

KÖRFEZ KRİZİ SIRASINDA TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN TOPLANMASI

Prof.Dr. Erdoğan TEZİÇ*

Bu makaleyi, kırk yılı aşkın bir dostluğun ve beraberliğin anısına Devletler Umumi Hukuku'nun değerli öğretim üyesi, arkadaşım Özer Eski yurt'a sunuyorum. Öğrencilik yıllarındaki renkli kişiliği, akademik kariyerde görevine sonsuz bağlılığı, onu yakından tanıyan meslekdaşları ve öğrencileri tarafından daima hatırlanacaktır. Sağlık nedenleriyle de olsa, görevinde hiçbir aksama yapmamaya özen gösteren ve aramızdan ayrılana değin bu konuda son derece duyarlı davranan, sorumluluk örneği, değerli ve vefakar Özer Eski yurt, belleğime kazınan ortak anıları, erdemli ve onurlu kişiliği ile varlığını korumakta: Benim için yeri doldurulmayacak bir dost idi.

GİRİŞ

Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatil ve araverme dışında haftanın belli günlerinde (Salı/Çarşamba/Perşembe) toplanması bir İçtüzük hükmüdür. Yasama meclisinin kendi çalışmalarını İçtüzükle düzenleme yetkisi Anayasadan kaynaklanıyor. 1982 Anayasasına göre (m. 95) "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. "TBMM'nin çalışma düzeni, 1982 Anayasasının geçici 6. maddesi uyarınca, yenisi yapılana değin, hamen 5 Mart 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü uyarınca yürütülmektedir.

İçtüzüğü göre (m. 55), haftanın belli günlerinde toplanan Meclis, Danışma Kurulunun önerisi ve Genel Kurulun kararı ile, toplantı gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, başka günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilir.

TBMM Başkanının başkanlığında, siyasi parti grup başkanları, ya da başkanvekillerinden birisi, ya da onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden oluşan ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildiren Danışma Kurulu (İçt. m. 19), 14 Ocak 1991 günlü toplantısında aldığı 79 sayılı kararında" Körfez krizi nedeniyle içinde bulunduğumuz koşullarda ortaya çıkabilecek gelişmeler karşısında ve bu konuya mühnasır

(*) I.Ü. Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

olmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun, toplantı gün ve saatinden önce, hemen toplanabilmesi için gerekli çağrının Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca yapılabilmesi hususunun Genel Kurulun onayına sunulması uygun görülmüştür". TBMM Başkanı ile ANAP, SHP ve DYP grup başkanvekillerinin imzalarının bulunduğu bu önerge, 15 Ocak 1991 günlü 64. Birleşimde GenelKurulda oylanarak kabul edilmiştir.

Dikkat edilirse 79 sayılı bu önerge, olağan toplantı düzeni içinde TBMM Başkanını yalnızca "Körfez krizine münhasır olmak üzere", belli günler dışında da Genel Kurulu toplantıya çağırabilme hususunda yetkilendirmektedir. Bunun mefhumu muhalifinden çıkan anlam, Meclise göre, Başkanın toplantıya çağrıda genel bir yetkisi olmadığıdır. Buradaki temel sorun, TBMM Başkanının ve giderek Meclis Genel Kurulunun, belli günler dışındaki toplantılara çağrılabilme yetkisinin istisnai olarak belli bir konu ile sınırlandırılıp sınırlanamayacağıdır.

Öte yandan, gene Danışma Kurulunun 16 Ocak 1991 günlü toplantısında, TBMM Başkanı ile ANAP, SHP ve DYP grup başkanvekilleri tarafından imzalanan 80 sayılı önerge uyarınca "Körfez krizi ile ilgili gelişmeler hakkında İçtüzüğün 60 ıncı maddesinin 2 nci fıkrasına göre Hükümetin açıklamada bulunmasına ve gerekli kararların alınmasına imkân vermek üzere Genel Kurulun Cuma, Cumartesi, Pazar, Pazartesi günlerinde de toplanması; görüşmeler tamamlandıktan sonra veya Hükümetin söz istemi olmadığı takdirde gündemdeki diğer konulara geçilmeksizin, varsa Başbakanlık sunuşları yapıldıktan sonra Birleşimin sona ermesi Danışma Kurulunca önerilmiştir". Bu 80 sayılı önerge de Genel Kurulda 17 Ocak 1991 günlü 66. Birleşimde kabul edilmiştir. Burada ortaya çıkan sorun, Meclisin haftanın belli günleri dışında toplanabilmesinin hükümetin istemine bırakılmasının hukuken doğru olup olmadığıdır.

