

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ'NDE “SÜREKLİLİK İLKESİ” ÇERÇEVESİNDE “ARA VERME” VE “TATİL” ÜZERİNE

On the “Adjournment” and “Recess” of Grand National Assembly of Turkey in the Light of Continuity Principle

Doç. Dr. Fahri BAKIRCI* - Dr. Öğr. Üyesi Abbas KILIÇ**

Geliş Tarihi: 08.06.2020

Kabul Tarihi: 04.12.2020

ÖZET

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin çalışmalarını kesintiye uğratmasının anayasal iki yöntemi bulunmaktadır: ara verme ve tatil. Ara verme ve tatilin üst sınırları sırasıyla onbeş gün ve üç aydır. Buna rağmen TBMM zaman içinde bu sınırların aşılmasına neden olabilen “aç-kapa” başlığı altında toplanabilecek iki teamül daha geliştirmiştir. Yakın zamanda ortaya çıkan “Covid 19 Pandemisi”, TBMM’yi çalışmalarını durdurmaya zorlamış ve TBMM bu teamüllere yeni uygulamalar eklemiştir. Ancak TBMM parlamentonun sürekliliği kuralını benimsemiştir ve sözkonusu teamüller ve uygulamalar süreklilik ilkesini zedelemektedir. Makale bu yeni uygulamaları süreklilik ve süreksizlik ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar sözcükler: Parlamento, Ara verme, Tatil, Parlamentonun Sürekliliği İlkesi, Parlamentonun Süreksizliği İlkesi.

ABSTRACT

There are two ways of constitutionally stopping the functioning of Grand National Assembly of Turkey (GNAT) and these are adjournment and recess. The upper limits of adjournment and recess are fifteen days and three months, respectively. Nevertheless, the GNAT has developed two traditions that can be collected under the title of “open-close”, which may cause these limits to be exceeded over time. The recently emerging “Covid 19 Pandemic” forced the GNAT to stop its work, and the GNAT added new practices to these traditions. However, the GNAT has adopted the principle of parliamentary continuity and these traditions and practices undermine this principle. The article aims to evaluate these traditions and new practices in the light of continuity and discontinuity principles.

Keywords: Parliament, Adjournment, Recess, Principle of Parliamentary Continuity, Principle of Parliamentary Discontinuity.

* TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Hukuk Fakültesi, e-posta: fahribakirci@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4783-2336.

** Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi, e-posta: abbas.kilic@atilim.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-1279-4747.

GİRİŞ

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), ulusal kurtuluş mücadelesini yürütmek üzere kurulan bir organ olduğundan kesintisiz toplanma ihtiyacı hissetmiş ve tereddüde yer bırakmayacak biçimde "süreklilik ilkesi"ni benimsemiştir. Bu gelenek daha sonra 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları tarafından da korunmuş ve günümüze kadar gelmiştir. Ancak 1973 tarihli İçtüzükte kimi zaman bu ilkeye aykırı kurallar yer alabilmiştir. İçtüzükte 1996 yılında yapılan değişiklikle bu aykırılıkların bir kısmı giderilirken, daha önce İçtüzükte yer almayan yeni aykırılıklar eklenmiştir. Öte yandan TBMM yasama ve denetim faaliyetlerini sadece İçtüzük kurallarına göre değil zaman içinde oluşturduğu teamülleri de kullanarak yürütmektedir. Bu teamüller, İçtüzükteki Anayasaya aykırılıkları giderecek nitelikte olabileceği gibi, aykırılıkların sayısını artıracak durumda da olabilirler.

"Süreklilik ilkesi", sadece meclislerin seçim dönemleri arasında bir boşluk olmadığını gösteren bir tanımdan ibaret olmayıp, Anayasa Hukuku ve Parlamento Hukukunda çok önemli sonuçları olan bir ilkedir. Anayasalarda benimsenen süreklilik ve süreksizlik ilkeleri, meclislerin tatil kararını hangi yöntemle alacakları, ne kadar süre toplanmak ve ne kadar süre tatil yapma hakkına sahip olacakları, genel kurulları temsil eden minyatür genel kurullara ihtiyaç olup olmadığı gibi birçok konuda karar verirken yön gösteren önemli ilkelerdir. Örneğin Türkiye'de olduğu gibi süreklilik ilkesini benimseyen bir Mecliste belirli bir sürenin üstünde tatil yapmanın olanaklı olmaması gerekir. Üstelik Meclisin tek yükümlülüğü tatil ve ara vermenin sınırlarının aşılması değildir. Meclis yukarıda sözü edilen kural ve teamüllerle, dolaylı yoldan da olsa, bu sınırları aşmamalıdır. Bu sınırlar bir kez aşıldığında, bu amaçla bulunan yeni yöntemler, yeni teamüllerin yolunu açmakta ve bu teamüller de zaman içinde kurumsallaşmaktadır. Sonuçta ortada bir ilke kalmamakta ve parlamento çoğunluğunun tercihlerine göre belirlenen hukuksal dayanağı bulunmayan uygulamalar oluşmaktadır. Bu tür bir sonuçtan kaçınmak için süreklilik ilkesinin kapsamının belirlenmesi ve süreklilik ilkesinden kaynaklanan diğer uygulamaların ana ilkeye uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Bu çerçeve içinde değerlendirildiğinde, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından ilan edilen "Covid 19 Pandemisi"nden sonra TBMM'de süreklilik ilkesiyle bağdaşmayan ve ilkeyi fazlaca erozyona uğratan yeni uygulamalar görülmüştür. Bu makalede bu uygulamalar süreklilik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmekte ve ilkenin aşılması için çeşitli öneriler geliştirilmektedir.

1. Süreklilik ve Süreksizlik İlkeleri Çerçevesinde Parlamento

Parlamento, devlet organlarının yürüttükleri temel görevler ve kullandıkları yetkiler bakımından bir paylaşıma dayalı olarak siyasi kurumsallaşma

çerçevesinde ortaya çıkan temel organdır.¹ Ancak parlamentoları diğer organlardan ayıran en önemli yön, ulusal düzeyde, siyasal karar üretme ve asli norm koyma işlevinin yerine getirildiği ve hatta Anayasa’yı da değiştiren güç olarak en yüksek organ olmasında yatmaktadır.² Genel oy esasına dayalı olarak belirli bir süre için seçilen temsilcilerden oluşan bir parlamentonun bulunması, her ne kadar demokrasinin varlığı için tek yeterli koşul olmasa da, temsili demokrasi için “olmazsa olmaz (*sine qua non*)” bir koşuldur. Bu doğrultuda, parlamentoların çalışma düzenleri göz önüne alındığında, günümüzde parlamentoların işlevleri şu unsurlardan oluşmaktadır: “*Temsil, müzakere, kanun yapmak, bütçeği kabul etmek ve hükümeti denetlemek*”.³ Görüldüğü üzere parlamentoların varlığı ve buna bağlı olarak işleyen çalışmalarını sürdürmesi “temsil yetkisi”nin kullanımını esasına dayanmaktadır. Seçmen ile temsilci arasında siyasal karar alma sürecini belirleyen de temsil bağıdır.⁴ Ancak parlamentoları var eden bu ilişki, çağdaş demokratik siyasal rejimlerde parlamentoların yalnızca temsil işleviyle sınırlı olmayıp yukarıda sayılan diğer isterlere de cevap vermesiyle anlam kazanmaktadır. Yani parlamentoların yalnızca biçimsel veya fiziki yapıları itibarıyla var olmaları bir anlam ifade etmemekte, söz konusu işlevleri yerine getirmek üzere çalışmalarını sürdürüyor olmaları gerekmektedir. Buna göre, parlamento, “siyasi temsil” bağı ile seçmenlerin demokratik siyasi karar alma süreçlerine ilişkin istem ve kanaatlerini ortaya koyması ve parlamento tekniği ile bir kararın alınmasını “başlatma” veya “engelleme” yoluyla anayasal karara dönüştürme ve “meşrulaştırma” organıdır.⁵

İşte parlamentoların bu işlevleri kullanabilmeleri ve çalışmalarını sürdürebilmeleri ise, Anayasal hükümler ile iç çalışma düzeni ve faaliyetlerini

¹ Turan Güneş (1965), **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 7; Leon Duguit (1954) **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çeviren: Süheyy Derbil), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 98; Abbas Kılıç (2010), **Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye’de Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluğu**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s. 37.

² Leslie Lipson (1984), **Demokratik Uygarlık**, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara, s. 375.

³ Erdal Onar (2007), “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, **Erdoğan Teziç’e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 91.

⁴ Kaare Strøm (2000), “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, **European Journal of Political Research**, Vol: 37 No: 3, s. 266; Ludger Helms (2006), “The Changing Parameters of Political Control in Western Europe”, **Parliamentary Affairs**, Vol: 59, No: 1, s. 79. “Vekalet teorisi (*agency theory*)” olarak adlandırılan ve buna göre; bir tarafta bir temsilcinin (vekil-*agent*), diğer tarafta ise temsil edilenlerin (asil-*principals*) yer aldığı demokratik bir kurumsal ilişki meydana gelmektedir. Bkz. Kılıç (2010), s. 3.

⁵ Abbas Kılıç (2020), **Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 25-34.

belirleyen temel belgelerle gerçekleştirilmektedir. Bir başka ifadeyle, parlamentolar faaliyetlerini belirtilen özelliklere bağlı olarak belirli bir zaman periyodu içinde gerçekleştirmektedir ki, bu durum parlamento hukuku literatüründe "*parlamentonun sürekliliği*" ve "*parlamentonun süreksizliği*" olmak üzere iki temel ve birbirine zıt ilke ile karşılık bulmakta ve parlamentoların, çalışma düzenine ilişkin normları da benimsenen bu ilkeler doğrultusunda şekillendirdiği görülmektedir.⁶ Bu çerçevede bu çalışma kapsamında, TBMM çalışmalarının yürütülmesinde "tatil", "ara verme", toplantı" ve "ara verme ve tatilde iken toplantı (gündelik dilde olağanüstü toplantı)" kurumlarına ilişkin hükümler ve uygulamalar ile "parlamentonun sürekliliği" ilkesi arasındaki ilişki üzerinde durulmakta ve son kısımda ise "parlamentonun süreksizliği ilkesi" ele alınarak kimi ülkelerdeki uygulamalarına yer verilmektedir.

2. Ara Verme ve Tatil

Parlamentolar, çalışmalarını çeşitli zaman birimlerine göre yürütmektedirler. Söz konusu zaman birimlerinin taşıdığı önem sebebiyle, bunların genellikle doğrudan ve ayrıntılı olarak Anayasa ile düzenlenmesi yoluna gidilmektedir. Buna göre, parlamentoların çalışma süreleri konusundaki düzenlemelerin; ya doğrudan Anayasa hükümleriyle ya da genel hükümleri Anayasa ile belirlenip ayrıntılı hükümlerin İttüzüğe bırakıldığı görülmektedir.

TBMM'nin çalışma düzeni ve bu kapsamda çalışma sürelerine ise, 1982 Anayasası'nın "*Üçüncü Kısım*"ının, "*III. Türkiye Büyük Millet Meclisinin faaliyetleri ile ilgili hükümler*" başlığı altında, "*A. Toplanma ve tatil*" kenar başlığı altındaki hükümler çerçevesinde ve ayrıca ayrıntılı düzenlemeye ise TBMM İttüzüğünde yer verilmiştir. Ancak zaman birimlerinin işletilmesi veya düzenlenmesinde, söz konusu kurallar yanında, uygulamada benimsenen, ancak yerleşik hale gelmeyen kimi yöntemlere de başvurulduğu görülmektedir.

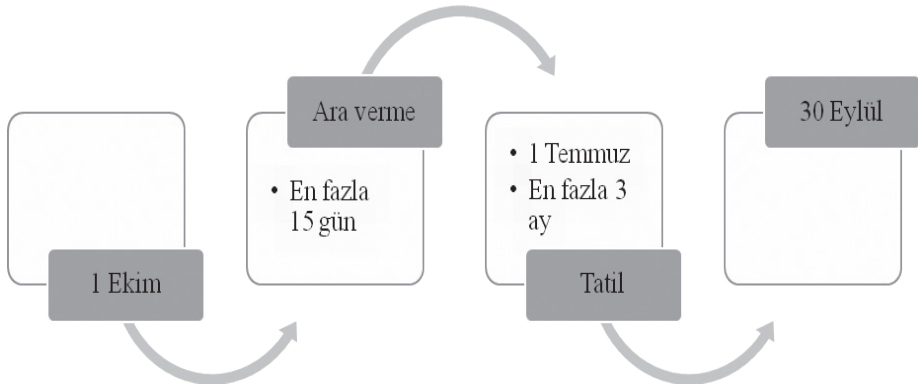
1982 Anayasası'nda her ne kadar TBMM çalışmalarının kesintisiz olarak yürütüleceği şeklinde açık bir hükme yer verilmemiş olsa da, TBMM öteden beri süreklilik ilkesini benimsemiştir. Ancak, süreklilik ilkesini benimseyen TBMM'nin Anayasa'daki "tatil" ve "ara verme" hükümlerine dayalı olarak çalışmalarını "kesintiye uğratması" veya daha doğru bir ifade ile "ertelemesi" söz konusudur. Şu halde TBMM'nin çalışmalarını süreklilik esasına göre yürüttüğü ve bu çalışmaları "parlamento zaman birimleri"ne bölerek gerçekleştirdiği söylenebilir.⁷

⁶ Kemal Gözler (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt: I, Ekin Basım Yayın, Bursa, s. 806-808; Kılıç (2020), s. 178-183, 292-303.

