarihli 77 nci birleşimde, "çalışmaların devamına karar alındığı takdirde, Genel Kurulun 7 Ağustos 1988 Pazar günü saat 10.00'da toplanmasına, 3376, 2972 ve 2820 sayılı kanunlarda değişiklik yapılmasıyla ilgili tekliflerin 48 saat beklemeden gündeme alınarak görüşülmesine ve görüşmelerin bitiminden itibaren TBMM'nin tatile girmesine" ilişkin Anavatan Partisi grup önerisi kabul edildi. Ardından "bazı kanun tekliflerinin görüşülmesi için İçtüzüğün 7nci maddesinin son fıkrası gereğince çalışmalara devam" kararı alındı. Öncelikle, bu örnekteki durumda iki öneriyi de içeren şartlı bir uzatma kararı alınabilirdi. Her iki kararın altında da aynı siyasi partiye mensup milletvekillerinin imzası olmasına rağmen, birincisi İçtüzüğün 19 uncu maddesine göre verilmiş bir önerge, ikincisi ise çalışmaların devamına dair bir önerge'dir. İkinci alternatif olarak önce çalışmalara devam kararının alınması daha uygun olurdu.

Bir başka sorun da, çağrıya konu işin veya işlerin görüşmeleri tamamlanmadan Meclis'in tatil veya ara vermeye devam edip edemeyeceğidir. 29.7.2002 tarihinde Meclis Milletvekili Genel Seçimlerinin 3 Kasım 2002 Pazar Günü Yapılması ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi, Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri Personeli Eğitim Merkezleri Kanun Tasarısı, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesine İlişkin İhtiyarî Protokolün Onaylanmasının Uygun

Bulunduğu Hakkında Kanun Tasarısı, Siyasî Partiler ve Seçim Kanunlarına ilişkin (2/454, 2/819, 2/820, 2/826, 2/854, 2/725, 2/816, 2/724, 2/627, 2/723) esas numaralı kanun teklifleri ile 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifini görüşmek üzere olağanüstü toplandı. Gündemin birinci sırasında yer alan Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri Personeli Eğitim Merkezleri Kanun Tasarısının görüşmeleri yapıldı ve tasarı kabul edilip kanunlaştı. İkinci sırada yer alan Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesine İlişkin İhtiyarî Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun Tasarısının görüşmeleri Komisyon bulunmadığından ertelendi. Ardından da 30 Temmuz 2002 Salı günü 15.00'de toplanmak üzere Birleşim kapatıldı. Tasarı 30 Temmuz tarihli Birleşimde kabul edilip kanunlaştı ve 31 Temmuz Çarşamba günü toplanmak üzere birleşim kapatıldı. 31 Temmuz 2002 tarihli 123 üncü Birleşimde milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesi ve seçimin 3 Kasım 2002 tarihinde yapılmasına ilişkin teklif kabul edilip kanunlaştı. Genel Kurulun 1 Ağustos 2002 tarihli 124 üncü birleşiminde Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifinin görüşmelerine başlandı. Teklif, 5 Ağustos tarihli 125 inci Birleşimde kabul edilip kanunlaştı. 6 Ağustos tarihli birleşimde yine olağanüstü toplantı konusu Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun teklifinin görüşmeleri sırasında istem üzerine yapılan yoklamada toplantı yeter sayısı bulunamadı. Ardından yapılan ikinci yoklamada da toplantı yeter sayısı çıkmayınca, “çağrı önergesinde yer alan konuların görüşülme imkanı kalmadığı” gerekçesiyle 1 Ekim 2002 Salı günü toplanmak üzere birleşim kapatıldı.

viii. Sonuç ve Değerlendirme

Meclis Genel Kurul toplantıları olağan ve olağanüstü olmak üzere iki şekilde sınıflandırılabilir. Olağan toplantı İçtüzükte açıkça belirtilen veya daha önce Genel Kurul tarafından kararlaştırılan bir tarihte yapılan toplantıdır. Örneğin Milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu kanallarında ilanını takip eden beşinci gün, her yılın 1 Ekim günü, resmi tatil, tatil veya ara verme dışında kalan Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri ile tatil veya ara verme kararı sonrasında kararlaştırılan toplantı tarihlerinde yapılan toplantılar olağan toplantıdır. Bu toplantıların gün ve saatleri ile gündemi bir önceki birleşimde ilan olunur. Olağanüstü toplantı, Meclis'in tatil veya ara verme sırasında çağrı