Ancak, 79 ve 80 sayılı önerilerin Genel Kurulda kabul edilmesinden sonra, ANAP Meclis grubu, 24 Ocak 1991 tarihinde, İçtüzüğün 19. maddesinin son fıkrasına dayanarak yapmış olduğu iki maddelik öneri ile önce 79 ve 80 sayılı önerilere dayanan TBMM kararlarının yürürlükten kaldırılmasını, sonra da Körfez krizine münhasır olmak üzere TBMM Genel Kurulunun toplantı gün ve saatinden önce, hemen toplanması için gerekli çağrının "Hükümetin bu yoldaki talebi üzerine TBMM Başkanlığınca yapılması hususu önerilmiştir". Bu öneri de 24 Ocak 1991 tarihli 73. Birleşimde kabul edilmiştir. Bu son öneri ve buna dayanan Genel Kurul kararı, ANAP Meclis çoğunluğunun isteği doğrultusunda, hiçbir kuşkuya yer bırakmaksızın, TBMM'nin haftanın belli günleri dışında toplanabilmesini (Körfez krizine münhasır olmak üzere) açıkça hükümetin yetkisine bırakmaktadır.

Belli bir konuda hükümet faaliyetlerinin izlenebilmesi ve giderek denetlenebilmesi için, TBMM'nin sürekli toplanabilmesini hükümetin isteğine bırakan bir kararın hukuken yerinde olup olmadığını değerlendirebilmek için önce TBMM toplantı düzeni, sonra da TBMM'nin tatil ve araverme dışında toplanması üzerinde durulacaktır.

I- TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN TOPLANTI DÜZENİ

1982 Anayasası uyarınca temel ilkelere biri de TBMM'nin sürekli toplantı halinde

olmasıdır. Buna Meclisin "istimrarı" ya da "müstemirren in'ikad" ilkesi de denir. Bu ilkenin kaynağı 5 Eylül 1336 (1920) tarihli "Nisab-ı Müzakere Kanunu"dur. Bu kanunun 1. maddesi "Büyük Millet Meclisi... gyesinin husulüne kadar... müstemirren in'ikad eder" diyordu.

Süreklilik ilkesi, daha sonra 1921 (madde-i münferide), 1924 (m. 14), 1961 (m. 83) ve 1982 (m. 93) Anayasalarında da yer alacaktır. Şöyle ki, TBMM her yasama yılında kendiliğinden, davet vaki olmaksızın toplanır. Sürekliliğin bir başka ifadesi, parlamenter rejim özelliklerini taşıyan 1961 ve 1982 Anayasalarında fesih mekanizması yerine "seçimlerin yenilenmesi" nin öngörülmesidir (1961 m. 108; 1982 m. 116). Zira fesihten farklı olarak, seçimlerin yenilenmesinde, TBMM üyelerinin milletvekilliği sıfatları yeni meclis üyelerinin seçilmesine kadar devam eder. Öte yandan, 1982 Anayasası uyarınca (m. 93.2), TBMM bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir. Böylece Anayasa, azami tatil süresini belirtmiş ve meclisin sürekliliği ilkesine bağlı kalarak, tatil zorunluluğunu öngören bir kural koymayarak, dönem (session), ya da kesintili toplantı sistemini benimsememiştir.