⁷ Bu konuda bkz. Erdoğan Teziç (1980), *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İÜHF Yayınları, İstanbul, s. 157 vd.; İrfan Neziroğlu (2005), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar ve Öneriler", *DEÜHFD*, Cilt: 7, Sayı: 2, s. 1-32; Volkan Has (2009), *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, Adalet Yayınevi,

İlk olarak, TBMM’nin çalışma düzeninde, bu zaman birimlerinin en geniş “yasama dönemi”dir. TBMM İçtüzüğü’nün 1. maddesinin 1. fıkrasına göre, “*Yasama dönemi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin iki milletvekili genel seçimi arasındaki süre olup, bu süre, Anayasa uyarınca uzatılmadığı veya seçimler yenilenmediği takdirde, beş yıldır*”. *İkinci olarak*, TBMM İçtüzüğü’nün 1. maddesinin 2. fıkrasında ise yasama döneminden sonra en geniş zaman dilimi, yani “yasama yılı” tanımlanmaktadır; “*Yasama yılı, 1 Ekimde başlayıp 30 Eylülde sona eren süredir*”. *Üçüncü olarak*, yasama yılı içinde çalışma yapılmamasına izin verilen üst sınırı üç ay olan bir tatil dilimi bulunmaktadır. *Dördüncü olarak*, Anayasayla belirlendiği halde süresi İçtüzüğe bırakılan ve İçtüzükte üst sınırı 15 gün olarak belirlenen bir ara verme dilimi bulunmaktadır. *Beşinci olarak*, bir yasama yılının toplantı halinde geçen bölümü çeşitli parçalardan oluşur ki bu parçaların en büyüğü “birleşim”dir. Bunun TBMM çalışmalarındaki karşılığı ise TBMM İçtüzüğü’nün 1. maddesinin 3. fıkrasında; “*Birleşim, Genel Kurulun belli bir gününde açılan toplantısıdır*” şeklinde tanımlanmıştır. *Son olarak*, ise, TBMM çalışmalarının yürütüldüğü en küçük zaman birimi “oturum” olup, TBMM İçtüzüğü’nün 1. maddesinin 4. fıkrasına göre; “*Oturum, bir birleşimin ara ile bölünen kısımlarından her biridir*”.

Şu durumda, “1 Ekim’de başlayıp 30 Eylül’de sona eren” olağan bir “yasama yılı” şu bileşenlerden oluşmaktadır:



Şekil 1. Bir yasama yılında tatil ve araverme

Ankara, s. 353-359; Harun Gündüz (2012), “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı”, **TBB Dergisi**, Sayı: 103, s. 285-289; Şeref İba (2017), **Parlamento Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 75-85; Şeref İba. (2001), **Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Nobel Yayınevi, Ankara, s. 185 vd.

a) Anayasalarda Ara Verme ve Tatil

1921 Anayasası'nda (20.01.1921 tarih ve 85 sayılı *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*) tatil ve ara vermeye ilişkin bir kural bulunmadığı gibi Anayasa'nın, tatil ve ara vermeyi dolaylı olarak yasakladığı görülmektedir. 05.09.1920 tarih ve 18 sayılı *Nisab-ı Müzakere Kanunu*'nun 1. maddesine göre;

*"Büyük Millet Meclisi, hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikateder."*⁸

Madde, Meclisin tatilinden söz etmediği gibi, belli bir amacın gerçekleştirilmesine kadar toplanmasını zorunlu kılmaktadır. 1921 Anayasası da "*Madde-i Münferide*"⁹ başlıklı maddesinde, Nisabı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesinin devamını öngörmekteydi.¹⁰ Dolayısıyla, 1921 Anayasası'nda, "*sürekli toplanma*" kuralının geçerli olduğu; tatil ve ara vermenin yasaklandığı söylenebilir. "Sürekli toplantı" kuralı geleneği bundan sonraki Anayasalarda da sürdürülmüştür. Ancak bu Anayasalar, tatil ve ara vermeye ilişkin kurallar da koymuşlar; tatil ve ara vermeyi "*sürekli toplantı/ kesintisiz toplanma kuralı*" ya da "*süreklilik ilkesi*"yle bağdaştırmaya çalışmışlardır.

1924 Anayasası'ndan (20.04.1924 tarih ve 491 sayılı *Teşkilatı Esasiye Kanunu*) itibaren ara verme ve tatil, "Tatil" genel başlığı altında düzenlenmiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları da tatil ve ara vermeyi aynı maddede düzenleme yönünden 1924 Anayasası'na benzemekle birlikte, 1924 Anayasası ile 1961 ve 1982 Anayasaları arasında hem nitelik hem de nicelik yönünden önemli farklılıklar bulunmaktadır.

1924 Anayasası'nın 14. maddesinin 2. fıkrasında bu husus şöyle düzenlenmiştir:

"Meclis, azasının memleket dâhilinde, devir, tetkik ve murakabe vazifelerinin ihzarı ve teneffüs ve istirahatleri için senede altı aydan fazla tatili faaliyet edemez".¹¹

⁸ Suna Kili & A. Şeref Gözübüyük (1985), **Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, s. 89.

⁹ "*İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren meri olur. Ancak eylevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli nisabı müzakere kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilatı Esasiye Kanunundaki 4 üncü, 5 inci, 6 ncı maddeler gayenin husulüne eylevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülüsünü ekseriyetle karar verildiği takdirde ancak yeni intihabdan itibaren meriyül icra olacaktır*". Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm> (04.16.2020).

¹⁰ Kili & Gözübüyük (1985), s. 93.

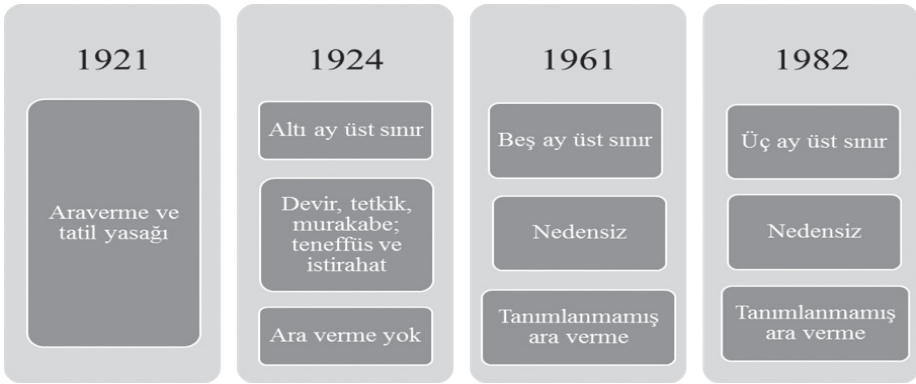
¹¹ 10.01.1945 tarih ve 4695 sayılı Kanun ile Türkçeleştirilen 1924 Anayasası metni şöyledir: "*Meclis, üyelerinin memleket içinde dolaşmaları, inceleme yapmaları, denetleme vazifelerine hazırlanmaları ve dinlenmeleri için yılda altı aydan fazla ara veremez.*"

1961 Anayasası’nın 83. maddesinin 2. fıkrasında ise şu hükümlere yer verilmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, en çok beş ay tatil yapabilir...”

1982 Anayasası, öngördüğü süre dışında 1961 Anayasası’ndaki hükmü tekrarlar niteliktedir. Öyle ki Anayasa’nın 93. maddesinin 2. fıkrasına göre;

“Meclis bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir...”



Şekil 2. Anayasalarda ara verme ve tatil

Yukarıdaki şekilde göze çarpan hususlar şöyle özetlenebilir:

İlk olarak, 1921 Anayasası’nın diğer Anayasalardan keskin biçimde ayrıldığı görülmektedir. Çünkü tatil ve ara vermeye yasak getirilmiştir. Bunun nedeni hiç kuşkusuz Kurtuluş Savaşının sürmekte olması ve TBMM’nin bütün erkleri bünyesine alarak bir “meclis hükümeti sistemi” ile bu savaşı yönetiyor olmasıdır. Burada parlamentonun sürekliliği ilkesi saf anlamda uygulanmıştır. Bundan sonraki dönemde, bu ilke olağan koşullara uyumlu hale getirilerek devam ettirilmiştir. Dolayısıyla parlamento hukukumuzda egemen olan “*parlamentonun sürekliliği*” ilkesinin bu dönemden kaynak bulduğunu belirtmek gerekir.

İkinci olarak, daha sonraki dönemlerde tatil belirli bir üst sınırla tanımlanmıştır. Başka bir anlatımla TBMM’nin ne kadar tatil yapacağı değil, hangi süreden daha fazla tatil yapamayacağına ilişkin olumsuz bir yöntem kullanılmıştır. Bu yöntemin sonucu, tatil yapma ve ara vermenin bir zorunluluk olmadığı, ancak yılda en az belirli bir süre toplantı yapmanın zorunluluk olduğudur. Bu zorunluluk “*parlamentonun sürekliliği*” ilkesinin

doğal bir sonucudur.¹² Çünkü bu ilkeye göre tatil yapmak zorunlu değil, toplantı yapmak zorunludur ve tatil yapılacaksa da bunun belirli bir süreyi aşmaması gerekmektedir.

Üçüncü olarak, tatil yapmaya ilişkin üst sınırın giderek düşürülmekte olduğu görülmektedir. 1924 Anayasası'nda "6 ay" olan üst sınır, 1961 Anayasası'nda "5 ay" olarak belirlenmiş, 1982 Anayasası'nda ise "3 ay"a düşürülmüştür. Arsel, bu gelişmeyi parlamenter denetim yönünden savunmaktadır. Arsel'e göre, parlamenter sistemin bir "*siyasi mes'uliyet*" rejimi olmasından dolayı, yasamanın uzun süre tatil yapması parlamenter sistemin mantığıyla bağdaşmamaktadır. Ayrıca Arsel'e göre, yasamanın uzun süre tatil yaparak yürütmeyi denetlemekten uzak durması sorumluluk mekanizmasıyla bağdaşmamaktadır.¹³ Belirtmek gerekir ki parlamentonun daha uzun süre çalışmasına yönelik daha sonraki düşünceler, denetimin sürekli kılınması amacına değil daha çok kanun yapılması amacına dayandırılmıştır.

Dördüncü olarak, 1924 Anayasası'nın 14. maddesinin 2. fıkrasında "tatil" için öngörülen koşul "*Meclis, üyelerinin memleket içinde dolaşmaları, inceleme yapmaları, denetleme vazifelerine hazırlanmaları ve dinlenmeleri için...*"¹⁴ olarak belirlenmişken, sonraki Anayasalarda tatil ve ara verme için hiçbir neden gösterilmemiştir.

Son olarak, Anayasaların hiçbirinde ara verme tanımlanmamış olmakla birlikte, 1961 ve 1982 Anayasaları ara vermeden dolayılı olarak söz etmişlerdir.

b) "Tatil" Sürecinde Öngörülen Sürenin Alt ve Üst Sınırı

1982 Anayasası'nın 93. maddesinin 1. fıkrasına göre, tatile bir üst süre sınırı belirlenmiş ve bu durum, "*Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir*" ifadesiyle düzenleme altına alınmıştır. TBMM İçtüzüğü ise tatili, "*TBMM çalışmalarının belli bir süre ertelenmesi*" biçiminde tanımlamış ve tatilin başlangıcını açık bir zaman öngörerek "*1 Temmuz*" olarak belirlemiştir.¹⁵ İçtüzüğün 1. maddesinin son fıkrasında da Anayasa'daki hüküm tekrarlanarak tatilin üst sınırı üç ay olarak belirlenmiştir.

Buna göre "tatil", olağan koşullarda "1 Temmuz"da başlayan ve üç ay sürmesine bağlı olarak 30 Eylül'de sona eren süredir. Bir başka anlatımla TBMM İçtüzüğü kurallarının tam uygulanması halinde, TBMM, yasama yılının son üç ayını tatille geçirecektir. Ancak İçtüzüğün 5. maddesinin 2. fıkrasında,

¹² Server Tanilli (1982), *Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)*, Say Yayınları, İstanbul, s. 83.

¹³ İlhan Arsel, (1965), *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları -Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu*, Mars Matbaası, Ankara, s. 276-277.

¹⁴ <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> (17.04.2020).

¹⁵ Bu konuda ayrıntılı açıklamalar ve Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. Fahri Bakırcı (2000), *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Yayınevi, Ankara, s. 87.

Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından başka bir karar alınmasının olanaklı olduğu hüküm altına almıştır.