üzerine yaptığı toplantıdır. Ancak, bu tanım yetersizdir. Çünkü mevcut durumda Meclisin, resmi tatil günleri ile İçtüzüğe göre normalde çalışmadığı Cuma, Cumartesi, Pazar ve Pazartesi günleri hiçbir şekilde toplanması mümkün değildir. O nedenle Anayasanın 93 üncü ve İçtüzüğün 7 nci maddelerinde yapılacak bir değişiklikle olağanüstü toplantı yeniden tanımlanarak tatil veya ara vermenin yanı sıra resmi tatil veya yasama günü olmayan günlerde de toplanmasına imkan verilmelidir. Kavram olarak “olağanüstü toplantı” kavramının seçilmesi uygun olur. Çünkü Anayasa ve İçtüzükte yer almamasına rağmen “olağanüstü toplantı” ifadesi genel kabul görmüş bir ifadedir ve uygulamada da sıklıkla kullanılmaktadır. Ayrıca daha önce bahsedildiği gibi birçok ülke Anayasa ve İçtüzüklerinde de bu şekilde kullanılmaktadır.

1983 yılından bugüne kadar yapılmış olan olağanüstü toplantılara genel olarak bakıldığında, seçim kararları sonrasında listelere giremeyen küskün milletvekilleri tarafından yapılan çağrılar dışında, olağanüstü toplantı sisteminin amacına uygun bir şekilde işlediğinden bahsetmek mümkündür. 1983 yılından, Ekim 2005’e kadar yapılan 27 toplantının 14 ünde kanun tasarı ve teklifleri ile geri gönderilen kanunların görüşmeleri, 7 sinde Genel Görüşme önergelerinin öngörüşmeleri yapılmıştır. Başka bir ifade ile, toplantıların yüzde 77 si tasarı/teklif veya ortaya çıkan sorunlara ilişkin genel görüşme önergelerine ilişkin görüşmelere ilişkindir.

Genel olarak olağanüstü toplantı çağrıları daha çok muhalefete mensup milletvekilleri tarafından yapılmaktadır. Konuları gereği tarafsız olmaları gereken Meclis Başkanlarının uygulamalarına bakıldığında kendi partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilen veya onların da imza koyduğu çağrıların gereğini yerine getirmede daha hassas davrandıkları görülmektedir.

Olağanüstü toplantı mekanizmasının daha çok milletvekilleri tarafından kullanıldığı daha önce ifade edilmişti. Siyasi konularla ilgili bir çağrının doğrudan Cumhurbaşkanı veya Meclis Başkanı tarafından yapılması uygun olmaz. Ancak uygulamalarda olağanüstü toplantı çağrı mekanizmasının sıklıkla küskün milletvekilleri²⁶ tarafından ve daha önce alınmış olan seçim

²⁶ 1983 yılından bugüne kadar yapılmış olan beş genel seçimin dördünden önce küskünler hareketi olarak adlandırılan ve aday listelerinde yer almayan veya seçilemeyecek sıralarda yer alan milletvekillerinin seçimleri ertelemek amacıyla çeşitli girişimleri olmuştur. İlk kez 1987 seçimleri öncesinde gündeme gelen bu girişimle 1995, 1999 ve 2002 seçimleri öncesi de karşılaşmıştır.

kararını iptal etmek amacıyla kullanıldığı dikkate alınır 1/5 oranının daha yukarı çekilmesi düşünülebilir. Nitekim Avrupa ülkelerindeki örneklere bakıldığında en düşük oranın 1/5 olduğu görülür. Türkiye dışında Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya ve Arnavutluk'ta 1/5 oranında üye tarafından çağrılar yapılırken, bu oran örneğin Danimarka'da 2/5, İsviçre, Gürcistan ve Slovenya'da 1/4, İtalya, Avusturya, Slovakya, Romanya, Litvanya ve Letonya'da 1/3, İspanya, Fransa, İzlanda ve Hırvatistan'da üyelerin salt çoğunluğudur.

Meclis Başkanı, yeter sayıda milletvekilinin toplantı gün ve saatini içeren gerekçeli olağanüstü çağrı istemini yerine getirmek zorundadır. Geçmişteki bazı uygulamaların aksine, çeşitli gerekçelerle çağrının gereğini yerine getirmeme gibi bir seçeneği yoktur. Sadece zaman konusunda bir takdir yetkisi vardır. Ancak o da istemin yapıldığı tarihten sonraki bir hafta ile sınırlıdır. Aksi takdirde çağrının bir anlamı kalmaz ve beşte bir sayıda milletvekilinin iradesi gözardı edilmiş olur. Meclis Başkanının yeter sayıda imza ve gerekçe gibi şekli şartlara haiz bir çağrı önergesinin gereğini yerine getirmesi gerektiği ve bu konuda takdir yetkisi olmadığı konusunda doktrinde görüş birliği olmasına rağmen, uygulamadan kaynaklanan belirsizliğin netleştirilmesi amacıyla bir İçtüzük değişikliği yapılarak, önergenin Meclis Başkanlığına verildiği tarihten sonraki ilk 7 veya 10 gün içerisinde bir günde Meclisin toplantıya çağrılması zorunluluğunu açıkça ifade etmekte fayda vardır. Uygulamadaki keyfilik İçtüzüğün "çağrı istemini en geç yedi gün içinde yerine getirir" ibaresinin zaman zaman "yedi gün içerisinde toplantı tarihi belirler" şeklindeki zorlama bir şekilde yorumundan kaynaklanmaktadır. Böylece bunun önüne geçilmiş olur.