Meclisin tatil ve araverme sırasında toplantıya çağırılması, halen yürürlükte olan 5 Mart 1973 tarihli Millet Meclisi İktüzüğü'nün 7. maddesinde, "olağanüstü toplantı" başlığı altında düzenlenmiştir. Oysa bu kavram 1961 ve 1982 Anayasalarında yer almıyor. Çünkü meclisin sürekliliği ilkesinin yer aldığı bir anayasa düzeninde, olağanüstü toplantıdan söz edilemez. Zira süreklilik ilkesine göre, meclisin çalışmalarında devamlılık kural, tatil ise istisnadır. Bu bakımdan, parlamentonun sürekliliği ile olağanüstü toplantı kavramları birbirleriyle bağdaşmazlar.

T.C. Anayasaları içinde olağanüstü toplantı istisnai olarak 1924 Anayasasında (m. 25. 2) öngörülmüştü. Bu da seçimlerin öne alınması (erken seçim) durumunda, yeni seçilecek meclisin 1 Kasım günü toplanacağını, ancak daha önce bir toplantı zorunluluğu ortaya çıkarsa, bunun olağanüstü (fevkalâde) toplantı sayılacağı belirtilmişti. 1961 ve 1982 kurucuları, olağanüstü toplantı ile meclisin sürekliliği ilkesinin birbirleriyle bağdaşmayacakları nedeniyle, Anayasalarda olağanüstü toplantı kavramına yer vermemişlerdir. Bu bakımdan, yürürlükteki İktüzükte (m. 7) yer alan "olağanüstü toplantı çağrıları" kenar başlığı altındaki düzenleme hukuk tekniği açısından doğru olmadığı gibi, bundan sonra hazırlanacak İktüzükte de yer almamalıdır.

"Session", yani kesintili toplantı düzenine yer veren V. Cumhuriyet Fransız anayasal düzeninde, Ulusal Meclis 2 Ekim'de toplanır; bu toplantı süresi 80 gündür, ikincisi 2 Nisan'da olup 90 gün devam eder. Fransa'da parlamentonun olağan toplantı süresi 170 gün ile sınırlıdır. Bu tarihler dışında Meclis Başkanı, ya da milletvekillerinin çoğunluğunun çağrısı üzerine, belli bir konuyu görüşmek için yapılan toplantıya olağanüstü toplantı denir. Bu çağrı Ulusal Meclis Başkanı tarafından yapıldığında, toplantı belli bir süre ile sınırlandırılmadığı halde, milletvekillerinin girişimi ile yapıldığında olağanüstü toplantının en çok 12 gün sürebileceği öngörülmüyor.

1982 Anayasasına göre (m. 93.2 ve 3. fıkralar), tatil ve araverme sırasında Meclis Başkanı gibi, Bakanlar Kulurunun istemi üzerine, ya da doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı-

nın da Meclisi toplantıya çağırma yetkisi vardır.Öte yandan, milletvekillerinin beşte birinin yazılı istemi üzerine Meclis Başkanı Genel Kurulu toplantıya çağırır: Bu durumda Meclis Başkanının bir takdir yetkisi olmayıp, istemle bağlıdır; toplantı çağırmasını yapmak zorundadır.

Araverme ve tatil sırasında toplantıya çağrılan Meclis, önce bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yapar (m. 93.4). Burada öncelik sözkonusu olup, bunun yanı sıra Meclis, yalnızca toplantıyı gerektiren konu ile bağlı olmayıp, gündemindeki başkaca konularda da yasama çalışmaları yapabilir. Başka anlatımla, toplantıyı gerektiren konu tüketilse bile, çalışmaların devamına hukuken bir engel olmadığı için, ayrıca toplantıya devam kararı alınmasına gerek yoktur. Bilakis, yeni bir tatil kararı alınmadıkça, Meclisi yasama çalışmalarına devam etmesi zorunludur.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, tatil sırasında toplantıya çağrılan Meclisin, yalnızca çağırma gerektiren konu ile bağlı olmadığını, başkaca konuları da görüşebileceğini kabul ediyor (Bkz. E. 1976/27, K. 1976/51, karar tarihi 18 ve 22 Kasım 1976, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı 14 s. 355).

II. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NİN TATİL VE ARAVERME DIŞINDA TOPLANMASI

TBMM- tatil ve araverme dışında, İçtüzük uyarınca (m. 55) belli günlerde (salı/çarşamba/perşembe) toplanır. Ancak, haftanın öteki günlerinde de toplanabilmesi konusundaki temel sorun, üyelere yapılacak toplantı çağrısında hangi makamın yetkili olduğudur. Kanımca, bu soruna Anayasa ve İçtüzükteki kurallar çerçevesinde yanıt verebilmek için üç olasılığı dikkate almak gerekecektir.

- Birincisi, İçtüzükte öngörülen belli günler dışında meclisin toplantılara devam edebilmesi için, talepte bulunma ve karar almada yetkili olan hiç kuşkusuz enbaşta milletvekilleri ve meclis Genel Kuruludur. Böyle bir öneri milletvekilleri tarafından Genel Kurula yapıldığında bu önerinin Genel Kurulda oylanarak karara bağlanması gerekir.

- İkincisi, İçtüzüğün 55. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, Danışma Kurulunun teklifi üzerine, Genel Kurul, toplantı gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, öteki günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilir. Ancak, Genel Kurulun bu teklifi değiştirme, ya da reddetme yetkisi vardır.

- Üçüncüsü, Danışma Kurulundan, herhangi bir nedenle, bu yönde bir öneri yapılmamışsa, İçtüzüğün 19. maddesinin son fıkrası uyarınca, TBMM Başkanının, belli toplantı günleri dışında da çalışabilmesi için, Meclisin toplantıya çağrılmasında yetkili olduğunu kabul etmek gerekir.

TBMM'nin toplanmasını zorunlu kılan sebeplerin varlığı halinde, Meclis Başkanı belli toplantı günlerini beklemeksizin, Genel Kurula toplanabilmesi için çağrıda bulunabileceği gibi, Danışma Kurulunun görüşünü alabilme imkânı olmadığı "müstacel durumlarda"

bu çağrını doğrudan doğruya yapabilir; hattâ yapmakla da görevlidir. Çünkü, İçtüzüğün 19. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, Meclis Başkanının istemi üzerine "danışma niteliğinde görüş" bildirmekle yetkili olan Danışma Kurulu, bu yönde bir öneri yapamaz, ya da oybirliği ile görüş bildirmezse, Meclis Başkanı kendi girişimi ile Genel Kurulu toplantıya çağırabilir.

TBMM Başkanı, Meclisi temsil etme yetkisine sahip olup, hukukun genel ilkeleri uyarınca da, bir kurumu temsil eden kimsenin, o kurumun işleyişi ile ilgili gerekli kararları alabilme yetkisine sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Nitekim, Meclis Başkanının görevlerini düzenleyen İçtüzüğün 14. maddesinin 10. bendi, "Kendisine Anayasa, kanunlar ve içtüzükler gereğince verilen görevleri yerine getirmek" cümlesi ile hayli geniş ve amaca göre yorumlanabilecek yetkiler vermektedir.

Haftanın belli günlerinde Meclisin zorunlu olarak toplanmasını öngören İçtüzüğün 55. maddesi, Meclis Başkanının, önceden alınmış bir Genel Kurul kararı olmaksızın da öteki günlerde toplanabilmesi için çağrıda bulunmasını engellememektedir. Zira, Anayasa uyarınca (m. 93.3), tatil ve araverme sırasında, Meclisi doğrudan doğruya toplantıya çağırma yetkisine sahip olan TBMM Başkanının, yasama yılı içinde normal toplantı düzeninde de evleviyetle bu yetkisinin bulunması hiçbir kuşkuya yer vermeyecek kadar açıktır. Meclis Başkanının, belli günler dışında da Genel Kurulun toplanmasını öngören teklifine karşı, Genel Kurulun aksini kararlaştırma yetkisi vardır, ama Başkanın toplantıya çağrı yapma yetkisini istisnaî bir biçimde de olsa, İçtüzük tadili niteliğinde sınırlayıcı, ya da hükümete devredilmesi sonucunu doğruacak bir karar alması, meclisin sürekliliği ilkesi ve İçtüzükte (m. 19.5) Meclis Başkanına tanınan yetkiler karşısında açıkça Anayasaya aykırılık oluşturur.