Aksine karar alınmadıkça TBMM'nin “1 Temmuz” tarihinde tatile girmesi, “*parlamentonun sürekliliği*” ilkesine aykırıdır. 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün, 1996 yılında yapılan değişiklikten önceki halinde, tatilin ne zaman başlayacağı belirtilmemiş ve tatile girme tarihinin belirlenmesi TBMM Genel Kurulunun kararına bırakılmıştı. Söz konusu kural şöyleydi: “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatile girmesi için Millet Meclisince karar alınması, Danışma Kurulunun kararı alındıktan sonra teklifin Genel Kurulca onaylanması suretiyle olur*”. Buna göre, TBMM'nin bir karar almadığı sürece tatile girmesi söz konusu değildi ve bu anlayış parlamentonun sürekliliği kuralına da uymaktaydı. İçtüzükte 1996 yılında yapılan değişiklikten sonra TBMM'nin tatile girmek için değil, “tatile girmemek için” karar almak zorunda oluşu, karar alınmadığı durumlarda, çalışmaların kesilerek tatile girilmesini zorunlu hale getirmektedir. Oysa Anayasa, TBMM'nin en çok üç ay tatil yapabileceğini öngörmekle, hiç tatil yapmamasını da olanaklı kılmıştır. Tatil yapmak istemeyen bir Meclis, hiçbir işleme gerek duymaksızın çalışmalarını sürdürebilir olmalıydı. 1996 yılında yapılan değişiklik, Anayasa'nın bu mantığını tersine çevirerek, kuralın Anayasayla uyumunu bozmuş ve çalışmaların sürdürülmesi için bir karar alınmasını zorunlu tutmuştur. Bu nedenle TBMM'nin aksine karar alınmadığı sürece “1 Temmuz”da tatile gireceğine ilişkin kural “*parlamentonun sürekliliği*” ilkesine uygun değildir.¹⁶

Bu süreçte, Danışma Kurulunun yetkisinin kapsamı da tartışılabilir. Öyle ki, *ilk olarak*, Danışma Kurulunun tatilin başlangıç tarihinin daha ileri bir tarihe ertelenmesi konusunda bir öneri sunma yetkisine sahip olduğu konusunda hiçbir kuşku yoktur. Türkiye’de parlamentonun tarihsel gelişiminde “*parlamentonun sürekliliği*” ilkesinin benimsenmesi ve Anayasa'nın bu ilkeyle tutarlı olan düzenlemesine göre, TBMM en fazla üç ay tatil yapabilir. Ayrıca Anayasa’da bir alt sınır öngörülmemesi sebebiyle, tatil süresinin örneğin bir haftaya düşürülmesi mümkündür ve bu tür bir kararın Anayasa’ya aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

İkinci olarak, “1 Temmuz” tarihinin geriye çekilmesinin mümkün olup olmadığı sorusu sorulabilir. Anayasa, tatilin ne zaman başlayacağı konusunda bir düzenleme öngörmemiştir. Dolayısıyla İçtüzüğe göre, tatilin başka bir aydan da başlatılması mümkün olabilirdi. Hatta TBMM İçtüzüğü, tatilin başlangıcının “1 Temmuz” olduğunu belirtmekle birlikte; bu tarihin Danışma Kurulu önerisi üzerine Genel Kurul kararıyla değiştirilmesine olanak tanıdığına göre, tarihin geriye çekilmesinin de Anayasa’ya aykırı olmayacağını söylemek gerekir. Ancak TBMM’de istikrar kazanmış teamül bunun tersi yönündedir.

¹⁶ Bakırcı (2000), s. 87-94.

Kural, TBMM'nin bu tarihi erteleyebileceği, ancak geriye çekemeyeceği biçiminde anlaşılmaktadır ve bunun aksini gösteren bir örneğe ya da tartışmaya rastlanılmamaktadır. Ancak bu makalenin konusu olan hatalı uygulamalar, TBMM'nin "1 Temmuz" öncesinde de tatil kararı alabileceği şeklinde bir yorumla önlenebilirdi. TBMM Anayasa ve İçtüzükte bulunmayan toplanmama kararı olarak yeni bir usul ihdas edeceğine, istediği tarihler arasında tatil kararı olarak "Covid 19 Pandemisi" nedeniyle ortaya çıkmış olan olağanüstü durumun gereklerini yerine getirebilirdi.

Üçüncü olarak, TBMM'nin kendisine tanınan tatil hakkının süresini bölerek kullanıp kullanamayacağı sorusu sorulabilir. Bu süre TBMM'ye tanınan bir üst sınır olduğuna göre ve bu sürenin nasıl kullanılacağına ilişkin bir sınırlama öngörülemediğine göre, sürenin bölünerek kullanılmasında bir sakınca olmaması gerekir. Öte yandan tatil sırasında toplantıya çağrılan meclis yeniden tatile girebildiğine göre, burada zaten tatil süresinin bölündüğü görülmektedir. Bu durum "1 Temmuz" gününün İçtüzükte kendiliğinden tatile girmenin başlangıç günü olarak belirlenmesinin iki sakıncasını daha ortaya çıkarmaktadır:

(1) 1 Temmuz'da tatile giren meclis tatilde iken toplantıya çağrıldığında, toplantıdan sonra yeniden tatile girmektedir. Ancak TBMM "1 Ekim"de zorunlu olarak açılacağından, ikinci kez tatile girildiğinde kullanılabilir tatil süresi "1 Ekim" ile sınırlı olmak zorundadır. Bu durumda TBMM kendisine tanınan "3 aylık tatil" hakkını kullanamamış olacaktır. TBMM bu hakkı kendi iradesiyle kullanmak istemediğinde, süreklilik ilkesi açısından hiçbir sorun doğmaz. Ancak TBMM'nin bu haktan kendi iradesinin sonucu değil, tatile "1 Temmuz"da başlamak zorunda olmasından dolayı mahrum kaldığında, Anayasal bir hakkını kullanamamış olur ve bu durum Anayasaya aykırılık oluşturur.

(2) Meclisin tatile istediği tarihlerde girebilmesi ve tatil süresini bölerek kullanabilmesi, gerektiği durumlarda başka araçlara başvurmadan tatil süresini kullanarak toplantılara ara vermesine olanak tanır. Tatil süresinin bölünmesine izin verilmediğinde, TBMM erken bir tarihte tatile girerek yaz tatili hakkını tüketmek isteyebilir. Oysa tatilin bölünmesine ve daha erken bir tarihte tatile başlanmasına izin verildiğinde bütün sorunlar ortadan kalktığı gibi, süreklilik ilkesinin aşılmasına da gerek kalmaz.

Dördüncü olarak, TBMM'nin tatil yapmama kararı vermesinin olanaklı olup olmadığı tartışılabilir. Parlatmentonun sürekliliği ilkesi gereğince TBMM'nin hiç tatil yapmaması hali olanaklı olduğundan, teorik olarak bu tür bir kararın alınabileceğini kabul etmek gerekir. Hatta Arsel, Meclislerin çok uzun süre tatil yapabilmesinin parlamenter sistemin mantığıyla bağdaşmadığını, yürütmenin uzun süre yasama tarafından yapılan denetimden uzak kalmasının sistem için tehlikeli olduğunu ve bu yüzden Meclise tanınan sürenin bir üst sınır olduğu dikkate alınarak tamamıyla kullanılmaması ve gerekiyorsa hiç

tatil yapılmaması gerektiğini dile getirmiştir.¹⁷ Ancak bugüne kadar yapılan uygulamalara bakıldığında hiç tatil yapılmayan bir örneğe rastlanmadığını belirtmek gerekir.

c) Ara Verme Kavramı ve Bu Sürece İlişkin Alt ve Üst Sınırlar

“Ara verme”¹⁸, “tatil” kavramına göre çok daha belirsiz bir kavramdır. Bunun nedeni Anayasa’nın ara verme kavramını tanımlamamış, sadece dolaylı olarak söz etmiş olmasıdır. Ara vermeyi tanımlamayan Anayasa, 92¹⁹ ve 93.²⁰ maddelerinde dört ayrı yerde “ara verme”den söz etmektedir.

Anayasa’nın tatile bir üst sınır koyup ara vermeye bu tür bir sınır koymamış olması farklı soru işaretlerinin ve belirsizliklerin kaynağı olarak değerlendirilebilir. *Öncelikle*, ara verme süresinin tatil süresinin içinde olup olmadığı soru işareti yaratmaktadır. Oysaki Anayasa’nın tatil ve ara verme kavramlarını genellikle birlikte kullanırken süre sınırını koyduğu yerde ara vermeyi kullanmamış olması ara verme süresinin tatil süresi içinde düşünülmediğinin kanıtıdır. Nitekim İçtüzük de, ara vermeyi tatil süresinin içinde görmediğinden, ara verme için Anayasa’da dayanağı olmayan bir süre belirlemiştir.

TBMM İçtüzüğü’nün 6. maddesinin 1. fıkrasına göre, “*Araverme, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onbeş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemesidir*”. İçtüzük tatile benzer biçimde ara vermeyi de “15 günlük üst sınır” ile tanımlamış ve bu tanımın odağına da “erteleme” kavramını yerleştirmiştir. Bu noktada *iki soruya* cevap vermek gerekmektedir. Bunlar:

(1) Birden fazla 15 günü aşmayan ara verme kararı alınabilir mi?

(2) 15 günlük ara verme süresi parçalara bölünerek, kısımlar halinde kullanılabilir mi?

Birinci soruya kolaylıkla olumsuz yanıt verilebilir. Zira birden fazla ara verme kararı verilemez. Çünkü buna olanak tanınırsa, TBMM çok sayıda ara verme kararı olarak tatil süresini aşabilir. Böylece Anayasa’nın tatil için getirdiği üst sınır, ara verme kararlarıyla aşılmış olur ve bu üst sınırın

¹⁷ Arsel (1965), s. 276.

¹⁸ Belirtmek gerekir ki, “ara verme” kavramının yazımı konusunda Anayasa ile İçtüzük arasında uyum bulunmamaktadır. Anayasa doğru bir biçimde “ara verme” sözcüğü şeklinde kelimeleri ayrı olarak kullanırken; TBMM İçtüzüğü “araverme” şeklinde bitişik olarak hatalı bir biçimde kullanmaktadır. TDK Sözlük’te ise her ne kadar “ara verme” bulunmasa da “ara vermek” şeklinde ayrı yazımın doğru kullanım olduğu görülmektedir. Bkz. <https://sozluk.gov.tr/> (16.04.2020).

¹⁹ Anayasa m. 92/2: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede (vba) iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması...*”.

²⁰ Anayasa m. 93/2: “*Meclis, bir yasama yılında en çok üç ay tatil yapabilir; ara verme (vba) veya tatil sırasında (...) Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır.*”

Anayasa m. 93/4: “*Ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme (vba) veya tatile devam edilemez*”.

anlamı kalmaz. Oysa Anayasanın abesle iştigal etmeyeceği yaklaşımı esas alındığında, bu soruya duraksamaksızın 15 günü aşacak biçimde ara verme kararı alınmayacağı biçiminde cevap verilebilir.

İkinci soruyu tatile paralel şekilde yanıtlamak gerekir. Teamül tersine olmasına rağmen, ara vermenin parçalar halinde kullanımına izin verilmesi, yeni usuller geliştirme arayışını sonlandıracak ve bu durum süreklilik ilkesini ihlal etmeyi önleyecektir.

Ne var ki TBMM'de tatil ve ara vermenin birden fazla ya da bölünerek kullanılmadığının kanıtı, kimi zaman kısa süreli ara vermeye ihtiyaç duyan TBMM'nin bu amaçla farklı teamüller geliştirmiş olmasıdır. Bu yöntemlere ilişkin genel teamülün adı "aç-kapa"dır. Birinci yöntemde "toplantı yetersayısı bulunamayarak" nedenine bağlı olarak birleşim kapatılırken; ikinci yöntemde "Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden" birleşim kapatılmaktadır. Siyasal parti grupları arasında çalışmama yönünde bir anlaşma olduğunda, parti disiplininin de etkisiyle,²¹ grupların milletvekillerini toplantıya sokmayarak taktiksel bir girişimle toplantı yetersayısının bulunamaması sağlanmaktadır. Ancak gerçekte toplantı yetersayısı sağlanamaması gibi bir sorun yoktur; bu anlaşmalı bir durumdur. Yani parlamento bünyesindeki iktidar-muhalefet veya çoğunluk-azınlık denkleminin bu konu kapsamında askıya alındığı söylenebilir. Zira, toplantı yetersayısı bilinçli olarak bulundurulmayarak o günkü çalışmaların yapılmaması sonucu yaratılmaktadır. Bu uygulamanın iki sakıncası vardır. *Birincisi*, milletvekilleri toplantıda olmadıkları için yok sayılırlar ve bu devamsızlığı olan milletvekilleri için sorun meydana getirir. *İkincisi* ise, partiler arasında mutabakat olmaması halinde ortaya çıkar. Partiler arasında mutabakat oluşmamışsa, muhalefet partilerinin Genel Kurula gelerek istedikleri görüşmeleri iktidar veya çoğunluk grubu olmaksızın yapmaları gibi bir hal bulunmaktadır. Bu yüzden de iktidar veya çoğunluk partileri bu tür bir mutabakat olmadığında, bu yöntem yerine ikinci yöntemi kullanırlar.