Anayasa'da çağrı isteminde gerekçe şartı yokken, İçtüzükte sadece milletvekillerinin istemine bu şartın eklenmesi bir eksikliklerdir. Gerekçenin birinci derecede muhatabı milletvekilleri, sonra da kamuoyudur. Dolayısıyla kim tarafından yapılmış olursa olsun, olağanüstü toplantı çağrısında belirtilen konunun gerekçe ile desteklenmesinde fayda vardır. O nedenle bütün çağrılarda gerekçe zorunluluğu yerinde olur. Ancak gerekçeye Meclis Başkanının katılıp katılmaması gibi bir durum söz konusu olamaz. Çünkü zaten beşte bir gibi az olmayan bir sayıda milletvekilinin imzası ile çağrı yapılabilir. Bu istemin genel kurulca dikkate alınabilmesi için de üçte bir olan toplantı yeter sayısının hazır bulunması gerekir. Başka bir ifadeyle mevcut durumda olağanüstü toplantı için gittikçe zorlaşan süreç mevcuttur. İstem kararına

bağlanacağı, yerinde bulunup bulunmayacağı yer Meclis Genel Kuruludur. Başkan dahi olsa, bir milletvekilinin iradesiyle süreci işletmemek yanlış olur.

Meclis Başkanının veya oturumu yöneten Başkanvekillerinin içtüzüğü ihlal etmeleri durumunda herhangi bir yaptırım söz konusu değildir.²⁷ Örneğin olağanüstü toplantı çağrısının gereğini yerine getirmeyen bir Başkan için işletilebilecek bir denetim mekanizması söz konusu değildir. Anayasa Mahkemesi, konuyla ilgili bir kararında TBMM Başkanlığı işlemlerinin İçtüzük kuralı ihdası veya değişikliği niteliğinde bir TBMM kararı olmadığından bahisle görevsizlik kararı vermiştir.²⁸

Olağanüstü toplantı öncesinde toplantı yeter sayısının olup olmadığı, elektronik cihazla yapılan yoklamayla tespit edilmelidir. Normal birleşimlerin aksine yapılan ilk yoklamada toplantı yeter sayısı yoksa çağrı düşer. Ancak olağanüstü çağrıya konu işin görüşmelerinin birkaç birleşim sürmesi halinde

²⁷ Bu durum Meclis Başkanı Bülent Arınç'ın 13.10.2005 tarihinde yaptığı 22. Dönem 4. Yasama Yılı Bilgilendirme Toplantısında da gündeme gelmiştir. Arınç konuşmasında Meclis Başkanının Meclisi yönetirken tarafsızlığını kaybetmesi veya İçtüzüğü ihlal etmesi durumunda ne Anayasa'da, ne de İçtüzükte ne yapılması gerektiğine dair bir hüküm bulunmadığı ve bu boşluğu doldurmak amacıyla İçtüzükte bir değişiklik yapmak istediklerini ifade etmiştir.

²⁸ 13.3.1999 tarihli olağanüstü toplantının konusu terör örgütü başının yakalanmasından sonra meydana gelen iç ve dış gelişmeler ve bu konuda alınabilecek önlemler konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önerenin öngörüşmelerinin yapılması idi. Ancak çağrıyı yapan milletvekillerinin basına yansıyan gündemlerinde daha önce alınmış seçim kararının iptal edilmesi de vardı. Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesine yapılan başvuruda Meclis Başkanının "olağanüstü toplantı ve genel görüşme isteğini bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukukun korumayacağına dair üstün hukuk kuralını dikkate alarak reddetmek yerine kabul ederek" TBMM'yi toplantıya çağırması kararının Anayasa ve İçtüzüğe aykırı olduğundan bahisle yürürlüğün durdurulması ve iptaline karar verilmesi istenmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında öncelikle Mahkemenin "kanunların, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu" denetlediği, "Anayasa'da açıkça belirtilenler dışında kalan yasama organı işlem ve kararlarının Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında, işlem ve kararı oluşturan yöntem kadar bunların konusu, amacı ve niteliği üzerinde de durulması, etki ve değerlerinin göz önünde tutulması" gerektiği ve bunların "Anayasa'nın uygunluk denetimine bağlı tutulan işlemlerle aynı değer ve etkide" olması halinde denetiminin yapılmasının "hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucu" olduğu vurgulanmıştır. Daha sonra başvuruya konu somut olayla ilgili olarak Meclis Başkanlığı işlemlerinin İçtüzük kuralı ihdası veya değişikliği niteliğinde bir TBMM kararı olmadığından iptal isteminin görevsizlik nedeniyle reddine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas no:1999/12, Karar no:1999/5, 25.3.1999.