Yürürlükten kalkmış olan 27 Ocak 1963 tarihli eski Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü (m. 7.1) Başkanın yetkileri arasında, açıkça temsil ve toplantıya çağırmadan sözediyordu. Oysa bu İçtüzükte (m. 50) toplantı günleri yarıca belirtildiği halde (salı/perşembe), Başkana bu yetkinin ayrıca tanınmış olması, Genel Kurul ve Danışma Kurulu kararına bağlı olmadan da, gerektiğinde öteki günler için re'sen toplantı çağrısında bulunabileceğini ortaya koymaktaydı.

Eski TBMM Dahili Nizamname'nin 80. maddesinde "Hilâfına Meclisin kararı olmadıkça, yahut re'sen veya Hükümet canibinden yine Riyaset vasıtasıyla davet vukubulmadıkça Heyeti Umumiye, tatile müsadif olmadığı halde pazartesi, çarşamba ve cuma günleri inikadeder. "kuralı yer alıyordu. Bu hüküm de, Meclis Başkanına toplantı günleri dışında da re'esen toplantı çağrısı yapma yetkisi veriyordu.

Yukarıda anılan bütün bu hükümler, bir yandan "süreklilik" ilkesinin, öte yandan da Meclis Başkanının sahip olduğu temsil yetkisinin hukukî sonuçlarıdır.

Anayasanın 93. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, tatil ve araverme sırasında TBMM'ni toplantıya çağırarak yetkili kılınan Cumhurbaşkanı'nın ayrıca olağan toplantı düzeninde de, belli günler dışında, toplantı çağrısı yapmakta yetkili olabileceğini ileri sürmek de hukuken mümkün değildir; Çünkü, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine ya da doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı'na tanınan bu istisnaî yetki, hukukun genel ilkeleri uyarınca ancak dar yo-

rumlanabilir. Bunun genişletilerek yorumlanması hukuken imkansız olduğu gibi, bu istisna kuralının kıyas yolu ile de normal toplantı düzeninde uygulanması düşünülemez. Çünkü istisnai kurallar "mevridine münhasır" olup kıyas yolu ile genel kurala dönüştürülemezler. Kaldı ki, hükümet, ülkenin içinde bulunduğu politik koşullar dolayısı ile Meclisin acil olarak belli günler dışında da toplanmasını istiyorsa, bu hususta İçtüzükte bir boşluk olduğu da ileri sürülemez. Zira, yürürlükteki İçtüzüğün 60. maddesinin 2. fıkrası uyarınca "Hükümet, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir". Bu hüküm, hükümetin açıklamaları üzerine yapılan görüşmelerde, Genel Kurulun dilediği takdirde, toplantı süresinin uzatılmasına ve ayrıca öteki günlerde de toplantılara devam edilmesine karar verebileceğini ifade eder.

SONUÇ

Tatil ve araverme dışındaki toplantı düzeni içinde, İçtüzükte öngörülen belli günler dışında, Meclisin toplantıya çağrılmasında yetkili olanlar TBMM Başkanı, Danışma Kurulu, siyasi parti grupları ile Genel Kuruldur. Meclisin sürekliliğini sağlamakla yükümlü olan Meclis Başkanının böyle bir yetkisi olduğunu ileri sürmek gaî (amaçsal) yorum yöntemine de uygun olduğunu kabul etmek gerekir. Bu bakımdan Anayasa ve İçtüzükte bir boşluk olduğunu ileri sürmek doğru değildir. TBMM'nin belli günler dışında toplantıya çağrılmasında başkaca bir makamı ve organı "meclis kararı" ile yetkilendirmek, egemenliğin kullanılmasında yetkili organlardan biri olan Meclisin, giderek bu makam ya da organa bağımlı, kendi çalışma düzenine dahi egemen olamayan bir kuruluş haline dönüşmesine yol açma tehlikesini doğurur.