"Başkanlık Divanının teşekkül etmemesi" adını taşıyan ikinci yöntem, Başkanlık Divanında görevli kâtip üyelerden birinin Divanda yerini almaması

²¹ Parlamentoların çalışmalarında ve karar alma sürecinde parti disiplininin de önemli bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Özellikle parti lideri ve parti yönetici kadrosu veya parti programı, siyasi parti üyelerini bir siyasi fikir etrafında, bağlı bir şekilde hareket etmeye yönlendirmektedir. Bu hususun siyasi partilerin özellikle parlamento içi işleyişinde "grupçu anlayış" doğrultusunda belirleyici olması ve uygulamaya konulması, üyelerin bu odakta hareket etmeye zorlanmasını sağlamak üzere bazı yöntem ve araçlara sahip olmasını ifade etmektedir. Bu konuda bkz. Ergun Özbudun (1968), **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 1-4; William A. Robson (1960) **İngiliz Hükümet Sistemi** (Çeviren: Kemal Fikret Arık), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, Ankara, s. 12 vd.; Vincenzo Miceli (1946) **Modern Parlamentolar**, (Çeviren: Atif Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara, s. 41, 47; Kılıç (2010), s. 25.

hususuna dayanmaktadır. Bu duruma karşılık gelen kimi örnekler gösterilebilir. Örneğin TBMM Genel Kurulu’nun 31 Aralık 2013 tarihli 41. Birleşiminden şu örnek verilebilir:

“BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 41’inci Birleşimini açıyorum.

Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden çalışmalarımıza başlayamıyoruz.

Bu nedenle, kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen...

BAŞKAN - ...diğer işleri sırasıyla görüşmek için 2 Ocak 2014 Perşembe günü saat 15.00’te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum.”²²

Bu örneğin yaşandığı hafta, “Divanın teşekkül etmemesi” ve “toplantı yetersayısı bulunmaması” araçlarını kullanarak, 24 Aralık 2013’ten 2 Ocak 2014 tarihine kadar uzun sayılabilecek bir “çalışmama” evresine gidilmiştir.²³ Zira görüleceği üzere ne ara verme ne de tatil kararı alınmıştır. Bu uygulama, ara vermenin birden fazla ya da bölünerek uygulanmamasının sonucudur. Yapılan uygulamayla bir ara verme kararına da gerek kalmadan, Genel Kurul’un dolaylı yoldan “ara vermesini” olanaklı kılmıştır.

Bir başka örnek ise, 31 Mart 2019 tarihinde yapılan Mahallî İdareler Genel Seçimleri öncesindeki gelişmelerden verilebilir. TBMM Genel Kurulu 24 Şubat 2019 tarihli 57. Birleşiminde, çalışmalarına ara verme kararı almıştır.²⁴

“...Bugün çalışmalarımızı tamamlarsak Meclisimizin seçimlerden önceki son çalışma günü. Pazar günü sadece Meclis Başkanlığı seçimi için toplanacağız. Bugünkü görüşmelerin de bugün ortaya çıkan bu güzel tablo içerisinde cereyan etmesini diliyorum. Görüşmeleri de sonuçlandırarak pazar günü yapılacak olan seçimlere kadar kısa bir ara; ondan sonra, martın sonuna kadar da diğer tatil programımızı değerlendirmek üzere ara vereceğiz...”

²² TBMM Genel Kurul Tutanağı, Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 41, 31.12.2013, s. 23.

²³ Bakırcı (2015), s. 50-52.

²⁴ Bkz. Kılıç (2020), s. 300-301. TBMM Genel Kurul Tutanağı, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 56, 21.02.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ham/b05601h.htm> (24.03.2019).

TBMM Genel Kurulu, tutanaklarda da görüldüğü üzere Mart ayının sonuna kadar çalışmalarını sürdürmemiş, fakat 27 Mart 2019 Çarşamba günü toplanması gerekirken bu birleşimde de "*Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden*" taktiğine başvurulmuş, yani Başkan "aç-kapa" yöntemini işletmiş ve bu durum tutanaklara şöyle yansımıştır:

"BAŞKAN – Türkiye Büyük Millet Meclisininin 58'inci Birleşimini açıyorum.

Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden çalışmalarımıza başlayamıyoruz.

Bu nedenle, denetim konuları ve kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işleri sırasıyla görüşmek için, 28 Mart 2019 Perşembe günü saat 14.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum".²⁵

Öyle ki bu taktik yalnızca 27 Mart 2019 tarihli birleşimde işlememiş, 28 Mart, 2 Nisan, 3 Nisan, 4 Nisan, 9 Nisan, 10 Nisan, 11 Nisan, 16 Nisan ve son olarak 17 Nisan 2019 tarihlerinde olmak üzere on defa "*Başkanlık Divanı teşekkül etmediği*" gerekçesiyle TBMM Genel Kurulu "yirmi bir gün" çalışma yapmamış, yani fiili olarak ara verme süresinin de üst sınırını aşarak adı konulmamış bir yöntemle gerek Anayasa'ya gerekse İçtüzüğe aykırı bir şekilde adeta adı konmamış bir "*tatil*" yapılmıştır.²⁶ Bu durumun ise yukarıda vurgulanan "parlamentonun sürekliliği" ilkesine aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Aç-kapa taktiklerine, dünya ölçeğinde yayılım gösteren ve Dünya Sağlık Örgütü tarafından küresel salgın bir hastalık olarak kabul edilen "*corona virüsü (covid-19)*"²⁷ vakıası sebebiyle ortaya çıkan süreçte yeni yöntemler eklenmiştir. Salgın hastalık devlet düzenlerinde ve toplumsal hayatın işleyişinde önemli aksamalara yol açmış ve insan yaşamı bakımından önemli bir tehdit meydana getirmiştir. Özellikle kolektif olarak çalışma düzenine dayalı olarak faaliyet yürüten parlamentolar bakımından çalışmaların aksamasına ve Meclislerin

²⁵ "...BAŞKAN – Sayın milletvekilleri, gündemimizdeki konular tamamlanmıştır. Alınan karar gereğince, denetim konuları ve kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işleri sırasıyla görüşmek için 27 Mart 2019 Çarşamba günü saat 14.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum".

Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 57, 24.02.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ham/b05701h.htm> (24.03.2019).

²⁶ Kılıç (2019), s. 302-303.

²⁷ <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (16.04.2020).

çeşitli tedbirler almalarına ve çalışmalarına ara vermelerine neden olmuştur. Ancak vurgulamak gerekir ki bu tür salgın hastalıklar konusunda TBMM'nin çalışmalarını yapamaması sonucuna götürecektir bir sebep olarak ne Anayasa'da ne de İçtüzükte bir hüküm bulunmaktadır. Buna bağlı olarak “ara verme” veya “tatil”e karar verme koşuluna rastlanmamaktadır. Bu gelişmeler doğrultusunda TBMM kimi birleşimleri bakımından yukarıda belirttiğimiz “*Başkanlık Divanı teşekkül etmediği*” gerekçesine dayanarak “aç-kapa” yoluyla çalışmalarını yürütmemiştir.²⁸ Bu durum 27. Yasama Döneminin, 3. Yasama yılında 73, 74 ve 77. Birleşimlerde sürdürülmüş ve bu husus tutanaklara şöyle yansımıştır:²⁹

“BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 77'nci Birleşimini açıyorum.

Başkanlık Divanı teşekkül etmediğinden çalışmalarımıza başlayamıyoruz.

Bu nedenle, alınan karar gereğince kanun teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işleri sırasıyla görüşmek için 7 Nisan Salı günü saat 15.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum.”

Bu konuda son gelişme ise, salgın hastalığa karşı alınan tedbirler çerçevesinde TBMM Genel Kurulunun çalışmalarını ertelemesi, Genel Kurulun 15 Nisan 2020 tarihli 86. Birleşiminde, hem “toplanmama” hem “ara verme” kararlarını birlikte kullanması yoluyla gerçekleştirilmiş; 16 Nisan 2020 tarihli 87. Birleşimde ise yine “*Başkanlık Divanı teşekkül etmediği*” gerekçesine dayanarak “aç-kapa” yoluna başvurulmuştur. TBMM Genel Kurulunun 15 Nisan 2020 tarihli 86. Birleşiminde aldığı karar şöyledir:

“...Genel Kurulun 21, 22, 28, 29 ve 30 Nisan 2020 Salı, Çarşamba ve Perşembe günleri toplanmaması,

²⁸ **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 2, Birleşim: 57, 24.02.2019.

²⁹ **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 73, 26.03.2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=23431&p5=H (08.04.2020); **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 74, 26.03.2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=23432&p5=H (08.04.2020); **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 77, 02.04.2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=23435&p5=H (08.04.2020).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarına 5 Mayıs 2020 tarihinden başlamak üzere on gün süreyle ara verilmesi...".³⁰

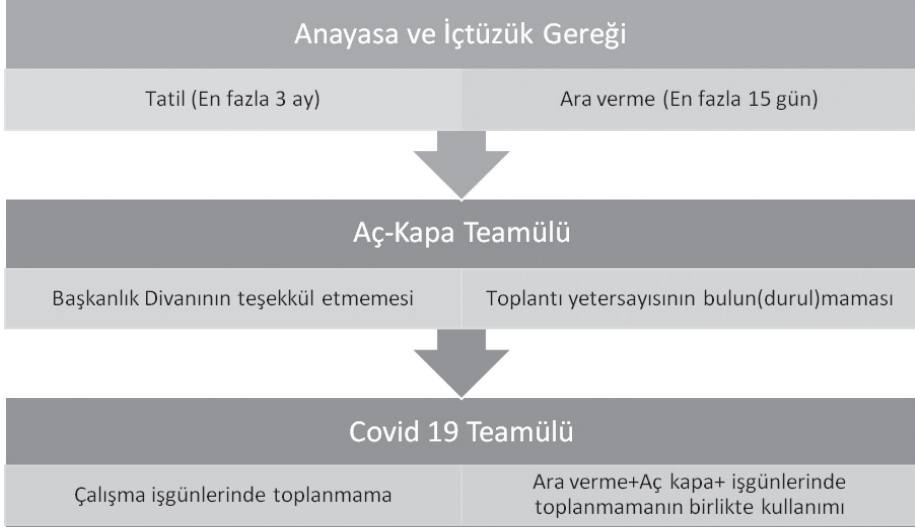
Alınan kararda ilk olarak, teker teker gün sayımı yoluyla TBMM Genel Kurulunun toplanmayacağı günler seçilerek "iş günü" hesabına başvurulmuş ve 21, 22, 28, 29 ve 30 Nisan günleri olmak üzere "5 gün" belirlenmiş; ikinci olarak da Genel Kurulun çalışmalarına 10 gün ara vermesine karar verilmiştir. Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde düzenleme altına alınmamış bir usulle, iki tarih arasında geçen süre hesabı yerine Genel Kurulun çalışmalarını yürüttüğü günler üzerinden gün seçimi usulüyle adeta "iş günü" hesabı yaparak yeni bir taktik geliştirmiştir. Bu kararda az evvel de vurgulandığı üzere, TBMM "ara verme" ile birlikte "toplantı" biçiminde bir yöntem geliştirerek ara verme süresinin aşılmasını olanaklı kılmıştır. Teorik olarak TBMM'nin ara verme ve tatil dışında "toplantı" kararı olması mümkün değildir. Nitekim "Başkanlık Divanının teşekkül etmemesi nedeniyle toplanamama" ve "toplantı yetersayısının bulunamaması nedeniyle toplanamama" yöntemleri, tatil ve ara vermenin aşılması için geliştirilmiş araçlardır. TBMM'nin toplanmama kararı alması biçiminde bir yetkisi olsaydı, bu tür yöntemlerin neden geliştirildiği ve birer günlük toplanmama kararları yerine neden uzun süreli toplanmama kararlarının alınmadığı soruları yanıtız kalırdı. Bu tür bir karar muhtemelen TBMM İçtüzüğü'nün 54. maddesinin 2. fıkrasındaki şu hükmüne dayandırılmıştır:

"Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul, toplantı hafta, gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, diğer günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilir".

Bu hükmün, Anayasa'nın tatilin üst sınırını üç ay olarak belirleyen hükmüyle birlikte değerlendirilmesi gerekir. Bu durumda değişiklik yapma yetkisi, "toplantı" yönünde değişiklik yapma yetkisi verecek biçimde yorumlanamaz. Genel Kurul, örneğin Salı günü yerine Pazar günü toplanmayı ya da ayrıca Cumartesi günü toplanmayı kararlaştırabilir, ancak belli bir günde toplanmamayı kararlaştıramaz. Aksi takdirde Genel Kurulun üç aylık tatil üst sınırını aşma yetkisinin olduğunu kabul etmek gerekecektir.

Özetlemek gerekirse, son gelişmelerle birlikte TBMM'nin çalışmalarına ara vermesine olanak tanıyan yöntemler şu şekilde gösterilebilir:

³⁰ TBMM Genel Kurul Tutanağı, Yasama Dönemi: 27, Yasama Yılı: 3, Birleşim: 87, 16.04.2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=23445&p5=H (17.04.2020).