her defasında elektronik cihazla yoklama yapmaya gerek yoktur. Çünkü ilk toplantıda yeter sayının olması, Genel Kurulun o işi görüşme iradesinin göstergesi olarak kabul edilmelidir.

Olağanüstü toplantının ardından çalışmalara devam edebilmek için İçtüzüğün 7 nci maddesine göre Genel Kurulca bir devam kararı alınmış olması gerekir. Danışma Kurulunun süre uzatımıyla ilgili önerileri bu kararın yerine geçmez.

Toplantıda öncelikle olağanüstü çağrıya konu iş görüşülür. Bu süreci hızlandırmak için, gündem dışı söz verilmez. İçtüzüğün 60 ncı maddesine göre yerinden verilecek sözlerin de fiilen gündem dışı konuşma haline dönüşmesine izin vermemek gerekir. Meclis yeter sayıda üyenin talebi üzerine belli bir işi görüşmek üzere toplanmıştır. Başka işleri görüşmenin yolu çalışmalara devam kararı alınmasıdır. Ancak, Başkanlık Sunuşlarının birleşimin başında yapılmasında bir sakınca yoktur.

İçtüzük gereği olağanüstü toplantıya konu işin görüşmeleri tamamlanmadan tatil veya ara vermeye devam edilemez. Ancak, zaman zaman, özellikle kanun tasarı ve teklifleriyle ilgili olarak Genel Kuruldaki görüşmelerin bir aşamasından sonra o işin görüşmelerine devam etmeme şeklinde bir temayül oluşmaktadır. İşin komisyonda bekletilmesi, görüşmelerinde komisyon veya hükümetin temsil edilmemesi, ya da toplantı yeter sayısının bulunamaması gibi durumların, işin görüşmelerinin sona erdirilmesi şeklinde bir temayülün göstergesi ise, tatil veya ara vermeye devam kararı alınabilir.

Olağanüstü toplantıyla ilgili sorunlar daha çok aynı konuda farklı uygulamaların varlığından kaynaklanmaktadır. Yapılacak bir İçtüzük değişikliği ile bazı hususlar netleştirilse de, temel sorun aslında son derece net olan durumlara ilişkin uygulamalarda bir standardın sağlanmasıdır. Bu da önce Meclis Başkanlık Divanına, sonra da yasama bürokratlarına düşmektedir.

**EK: 1983'den Bugüne Türkiye Büyük Millet Meclisinin
Olağanüstü Toplantıları**

Dönem/ Y. Yılı	Birleşim	Tarih	Konu
17/3	117	10.07.1986	TBMM 17 nci Dönem Milletvekili Ara Seçim Hakkında Kanun teklifi
17/4	123	17.07.1987	Güneydoğu olaylarının tüm yönleri ile araştırılarak alınması gerçeklerin ortaya konulması, bu alanda ulusal bir politika oluşturulması, iç ve dışa dönük önlemlerin belirlenmesi amacıyla bir Meclis araştırması açılmasına ilişkin önerge
17/5	2	09.09.1987	Seçimlerle ilgili bazı kanunlarda değişiklik yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 18 inci dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında Kanun Teklifi
17/5	3	16.10.1987	Seçimlerle ilgili bazı kanunlarda değişiklik yapılması ve XVIII Dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında 3403 sayılı kanunun yürürlükten kaldırılmasına dair teklifi ile 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda ve Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin XVIII inci Dönem Genel Seçimi Hakkında 3403 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi
18/1	75	02.08.1988	Anayasa'nın 127 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin Kanun teklifi
18/3	125	19.07.1990	Hac mevsimi sırasında meydana gelen ve yüzlerce vatandaşımızın ölümüne neden olan olaylar konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önerge
18/3	126	12.08.1990	Basra körfezindeki olaylar ve uluslararası ilişkilerdeki gelişmeler konusunda genel görüşme açılmasına ilişkin önerge
18/4	129	30.06.1991	Başbakan A.Mesut Yılmaz tarafından kurulan Bakanlar Kurulu programının okunması, görüşülmesi ve güvenoylamasının yapılması
18/4	132	23.08.1991	Seçimlerle ilgili bazı kanunlarda değişiklik yapılması ve XIX. Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinde Uygulanacak Hükümler Hakkında Kanun Teklifi
19/1	94	25.08.1992	Kıbrıs ve Bosna-Hersek konuları başta olmak üzere dış politikadaki gelişmeler konusunda bir genel görüşme açılması önergesinin öngörüşmeleri

19/1	95	26.08.1992	3801 sayılı (CUMUK, DGM, Polis ve Terörle Mücadele Kanunları) Kanununun Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderme tezkeresi
19/1	96	27.08.1992	Şırnak ilimizde meydana gelen olaylar başta olmak üzere, güneydoğu bölgemizde cereyan eden olaylar ve gelişmeler konusunda bir genel görüşme açılması önergesinin öngörüşmeleri
19/3	124	14.07.1994	Yozgat Milletvekili Mahmut Orhon ve 12 arkadaşı tarafından verilmiş olan Tansu Çiller, eşi ve yakınlarının yurt içinde ve yurt dışındaki mal ve gayrimenkul edinimlerinin araştırılmasına ilişkin Meclis araştırması önergesi
19/4	148	14.08.1995	Anayasa'nın 93 üncü TBMM İçtüzüğü'nün 7 nci maddeleri uyarınca Genel Kurulun 19.7.1995 tarihli 143 üncü Birleşiminde açılması kabul edilen Bosna-Hersek konusundaki genel görüşme
19/4	149	16.08.1995	Gümüşhane Milletvekili M. Oltan Sungurlu'nun 15 Ekim 1995 günü Milletvekili Ara Seçimi Yapılması Hakkında Kanun Teklifi
20/1	56	03.06.1996	Başbakan A.Mesut Yılmaz hakkında verilen Gensoru önergesi
20/1	88	27.08.1996	Çalışanlardan yapılmakta olan tasarruf kesintilerine son verilmesi hakkında kanun teklifi
20/4	54	13.03.1999	Terör örgütü başının yakalanmasından sonra meydana gelen iç ve dış gelişmeler ve bu konuda alınabilecek önlemler konusunda bir genel görüşme açılmasına ilişkin önergenin öngörüşmeleri
21/3	129	17.09.2001	Türkiye Cumhuriyet Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun teklifi
21/4	120	22.07.2002	Milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesi ve seçimin 3 Kasım 2002 tarihinde yapılması hk önerge ile bazı kanun teklifleri

K a y n a k ç a

- Akyol**, Taha (19.9.2005), “Meclis’ten iadeli taahhütlü çağrı!”, *Milliyet*.
- Bakırcı**, Fahri (2000), *TBMM’nin Çalışma Yöntemi*, (Ankara: İmge Kitapevi).
- Bozkurt**, Rauf/**İba**, Şeref (2004), *100 Soruda Parlamento Türk Parlamento Hukukuna Giriş*, (Ankara: Nobel)
- Gözler**, Kemal (2004), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, (Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları).
- İba**, Şeref (2001), *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, (Ankara: Nobel).
- İzgi**, Ömer/**Gören**, Zafer (2002), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, (Ankara: TBMM Basımevi) Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B:139, 31.8.1982, s.229.
- Özbudun**, Ergun (1998), *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 5. Baskı).
- Soysal**, Mümtaz (1958), “Büyük Millet Meclisinin Olağanüstü Toplantısı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13/3: 280-285.
- Tanilli**, Server (1990), *Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*, (İstanbul: Say Yayınları).
- Teziç**, Erdoğan (1980), *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, (İstanbul: İÜHF Yayını, No.614).
- Anayasa Mahkemesi Kararları, E. 1999/12, K. 1999/5 G. 25.03.1999. RG 23654, 2.4.1999.
- TBMM Tutanak Dergisi*,
 Dönem: 21, Yasama Yılı: 4, B:127, Tarih, 8.8.2002.
 Dönem: 17, Yasama Yılı: 5, B:3, 16.10.1987.
 Dönem: 21, Yasama Yılı: 4, B:123, Tarih: 31.07.2002.
 Dönem:21, Yasama Yılı: 4, B:120, 22.07.2002.
 Dönem: , Yasama Yılı: , B:75, 2.8.1998.
- Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, Dönem 4: , Yasama Yılı: , Birleşim:133, 15.09.1976, s.645.