Şekil 3. Tatil ve ara verme kural ve teamülleri

3. Tatil ve Ara Verme Esnasında (Olağanüstü) Toplantı

Gündelik dilde tatilde ve ara vermede iken toplantıya çağrılan meclisin toplantısı “*olağanüstü toplantı*” olarak adlandırılmaktadır. Öğretide de, tatil veya ara verme sırasında, TBMM’nin toplantıya çağrılması *olağanüstü toplantı* olarak tanımlanmaktadır.³¹ Ancak bu tür toplantılar, parlamentonun sürekliliği ilkesinin uygulandığı ülkelerde *olağanüstü toplantı* olarak adlandırılmaz. Nitekim 1982 Anayasası ve yürürlükteki İÇtüzükte olduğu gibi daha önceki Anayasa ve İÇtüzüklerde de *olağanüstü toplantı* kavramı hiç kullanılmamıştır. Bunun nedenini anlamak için, yukarıda ele alınan “*parlamentonun sürekliliği*” ve “*parlamentonun süresizliği*” ilkelerinin anlamını açıklığa kavuşturmak ve olağanüstü toplantı kavramını bu ilkeler çerçevesinde yorumlamak gerekir.

a) Parlamentonun Sürekliliği Kuralı ve Anayasalardaki Yansımaları

(1) 1921 Anayasası Dönemi

“*Parlamentonun sürekliliği*” kuralı, bir meclisin yasama dönemi boyunca sürekli olarak toplanmak zorunda olduğunu ve toplantılarına belli bir sürenin üstünde ara veremeyeceğini ifade etmektedir.

Bu kuralın nedeni yasama organının milli egemenlik ilkesiyle ilişkilendirilmesidir. Egemenlik kavramı doğası gereği süreklidir. Devletin kurucu unsurlarından biri olan egemenlik kavramı, sürekliliği sayesinde

³¹ Tanilli (1982), s. 280.

devletin sürekliliğini sağlar. Dolayısıyla egemenliğin kesintiye uğraması, devletin de kesintiye uğraması anlamına geldiğinden devletin yıkımı anlamına gelir. Yasama organı egemenliğin somutlaştığı organ olarak düşünüldüğünde, egemenliğin sürekliliğini sağlamak adına yasama organının da sürekliliği sağlanmaya çalışılır. Nitekim Osmanlı Devleti'nin çöküşünden sonra milli egemenlik ilkesini hayata geçirmek için 23 Nisan 1920'de oluşturulan TBMM, yasama, yürütme ve yargı erklerini uhdesinde toplamış ve daha önce aktarılan Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesiyle, "*Büyük Millet Meclisi(nin), hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder*" düzenlemesini getirmiştir.

TBMM aynı zamanda Kurtuluş Savaşı'nı da yönetmekle görevli olduğundan, bütün yetkileri kendisinde toplamış ve savaşta işi şansa bırakmamak için ara verme ve tatili kesin olarak yasaklamıştır. Aynı madde daha sonra 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile anayasal dayanağa kavuşturulmuştur. Bu nedenlerle Kuruluş Savaşı'nın yürütüldüğü dönemdeki kurallar, "meclis hükümeti sistemine (*conventional system*)" dayanan ve her üç erki bünyesinde barındıran TBMM'nin sürekli olarak toplanmak zorunda olduğunu ve çalışmalarına hiçbir şekilde ara veremeyeceğini öngörmektedir. Dolayısıyla parlamentonun sürekliliği kuralının 1921 Anayasası'nda en saf biçimiyle yer aldığını belirtmek gerekir.

(2) 1924 Anayasası Dönemi

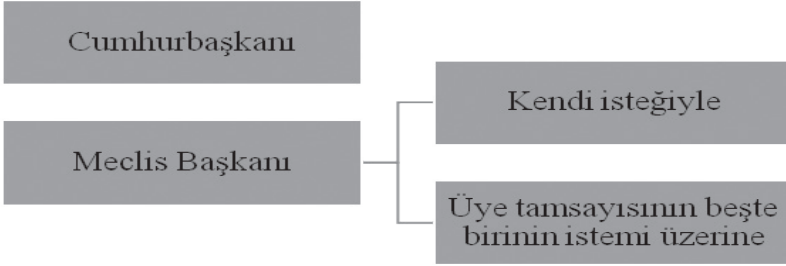
1924 Anayasası'nın süreklilik ilkesini sürdürdüğü söylenebilir. *İlk olarak*, Anayasa'nın 13. maddesinde "*Sabık Meclis lâhik Meclisin içtimaina kadar devam eder (Eski Meclis yeni Meclisin toplanmasına kadar devam eder)*" biçimindeki hüküm, görevi sona eren Meclis ile yeni seçilen Meclis arasında hiçbir boşluğa izin vermeyerek süreklilik ilkesini benimsemiştir. Eski Meclisin görevinin, yeni Meclisin seçilmesine kadar değil toplanmasına kadar sürdüğü hüküm altına alınarak daha sonraki anayasalarda ortaya çıkan duraksamalara yer verilmemiştir. Meclislerden biri toplanmadan eski Meclisin görev süresi sona ermediğinden Meclisin bulunmadığı tek bir an bile bulunmadığından, süreklilik ilkesi benimsenmiştir denebilir.

İkinci olarak, tatilin tanımlanma biçimi süreklilik ilkesinin varlığının kanıtıdır. Süreklilik ilkesini uygulayan sistemlerde esas olan "toplantı hali" olduğundan tatil bir üst sınırla tanımlanır. "Süreksizlik ilkesi" ise toplantılara bir üst sınır getirir ve geriye kalan zamanın tatilde geçirilmesini zorunlu kılar. 1924 Anayasası, Meclisin altı aydan fazla tatil yapamayacağını öngörerek tatile bir üst sınır getirmiş ve toplantı halini olağan durum olarak tanımlamıştır.

Üçüncü olarak, olağanüstü toplantı kavramı ile süreklilik ilkesi bağdaşmadığından,³² Anayasa, tatilde iken toplantıya çağrılan Meclisin toplantısını olağanüstü toplantı olarak adlandırmamış ve böylece Meclisin olağan halinin toplantı hali olduğunu; tatilde iken toplantıya çağrılan Meclisin olağan haline geri döndüğünü üstü örtülü olarak kabullenmiştir. Anayasa’nın 19. maddesi kuralı şöyledir:

“Tatil esnasında Reisicumhur veya Meclis Reisi lüzum görürse Meclisi içtimaa davet edebileceği gibi âzadan beşte biri tarafından talep vukubulursa Meclis Reisi dahi Meclisi içtimaa davet eder”.

Düzenlemeye göre tatildeki Meclisi toplantıya çağırma yetkisi olanlar şu şekilde gösterilebilir:



1924 Anayasası’nın süreklilik ilkesiyle uyumlu olan bu düzenlemeleriyle ilk bakışta çelişkili görülen bir başka düzenlemesi bulunmaktadır. Sözü edilen düzenleme şöyledir:

“İntihap devresinin hitâmından evvel Meclis aded-i müretbinin ekseriyet-i mutlakasüle intihâbât tecdit olunursa yeni içtimâ eden Meclisin intihap devresi ilk Teşrin-i-sânîden başlar. Teşrin-i-sânîden evvel vaki olan içtimâ, fevkalâde bir içtimâ addolunur.”

Teziç, bu düzenlemeyi eleştirmekte ve bu maddede geçen “*fevkalâde bir içtimâ addolunur*” ibaresinden yola çıkarak bu deyimın süreklilik ilkesiyle bağdaşmadığını belirtmektedir.³³ Aslına bakılırsa, buradaki “*olağanüstü bir toplantı sayılır*” ibaresinin tatildeki bir meclisin toplantıya çağrılmasıyla hiçbir ilgisi yoktur. Yukarıda açıklandığı gibi bu tür toplantılar “*Tatil esnasında... içtimaa davet edilen*” Meclisin toplantısına olağanüstü toplantı

³² Teziç (1980), s. 159.

³³ Teziç (1980), s. 157.

adı verilmemiştir ve burada da olağanüstü toplantıdan değil olağanüstü sayılan bir toplantıdan söz edilmektedir.

Bu maddede dönemle ilgili bir başka sorun çözülmeye çalışılmaktadır. Sorun daha önce yasama yılı tanımlanırken ortaya konulmuş bir sorundur. Seçimler sonunda toplanan Meclisin ilk toplantısı, genellikle yasama yılının ilk toplantısıyla örtüşmediğinden, bir yasama yılında yasama dönemindeki yıl sayısından fazla yıl bulunabilmekteydi. 1924 Anayasası yasama yılı ile yasama dönemindeki yıl sayısını örtüştürmek için, Meclisin ilk toplantısından yasama yılının ilk toplantısına kadar geçecek süreyi dönem hesabından çıkarmayı uygun bulmuştur. Böylece birinci yasama yılı da diğer yasama yılları gibi "Kasım ayının ilk günü" başlamış olacak ve dönemdeki yıl sayısı yasama yılı sayısına eşit olacaktı. Seçimlerden sonra toplanan Meclisin ilk yasama yılının başlangıcına kadar geçireceği süre ise bir yasama yılı olarak adlandırılmak yerine artık yıl anlamında olağanüstü bir toplantı sayılmaktadır. Aslında toplantının olağanüstü bir niteliği yoktur ve bu yüzden bu tür yasama yıllarının "*olağanüstü bir toplantı*"³⁴ olarak adlandırılması yerinde olmamıştır.³⁵ Ancak bu noktadan yola çıkarak, 1924 Anayasası'nın olağanüstü toplantıyı tanımlamakla, süreklilik ilkesi yönünden tutarsızlık içinde olduğu eleştirisinde haklılık bulunmamaktadır. Özetle söylemek gerekirse 1924 Anayasası "*olağanüstü bir toplantı*" ibaresini kullanmışsa da, "parlamentonun sürekliliği" ilkesini zedeleyecek bir *olağanüstü toplantı* kavramını kesinlikle kullanmamıştır. Dolayısıyla bütün söylenenler birlikte değerlendirildiğinde, 1924 Anayasası'nın süreklilik ilkesini benimsemiş olduğu söylenebilir.

(3) 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası da önceki Anayasalara hâkim olan geleneği sürdürmüş ve süreklilik ilkesini korumuştur. Yani, 1961 Anayasası da, 1924 Anayasası gibi yeni seçilen Meclis ile eski Meclis arasında bir kesintiye izin vermek istememiştir. Anayasa'ya göre "*Yenilenmesine karar verilen meclisin yetkileri, yeni meclisin seçilmesine kadar sürer*".

Esasında, 1924 Anayasası'nın bu konuda öngördüğü ilke, süreklilik kuralıyla çok daha büyük bir uyum içerisindedir. Çünkü eski Meclisin yetkilerinin, yeni Meclisin seçilmesine kadar değil toplanmasına kadar süreceği öngörülmüştür. Buna göre, eski Meclisin görev süresi, bir miktar kısaltılmış gibi görünmektedir. Bu durumda, yeni seçilen Meclisin seçildiği gün yetkili olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Oysa yeni Meclis ancak toplandıktan sonra tüzel kişilik

³⁴ Burada "*olağanüstü toplantı*" değil "*olağanüstü bir toplantı*" ibaresinin kullanılması da olağanüstü toplantıdan değil yasama yılı yönünden olağan nitelikler taşımayan bir toplantının kastedildiğini göstermektedir.

³⁵ Bu tür yasama yılları "*artık yasama yılı*" olarak adlandırılabilirdi. Bu sayede bu sürelerin özel bir yasama yılı olduğuna da vurgu yapılmış ve yasama yılıyla bağlantısı tümüyle koparılmamış olurdu.

kazanabilmekte ve görev ve yetkilerini kullanmaya başlayabilmektedir. Dolayısıyla Anayasa’daki bu düzenlemeye rağmen, eski Meclisin görev ve yetkilerinin yeni Meclis seçilinceye kadar değil toplanıncaya kadar sürdüğünü kabul etmek bir zorunluluktur. Bu durumda maddede geçen “seçilmesine” sözcüğünü 1924 Anayasası’nda olduğu gibi “toplantısına” olarak anlamak gerekmektedir.

1961 Anayasası’nın süreklilik ilkesini koruduğuna ilişkin bir başka kanıt yine 1924 Anayasası’nda olduğu gibi “olağanüstü toplantı” kavramını hiçbir yerde kullanmamış olmasıdır. 1961 Anayasası, 1921 Anayasası’nda olduğu gibi seçimlerden sonra yasama yılının başına kadar geçecek süreyi de yasama yılının kapsamı dışına çıkarmak istemediği için, bu tür süreler için “olağanüstü bir toplantı” deyimini de kullanmamıştır. Dolayısıyla 1961 Anayasası’nın olağanüstü toplantı kavramına yer vermeyerek süreklilik ilkesine uygun davranmaya çalıştığı sonucuna ulaşılabilir. Anayasa’nın ara verme ve tatilde iken toplantı çağrısına ilişkin 83. maddesi şöyledir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, araverme veya tatil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır. Meclis Başkanları da, kendi Meclislerini doğrudan doğruya veya üyelerinin beşte birinin istemi üzerine toplantıya çağırırlar”.

1961 Anayasası’ndaki düzenlemelerin ana hatlarıyla benzer olmakla birlikte bazı ayrıntılar bakımından 1924 Anayasası’ndan farklılaştığı söylenebilir. 1961 Anayasası “ara verme” kavramını da getirdiğinden, sadece tatilde değil ara vermedeki meclisin de toplantıya çağrılabilceğini öngörmüştür. İki Anayasa arasındaki bir başka fark, 1961 Anayasası’nın çift meclisli bir parlamento kurmuş olmasından kaynaklanmıştır. 1961 Anayasası’na göre her iki Meclisin de ara verme ve tatilde toplantıya çağrılması olanaklıdır.

Düzenlemeye göre, ara verme ve tatilde Meclisleri toplantıya çağırma yetkisi olanlar şu şekilde gösterilebilir:



1961 Anayasası'nın süreklilik ilkesiyle tutarlı olan bu kuralı 1973 tarihli TBMM İktüzüğüne doğru yansıtılmamış ve Anayasa'ya aykırı İktüzük düzenlemeleri süreklilik ilkesini zedelemiştir. Bu Anayasa'ya aykırılıkları görmek için 1973 İktüzüğünün 7. maddesindeki ilk düzenlemeyi aktarmak yararlı olacaktır:

"Tatil veya araverme sırasında Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisini; Millet Meclisi Başkanı Millet Meclisini ... olağanüstü toplantıya (vba) çağırdığı takdirde, Millet Meclisi çağrı günü toplanır.

Millet Meclisi Başkanı, olağanüstü toplantı çağrısını doğrudan doğruya veya en az doksan milletvekilinin imzasını taşıyan gerekçeli bir önerge üzerine yapar. Bu çağrıda, olağanüstü toplantı gün ve saatinin ve bu toplantıyı gerektiren konunun belirtilmiş olması şarttır.

Olağanüstü toplantıda birleşim açılınca, Başkan, ilkönce çağrı yazısını okutur ve bu toplantıyı gerektiren konu görüşülür.

Olağanüstü toplantıyı gerektiren konu üzerinde Yasama Meclislerince yapılması gerekli işlemler tamamlanınca, Millet Meclisi çalışmalarına devam karar verebilir".

Maddedeki ilk ve en belirgin Anayasa'ya aykırılık, Anayasa'da hiç öngörülmediği halde "olağanüstü toplantı" teriminin kullanılmış olmasıdır. Teziç, bu düzenlemenin Anayasa karşısında hukuken bir anlam taşımadığını belirtmektedir. Bunun nedeni olağanüstü toplantıyı kabul eden sistemlerdeki Meclislerin sürekli değil belirli bir zaman dilimi ile sınırlı olarak faaliyet göstermeleridir.³⁶

Meclisler, "süreksizlik ilkesi"nin geçerli olduğu sistemlerde ancak belirli sürelerde toplanma hakkına sahip olduklarından, ihtiyaç olduğunda belli kişilerin isteği üzerine olağanüstü olarak toplanırlar. Olağan durumlarda isteseler de toplanamayacakları durumlar için, özel koşullar olduğunda özel istem üzerine toplandıklarından olağanüstü hale geçmişlerdir. Oysa süreklilik ilkesinin geçerli olduğu ülkelerde meclisler isterlerse hiç tatile girmeyebilirler. Bu durumda istem üzerine toplantıya çağrıldıklarında, olağan durumlarına geri dönmüş olurlar, toplanmış olmalarını "olağanüstü" olarak adlandırmayı gerektiren bir durum sözkonusu değildir. Dolayısıyla, 1973

³⁶ Teziç (1980), s. 157-158.

tarihli TBMM İktüzüğünün Anayasa’da kullanılmayan “olağanüstü toplantı” kavramını kullanmış olması Anayasa’ya açıkça aykırılık oluşturur. İktüzükteki *ikinci* Anayasa’ya aykırılık, İktüzüğün “toplantıyı gerektiren konu görüşülür./ Olağanüstü toplantıyı gerektiren konu üzerinde Yasama Meclislerince yapılması gerekli işlemler tamamlanınca, Millet Meclisi çalışmalarına devam karar verebilir” biçimindeki hükmüdür. Teziç’in haklı olarak belirttiği gibi bu düzenleme süreksizlik ilkesini uygulayan parlamentolara özgü bir düzenlemedir. Çünkü bu parlamentolar olağanüstü toplanmış olduklarından, bu süreyi fazlaca uzatmadan çağrı konusu olan düzenlemeyi görüştüktan sonra tatile girerler. Bunların tatile girmek için yeni bir karar almaya ihtiyacı yoktur. Olağan koşullarda toplanma yetkileri olmayan bir zaman diliminde, aciliyeti olan önemli bir konuyu görüşmek üzere toplanmışlardır ve bu görüşmeyi tamamlar tamamlamaz tekrar tatile girmek zorundadırlar.

Dolayısıyla Millet Meclisi’nin toplantılara devam için karar vermek zorunda olması, ancak süreksizlik ilkesini uygulayan ülkeler için geçerli olabilir. Süreklilik ilkesinin geçerli olduğu sistemlerde toplantıya çağrılan Meclis diğer konuları görüşmek için karar almak zorunda değildir; gündemindeki diğer konuları görüşmeye devam etmek zorundadır. Meclis olağan haline geri dönmüştür ve yeniden tatile girebilmek için yeni bir tatil kararı almak zorundadır. Meclisin tatilden dönmüş olması olağan durumuna geri döndüğü ve kendisi için olağanüstü hal olan tatil durumuna son verdiği anlamına gelir. Çağrı konusu işi görüştüktan sonra tatile geri dönerek tatilini tamamlaması gerekmez. Nitekim 1961 Anayasası’nın 83. maddesinin bu konudaki hükmü şöyledir:

“Araverme veya tatil sırasında toplantıya çağrılan Meclisler, önce, bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yaparlar”.

Bu hüküm uyarınca, tatilde ve ara vermede iken toplantıya çağrılan Meclislerin *öncelikle* toplantıyı gerektiren konuyu ve ardından gündemlerindeki diğer konuları görüşmeleri gerekmektedir. Başka bir anlatımla Anayasa, ara verme ve tatilde iken toplantıya çağrılan Meclislerin *sadece* toplantı çağrısı konuyu görüşmelerini öngörmemiş, bu konuyu öncelikle görüşmeleri zorunluluğu getirmiştir. Dolayısıyla İktüzükte, “diğer konular”ın görüşülmesi için karar alma zorunluluğu getirilmiş olması Anayasaya açıkça aykırılık oluşturmuştur. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 18 ve 22.11.1976 tarihli kararında bu durumu son derece anlaşılır biçimde ortaya koymuştur:

“... Anayasa’nın yukarıda belirtilen 83. maddesinin son fıkrası ile, ara verme veya tatil sırasında toplantıya çağrılan meclislerin önce bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yapmaları zorunluluğu öngörülmüş, başka konu-

ların görüşülemeyeceği yolunda ise engelleyici bir hüküm getirilmemiştir.

Anayasa'nın 64. maddesinin ilk fıkrasında, yasama meclislerinin genel olarak belirtilen görevlerinin başında kanun yapma işi gelmektedir.

Öte yandan yalnız İçtüzükler, tatil sırasında yapılan toplantıları 'olağanüstü' olarak nitelendirdikleri halde Anayasa'da böyle bir ayırma gidilmemiş, meclislerin tatil sırasında çağrı üzerine yapacakları toplantılar için sadece öncelikle görüşülecek konuya ilişkin bir ayrıcalık ve özellik öngörülmüştür. Bundan, Anayasa koyucunun, ister yasama yılı içinde, ister tatilde iken çağrı üzerine olsun meclislerin yapacakları toplantılar arasında bir ayırma gerek görülmediği ve görev bakımından tüm toplantıları aynı nitelikte kabul ettiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bu durum karşısında, gerek yasama yılında gerek çağrıya uyararak, toplantı halinde bulunan meclisler; Genel Kurullarınca saptanan belirli günlerde, gündemlerine göre yasama çalışmalarını sürdürmek zorundadırlar".³⁷

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, İçtüzük kuralını eleştirmekte ve kararını doğrudan Anayasa hükmüne dayandırmaktadır. Anayasa Mahkemesi, İçtüzük hükmünün Anayasa'ya aykırılığını saptamakla birlikte, hüküm dava konusu olmadığından herhangi bir karar vermemiştir.

İçtüzükteki üçüncü Anayasa'ya aykırılık toplantı çağrısının "gerekçeli bir önerge" ile yapılması zorunluluğudur. İçtüzükçe toplantıya çağrı önergesine gerekçeli olma zorunluluğu getirilmiş olması çeşitli nedenlerle Anayasa'nın sözüne ve ruhuna aykırıdır. Bunun sebebini aşağıda sıralayacağımız şu gerekçelere dayandırabiliriz:

i) Anayasa'da, çağrının biçimi hakkında herhangi bir kural bulunmamaktadır. Dolayısıyla İçtüzükte bu yetkinin kullanımını zorlaştıran ya da ortadan kaldırılmasına yol açan kurallar koymak Anayasa'ya aykırılık oluşturur. Nitekim İçtüzük, Millet Meclisi ve Senato Başkanlarının toplantı çağrısı ile Cumhurbaşkanının kendi isteği üzerine ya da Bakanlar Kurulunun istemi üzerine yapacağı çağrıda herhangi bir gerekçe koşulu aramamıştır. İçtüzük, Anayasa'nın sözüne aykırı biçimde, üye tamsayısının beşte birinin çağrı

³⁷ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas 1976/27, Karar 1976/51, Karar Tarihi: 18 ve 22.11.1976, Resmi Gazete Tarih-Sayı: 16.05.1977-15939.

isteminde bulunması durumunda gerekçe aranmasını zorunlu öngörmüştür. Milletvekillerinin toplantı çağrısında görüşülmesini istedikleri konuyu belirtmelerini istemek olağan bir durumdur. Çünkü toplantı konusunun diğer çağrı önergelerinde de belirtilmiş olması Anayasa gereğidir. 1961 Anayasası, “*Meclisler, önce, bu toplantıyı gerektiren konu üzerinde görüşme yaparlar*” cümlesinde, toplantı çağrısında, “toplantı konusu”nun açıklanmış olmasını dolaylı biçimde zorunlu kılmıştır. Ancak Anayasa’da gerekçe ile ilgili bir zorunluluk bulunmamasına rağmen milletvekillerine gerekçe zorunluluğu getirilmesi Anayasa ile bağdaşmamaktadır.

ii) Milletvekilleri tarafından yapılan çağrılarda gerekçe aranması, gerekçeyi değerlendirecek kişi ve kuruma gerekçenin ikna edici olup olmamasına göre farklı kararlar verme yetkisi tanır. Bu durumda TBMM Başkanı milletvekillerinin sunduğu çağrı önergesindeki gerekçeyi inceleyerek, kendi tutumu ve kanaatlerinden hareketle, uygun bulmadığı gerekçelere dayanarak toplantı çağrısını işleme koymama yetkisine sahip hale gelir. Böyle bir netice, Anayasa’nın amaçlamadığı bir sonuçtur. Anayasa yeterli sayıda milletvekilinin istemi üzerine TBMM Başkanının toplantı çağrısı yapmasını zorunlu kılmış ve bu konuda Başkana hiçbir takdir yetkisi vermemiştir. Ancak Anayasa’daki açık kurala rağmen İttüyükte çağrı önergelerine “gerekçe zorunluluğu” getirilmiş olması, Meclis Başkanlarının kimi zaman milletvekillerinin çağrı istemini “işleme koyup koymama” yetkisi verdiği şeklinde yorumlara neden olmuştur.

iii) Anayasa, araverme ve tatil sırasında toplanan Meclisin yetkileri bakımından tek sınır koymuştur: Önce “toplantı çağrısının konusunun görüşülmesi zorunluluğu”. Bu görüşmeler tamamlandıktan sonra, Meclis çalışmalarına devam edecek ve gündemindeki diğer konuları görüşmeye başlayacaktır. Toplantı çağrısının gerekçeli olması, Anayasa maddesinin bu şekilde anlaşılmasını engelleyecek ve bu tür bir doğru yorumun önünü kapatacaktır. Çünkü gerekçe, çağrı konusuna ilişkindir ve Meclisin gündeminde bulunan bütün konuları kapsayan bir gerekçe olamayacağı için, gerekçede belirtilmeyen diğer konuların görüşülmesi mümkün olmayabilecektir. Öte yandan milletvekilleri tarafından yapılmayan diğer çağrılarda gerekçe koşulu aranmadığından, bu tür çağrılarda diğer konuların görüşülememesi gibi bir sorun doğmayacaktır. Bu da çağrı önergeleri arasında Anayasa’da öngörülmeleyen bir farklılaşmanın yaratılması anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak 1961 Anayasası’nda süreklilik ilkesiyle uyumlu biçimde düzenlenen tatilde ve ara vermede toplantı konusu, 1973 İttüyükünde çeşitli yönlerden Anayasaya aykırı biçimde düzenlenmiştir.

(4) 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndaki düzenlemeleri ana hatlarıyla korumuştur. Anayasa’nın 93. maddesinde 1995 ve 2017 yıllarında değişiklikler

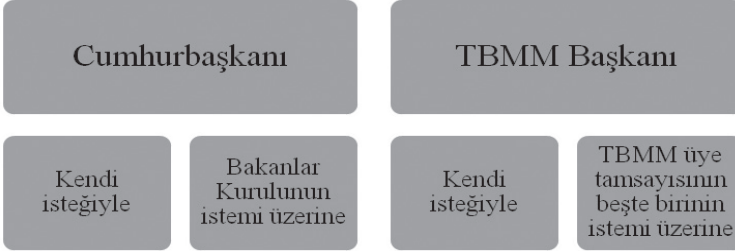
yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın kabul edildiği ilk halinde, Anayasa'nın 93. maddesi şöyle düzenleme altına alınmıştır:

"... araverme veya tatil sırasında, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır.

Meclis Başkanı da doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine Meclisi toplantıya çağırır.

Ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme veya tatile devam edilemez".

1982 Anayasası'nın, kabul edildiği ilk biçiminde, 1961 Anayasası dönemine göre yapılan değişikliklerden *birincisi*, çift meclisli sistemden tek meclisli sisteme geçilmesinin sonucu olarak, Senato Başkanına ait yetkiler maddeden ayıklanmıştır. Şu halde, 1982 Anayasası'nın kabul edildiği ilk biçimindeki düzenlemeye göre, ara verme ve tatilde Meclisi toplantıya çağırma yetkisi olanlar şu şekilde gösterilebilir:



1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'na göre yapılan değişikliklerin *ikincisi*, milletvekilleri tarafından yapılacak toplantı çağrısının "yazılı" yapılmasına ilişkin düzenlemedir. Ancak önergelerin yazılı sunulması zorunluluk haline getirilmesine rağmen, önergelere gerekçe eklenme zorunluluğu getirilmemiştir.

Getirilen *üçüncü* değişiklik "Ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme veya tatile devam edilemez" biçimindeki hükümdür. 1961 Anayasası'nda sadece çağrı konusunun öncelikle görüşüleceği belirtilmekte, konunun görüşülmesinden sonrasına ilişkin hiçbir hüküm bulunmamaktaydı. 1982 Anayasası'nda ise, bu konu görüşülmeden ara verme ve tatile devam edilemeyeceğine ilişkin bir düzenleme getirmiştir. Bu konudaki yorumlardan ilkinde göre, aslında süreklilik ilkesini benimsemiş olan 1982 Anayasası da

yeniden ara verme ve tatile dönmek için yeni bir karar verilmesini zorunlu kılmıştır. 1996 yılında yapılan İçtüzük değişikliğine yansıyan ikinci yorum ise bunun tersini ileri sürmektedir. Süreklilik ilkesine aykırı olan bu ikinci yoruma göre görüşülen konu tamamlandıktan sonra, çalışmalara devam kararı alınmadığı takdirde, ara verme ve tatile devam edilmelidir.³⁸

1982 Anayasası döneminde, 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü yürürlükte kalmaya devam ettiğinden, bu İçtüzüğün neden olduğu sorunlu uygulamalar varlığını sürdürmüştür. Nitekim yukarıda sözü edilen örnekler aslında 1982 Anayasası döneminde yaşanan örneklerdir. Ama örneklerde yaşanan sorunların kaynağı 1973 tarihli İçtüzüktür. İçtüzüğün sözü edilen sorunlu maddesi 1996 yılında yapılan İçtüzük değişiklikleri sırasında gündeme gelmiş ve yeniden düzenlenmiştir. Maddede yapılan değişikliklerle Anayasa’ya aykırılıkların bir kısmı giderilmekle birlikte, kimi yönleri açısından ise yeni anayasaya aykırılıklar oluşturulmuştur.

Yeni düzenlemenin olumlu yönlerinden *birincisi*, İçtüzüğün 7. maddesinde yer verilen “*olağanüstü toplantı*” teriminin İçtüzükten tümüyle çıkarılmış olmasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi süreklilik ilkesinin uygulandığı ülkelerde olağanüstü toplantı olamayacağından, süreklilik ilkesini benimseyen İçtüzükten bu terimin çıkarılması yerinde olmuştur. *İkincisi* ise, maddede milletvekilleri tarafından verilen toplantı çağrısı önergelerinin “gerekçeli” olması zorunluluğunu sürdürmekle, gerekçeli olma zorunluluğunun yarattığı en önemli sorunu çözmüştür. İçtüzüğün 7. maddesinin 2. fıkrasına, “*Üyelerin beşte birinin imzasını taşıyan gerekçeli önergedeki çağrı istemini ise en geç yedi gün içinde yerine getirir*” biçiminde bir hüküm eklenerek, Meclis Başkanının, milletvekillerinin istemi üzerine yapılan çağrıda takdir yetkisine sahip olmadığı hususu kesinleştirilmiştir.

Bununla birlikte, Meclis Başkanlarının kimi zaman milletvekillerinin çağrı istemini “işleme koyup koymama” yetkileriyle ilgili tartışmaların yaşandığı bir örnekte³⁹ TBMM Başkanı bu konuda takdir yetkisi bulunduğunu iddia ederek toplantı çağrısı yapmamıştır. Olayda Siirt Milletvekili Aydın Baran ve 100 milletvekili, 01.10.1987 tarihinde, seçimlerle ilgili yasalarda değişiklik yapılmasını sağlamak amacıyla, 03.10.1987 tarihinde toplanılmak üzere TBMM Başkanlığına toplantıya çağrı önergesi vermişlerdir. Başkanlık çağrı istemini şu gerekçeyle işleme koymamıştır:

“...TBMM İçtüzüğünün 7 nci maddesi, *olağanüstü toplantı isteğinin bir gerekçeye dayandırılmasını şart koşmuştur.*

³⁸ Bu konuya 1996 İçtüzük değişiklikleri kapsamında değinilecektir.

³⁹ Burada incelenecek örnekler 1982 Anayasası döneminde yaşanmasına rağmen, bu dönemde çıkarılan İçtüzükteki hatalı düzenlemeye dayandıklarından bu kapsamda değerlendirilmiştir.

Başkanın bu gerekçe üzerinde her türlü değerlendirme ve incelemeyi yapması İçtüzüğü'nün Başkanlığa verdiği bir görevdir. Yapılacak inceleme sonucunda, gösterilen gerekçenin, olağanüstü durumların doğurduğu nadir hallerde Başkanlıkça paylaşılmaması mümkündür. Nitekim, başvurunuza konu olan gelişme böyle bir durumla yakından ilgilidir.

(...) siyasi ve toplumsal törelerle bağdaştırılması uygun görülmeyen ve toplumumuzda pek çok çalkantı ve ihtilat-lara yol açması kaçınılmaz bulunan ... Meclisin toplantıya çağırılması mümkün görülmemiştir..."⁴⁰

Anayasa'ya aykırılığı konusunda hiçbir tereddüt bulunmayan bu tür bir işlemin nedeni İçtüzükte getirilmiş olan gerekçe zorunluluğudur. Önergede gerekçe zorunluluğu olmasaydı, önerge gerekçeli olarak sunulmazdı ve Başkan da bu konuda bir takdir yetkisi kullanmaya kalkışmazdı. Bu örnek daha sonra tekrarlanmamış olmakla birlikte benzer tartışmaların yaşandığı görülmüştür. Örneğin 1999 yılında "Küskün Milletvekilleri Olayı (küskünler hareketi)" olarak bilinen olayda benzer tartışmalar yaşanmıştır. 20. yasama döneminin sonunda TBMM'nin seçim kararı almasından sonra, çok sayıda milletvekili siyasi partilerin aday listelerine konmayınca, buna tepki göstermiş ve farklı siyasi partilerden olmalarına rağmen ittifak yaparak toplantı çağrısı isteminde bulunmuşlardır. TBMM Başkanı, 116 milletvekilinin istemi üzerine, 13.03.1999 tarihinde toplantı çağrısı yapmış ve Tunceli Milletvekili Kamer Genç'in "Her seçim kararı sonrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi tam seçime giderken, devlet büyük masraflar yaparken, o zaman listeye girmeyenler" tarafından yapılan bu çağrının gereğinin yerine getirilmemesi konusunda bir "usul tartışması" başlatmak istemiştir.⁴¹ Ancak Başkan şu sözlerle usul tartışması istemini reddetmiştir:

"Sayın Genç, ben, Anayasa ve İçtüzüğü'nün çok açık hükümleri karşısında, Meclis Başkanının Meclisi toplantıya ça-

⁴⁰ TBMM Başkanlığı Genel Sekreterliği, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü'nün 01.10.1987 tarih ve 9480/36930 sayılı yazısı. TBMM, Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi.

⁴¹ "KAMER GENÇ (Tunceli) - Sayın Başkan, bu konuda, Meclis Başkanının Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi var mıdır yok mudur konusunda, Anayasa ve İçtüzük konusunda, müsaade ederseniz, usul tartışması yapalım. Bu usul tartışması sonunda Meclisimizde oylanıp, bu oylama sonucunda bir karar verilecektir. Bana göre, bu konuda en yetkilisi Anayasa Mahkemesi. Bu bir karardır, eylemlerle bir tüzük değişikliğidir. Bunun bir Anayasa Mahkemesinin de kontrolünden geçmesinde yarar var; memleketin geleceği bakımından da... Rica ediyorum Sayın Başkan, isterseniz, bir usul tartışması açalım. Ben, aleyhte söz istiyorum". Bkz. **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 20, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 54, 13.03.1999, s. 7.

*ğır mama gibi bir yetkisi olmadığı görüşündeyim. Kaldı ki, bu benim görüşüm değil, ben, Anayasa maddesini okuyorum. Ben, bu çağrı kararını vermeden önce, bu konuda, ilgili kişilerden, gerekli bilgileri, gerekli yorumları ve sonuçta da değerlendirmelerini aldım. O nedenle, Anayasa ve İçtüzüğüün çok açık hükümleri karşısında, ben, burada bir usulsüzlük görmüyorum, bir usul müzakeresi açılmasına gerek duymuyorum”.*⁴²

Sonuç olarak çağrı isteminin “gerekçeli” olması Meclis Başkanlarının toplantı çağrısı yapıp yapmamaya ilişkin bir takdir yetkisi bulunduğu şeklinde yorumlara yol açtığından Anayasa’ya aykırılığın kaynağı olmuştur.

Nitekim yukarıda aktarılan 1999 yılında yaşanan örnekte, TBMM Başkanı tereddütsüz biçimde toplantı çağrısı yapmış ve bu konuyu tartışmaya bile açmamıştır. Çünkü maddenin açık hükmüne göre Başkan istem bulunması halinde yapıldığında çağrı yapmak zorunda olduğu gibi aynı zamanda bu çağrıyı da “en geç yedi gün içinde” yapmak zorundadır. İçtüzüğüün 7. maddesinin 4. fıkrasında süreklilik ilkesiyle bağdaşmayan olumsuz yön ise “konu üzerinde gerekli işlemler tamamlanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarına devam karar vermediği takdirde, tatile veya aravermeye devam olunur” hükmünde yer almıştır. Bu hüküm aslında 1982 Anayasası’nın 93. maddesinin yukarıda aktarılan ikinci yorumuna dayanmaktadır.

1982 Anayasası, aslında 1961 Anayasası’nda olduğu gibi önce toplantı çağrısı konunun görüşülmesini güvenceye almak istemiştir. Meclis bu konuyu görüştüğten sonra çalışmalarına devam edebileceği gibi, tatil ve ara vermeye de devam edebilir. Ara verme ve tatile devam edebilmesi için yeniden karar vermesi gerekir. Çünkü toplantı haline dönen Meclis olağan çalışma düzeninde çalışmalarını sürdürebilecektir. Ancak bu halden çıkmak için ise yeni bir karar almak zorundadır. İçtüzük ise maddeyi böyle anlamamış ve çalışmalara devam edebilmek için yeni bir karar alınmasını zorunlu kılmıştır.⁴³ Bu düzenlemenin süreksizlik ilkesini uygulayan ülkelere ait bir düzenleme olduğuna hiçbir kuşku bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu kuralın Anayasa’ya aykırı olduğunu söyleyebiliriz.⁴⁴ “Olağanüstü toplantı” terimine karşı çıkmayan Tanilli bile “Olağanüstü toplantıda tatile girmek, yeni bir kararı gerektirir” diyerek aynı görüşü paylaşmıştır.⁴⁵

⁴² **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, Yasama Dönemi: 20, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 54, 13.03.1999, s. 7.

⁴³ Bu konuda örnekler, Anayasa Mahkemesi kararları ve öneriler için bkz. Bakırcı (2000), s. 94-112.

⁴⁴ Teziç (1980), s. 156-161.

⁴⁵ Tanilli (1982), s. 296.

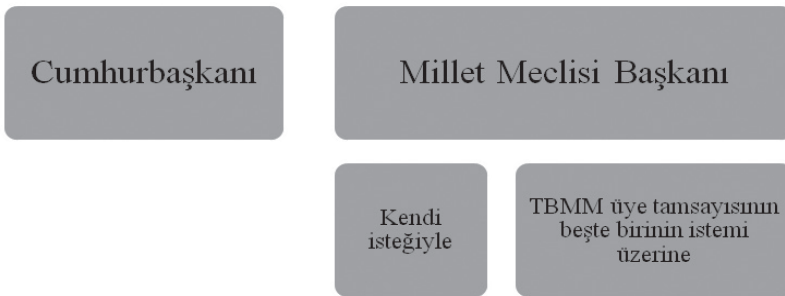
21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikler, TBMM'nin ara verme ve tatil esnasında iken toplantı konusunun da yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Bunun nedeni, "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak nitelendirilen yeni Anayasal sistemde, Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca yürütme yetkisi ve görevinin yalnızca "Cumhurbaşkanı" tarafından kullanılacak olması sebebine bağlı olarak Bakanlar Kurulunun lağvedilmiş olmasıdır. Zira Bakanlar Kurulu olmayınca, bu Kuruldan gelecek bir talebin varlığı da sözkonusu olamayacaktır. Bu nedenle Anayasa'nın 93. maddesinden "Bakanlar Kurulu" ibaresi çıkarılmış ve 09.10.2018 tarih ve 1200 sayılı TBMM Kararı ile yapılan İçtüzük değişikliğinde, bu durum İçtüzüğün 7. maddesine de yansıtılmıştır. Anayasa'da yer alan yeni düzenleme şöyledir:

"...ara verme veya tatil sırasında Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır.

Meclis Başkanı da doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine, Meclisi toplantıya çağırır.

Ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme veya tatile devam edilemez."

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişikliklerle birlikte, ara verme ve tatildeki Meclisi toplantıya çağırma yetkisi olanlar şu şekilde gösterilebilir:



b) "Parlamentonun Süreksizliği" İlkesi

"Parlamentonun süreksizliği" ilkesi, bir meclisin yasama dönemi boyunca sürekli olarak toplanamayacağını ve toplantılarının süresinin bir üst sınırı bulunduğunu ifade etmektedir. "Parlamentonun sürekliliği" ilkesi, egemenliğin sürekliliği ilkesinden türetilmekle birlikte, kuvvetler ayrılığı

ilkesinin uygulandığı sistemlerde “egemenliğin sürekliliği” ile “parlamentonun sürekliliği” ilkesi arasındaki bağ kopmaktadır.

Egemenliğin kaynağı olan halk, temsili rejimlerde, egemenliğini yetkili organları aracılığıyla kullanmaktadır. Bu organlar yasama, yürütme ve yargıdır. Egemenliğin sürekli olması bu organların sürekliliğiyle ilişkili değildir. Bu organlardan birisinin işleyişi pekâlâ belirli bir dönem kesintiye uğrayabilir. Nitekim kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş olan 1982 Anayasası’nın 6. maddesinde “egemenliğin, kayıtsız şartsız Millete ait olduğu” belirtildikten sonra, Türk Milletinin, egemenliğini, Anayasa’nın koyduğu esaslara göre, “yetkili organları eliyle” kullanacağı anayasal güvence altına alınmıştır. Sonraki maddeler (7, 8, 9. maddeler) “yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğunu”; “yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını”; “yargı yetkisinin ise Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağını” öngörmüştür. Bu nedenle Anayasa’da değişiklik yapılarak süreklilik ilkesi yerine “süreksizlik ilkesi”nin benimsenmesi, egemenliğin sürekliliği ilkesine herhangi bir aykırılık yaratmamaktadır. Bu nedendir ki “milli egemenlik” ilkesini benimseyen çok sayıda gelişmiş demokratik parlamenter sistemde süreksizlik ilkesi benimsenmiştir. Süreksizlik kuralının siyasal teoride de önemli savunucuları vardır. Nitekim, John Locke parlamentonun sürekli olarak toplanmaması gerektiğini şu sözlerle ortaya koymaktadır:

“Yasama İktidarı, devlet gücünün, topluluğun ve topluluk üyelerinin korunması için nasıl kullanılacağını yönlendirme hakkı olan iktidardır. Ancak sürekli olarak yürütülmesi gereken ve her zaman yürürlükte kalmaları gereken bu yasaların çok küçük bir zaman diliminde çıkarılabilmelerinden dolayı yasamanın her zaman yapacak bir işi olmadığından her zaman toplantı halinde olmasının gereği yoktur. Yasalar yapma iktidarına sahip aynı kişilerde de, bu yasaların yürütülmesi iktidarını da ellerine geçirmek için iktidarı elde tutmaya yönelik insani zayıflığın cezbediciliği aşırı büyüklükte olabilir; yasalar yapma iktidarına sahip olanlar yasaların yürütülmesi iktidarının ele geçirerek, kendilerini, yaptıkları yasalara itaat etmekten muaf tutabilir ve hem yapımı hem de yürütülmesi aşamalarında yasayı kendi özel çıkarlarına uydurabilir ve böylece toplumun ve yönetimin amacına aykırı biçimde topluluğun geriye kalmasından farklı bir çıkara sahip hale gelebilirler: Bu neden-

le, bütünüün iyiliğinin gerektiği gibi dikkate alındığı doğru düzenlenmiş devletlerde, yasama iktidarı, yeteri kadar toplanan, kendi başlarına ya da başkalarıyla birlikte müşterek biçimde yasalar yapma iktidarına sahip, yasaları yaptıktan sonra yeniden dağılarak kendileri de kendi yaptıkları yasalara tabii hale gelen çeşitli kişilerin ellerine verilir; Yasamacıların yasaları kamu yararı için yapmış olmaları, gözetmeleri gereken yeni ve yakın bağıdır".⁴⁶

Benzer biçimde Montesquieu da yasama organının sürekli toplanmaması gerektiğini şu sözlerle açıklamaktadır:

"Yasama organının kesintisiz biçimde toplanması yararlıdır. Bu şekilde toplanmak temsilcilere yük olacağı gibi yürütme organı için de aşırı bir yük oluşturur. Çünkü yasama sürekli toplantı halinde olursa yürütme organı yürütme işlevini yerine getireceği yerde ayrıcalıklarını ve yürütme yetkisini savunmaktan başka bir şey düşünmeyecektir. Ayrıca yasama organı sürekli olarak toplanacak olsaydı, ölmüş olan milletvekillerinin yerine yenilerini seçmekten başka bir şey yapmazdı ve bu durumda da yasama organının bir kez yozlaşması halinde buna çare bulunamazdı...".⁴⁷

Bu düşünceler çeşitli ülkelerin anayasalarına da yansımış ve bu ülkelerde süreksizlik ilkesi benimsenmiştir. Süreksizlik ilkesini benimseyen İspanya Anayasası, tatilin üst sınırını değil toplantıların üst sınırını saptamıştır. İspanya Anayasası ve İttüzüğüne göre yasama meclisleri yılın "Eylül-Aralık" ve "Şubat-Haziran" olmak üzere sadece iki döneminde toplanabilir. Bu iki dönem dışında Meclis toplanmamaktadır. Olağanüstü durumlar varsa, yapılacak şey parlamentoyuolağanüstü toplantıya çağırmaktır. Anayasa'ya göre olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi olanlar, "hükümet", "Süreklilik Temsilciler Heyeti" ve "Meclislerin her birinin üye tamsayısının salt çoğunluğu"dur. İspanya Anayasası'nın 73. maddesi ve İttüzüğün 61. maddesi uyarınca; Meclisler, süreksizlik ilkesine uygun biçimde, özel bir gündemle olağanüstü toplantıya çağrılabilir ve bu konu görüşülür görüşülmez toplantıya son verilmesi zorunludur.⁴⁸ Bu ilkenin bir başka sonucu milletvekili ve senatörlerin görev

⁴⁶ John Locke (2019), **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, (Çeviren: Fahri Bakırcı), Serbest Kitaplar, Ankara, s. 153-154

⁴⁷ Montesquieu (2005), **The Spirits of the Laws** (A. M. Cohler, B. C. Miller, & H. S. Stone) Cambridge: Cambridge University Press, Book 11, C. VI, s. 161.

⁴⁸ Fahri Bakırcı (2014), "İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine", **AÜHF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 1, s. 12-13.

sürelerinin dönemin sonunda ya da fesih kararının alındığı gün sona ermesidir; yani, yeni Meclisin seçilip toplanmasına gerek yoktur.⁴⁹

İspanya’da parlamentonun süreksizliği kuralı nedeniyle oluşturulan önemli bir kurul “Sürekli Temsilciler Heyeti”dir. Meclis feshedildiğinde ya da görev süresi bittiğinde, yeni meclis henüz seçilmemiş olsa bile, görevi sona eren Meclisin yeniden toplanması mümkün değildir. İşte bu dönemlerde bir boşluk oluşmaması için 21 üyeli, adeta minyatür bir yasama organı veya geçici Meclis oluşturulmaktadır. Parlamentonun kanatlarından her biri, asgari 21 üyeden oluşan ve parlamento gruplarının her birinin güçleri oranında katılımının sağlandığı bir “*Sürekli Temsilciler Heyeti’ne (Diputación Permanente)*” sahiptir. Anayasa’nın 78. maddesine göre, bu Heyetlere ilgili Meclis Başkanı başkanlık etmektedir. Heyet bir tür küçük Meclistir. Bu Heyet, Meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda, sınırlı sayıda işi Meclis adına yapmakla yetkilidir.⁵⁰

Süreksizlik kuralını uygulayan ülke örneklerinden bir başkası ise Avusturya’dır. Bu ilke gereğince, Meclisin ne kadar toplanacağı değil, ne kadar tatil yapması gerektiği belirtilmiştir. Avusturya Anayasası’nın 28. maddesine göre; Federasyon Başkanı, Ulusal Meclisi her yıl 15 Eylül’den önce başlayamayan ve bir sonraki yılın 15 Temmuz tarihini aşamayan olağan bir yasama için toplantıya çağırarak yetkili kılınmıştır. Meclisin kendiliğinden toplanamaması ve toplantı çağrısının Federal Başkan tarafından yapılması “süreksizlik ilkesi”nin sonucudur. Meclisin toplantı döneminin tatil zorunluluğu ile tanımlanmış olması da süreksizlik kuralının sonucudur. Meclis yılda en az iki ay tatil yapmak zorundadır. Ancak bu ‘en az’ tatil süresidir. Zira çok daha uzun süre tatil yapılabilir. Örneğin Meclis, 15 Eylül yerine 15 Mart tarihinde toplantıya çağrılabilir ve bu durumda dahi 15 Temmuz’da tatile girmek zorundadır. Bu durumda yıllık çalışma süresi dört ayla sınırlandırılmış olmaktadır. Anayasa’nın 28. maddesi ve İçtüzüğü’nün 46. maddesi uyarınca, bu inisiyatif tümüyle Federasyon Başkanına aittir. Başkanın Meclisi çalıştırmamasının bir alt sınırı yoktur ama Meclisi çalıştırmasının 10 aylık bir üst sınırı vardır.⁵¹

SONUÇ

Devletler anayasal tercih olarak “*parlamentonun sürekliliği*” veya “*parlamentonun süreksizliği*” ilkelerinden birini seçme hakkına sahiptirler. Bu seçimin ülkelerin siyasal-anayasal kültür ve geleneklerinin etkisinde gerçekleşeceği çok açıktır. Bu ilkelerin her birinin kendine göre avantaj ve

⁴⁹ Bakırcı (2014), s. 11-12.

⁵⁰ Bakırcı (2014), s. 34-35.

⁵¹ Fahri Bakırcı (2013), “Avusturya Parlamentosu Üzerine”, **GÜHF Dergisi**, Cilt: 27, Yıl: 2013, Sayı: 1-2, s. 1198.

dezavantajları bulunmaktadır. Bu tercihlerin yerindeliliği de kuşkusuz ayrı bir tartışma konusudur. Tartışma konusu olmaması gereken sorun şudur: Belli bir ilkeyi benimseyen bir ülkenin, diğer ilkenin bazı bileşenlerini kendi ilkesine eklememesi ve norma karşı uygulamalarla eklektik bir sistem yaratması doğru değildir. Türkiye'de, Anayasacılık gelişmeleri ve parlamentonun çalışma düzeni de göz önüne alındığında, 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü'nün bu yönden sorunlu olduğu ve ayrıca özellikle son dönemlerde TBMM'nin aldığı kararlarla "ara verme" ve "tatil" bakımından kimi sorunları doğurabilecek yöntemlere veya taktiklere başvurduğu söylenebilir.

1982 Anayasası'nda toplantı yapılmamasını olanaklı kılan iki araç "ara verme" ve "tatil"dir. Anayasa'ya göre, TBMM her yıl 3 ay tatil yapma hakkına sahiptir ve süreklilik ilkesi gereğince bu karar alınmaksızın tatile girmek mümkün değildir. TBMM'nin "1 Temmuz"da kendiliğinden tatile girmesi, tatil yapılmasını zorunlu kılar ki bu tür bir anlayış Anayasa'ya aykırıdır, çünkü bu durumda TBMM sürekli toplanarak tatil yapmama hakkını İçtüzük nedeniyle kaybetmiş olur. Tatil yapmama için yeni bir karar almak gerekir. TBMM dilediği zaman tatile girme ve tatilini bölerek kullanma hakkına sahip olduğunda, yasama yılının başından itibaren gerek duydukça belirli uzun aralarla tatile girebilir ve toplantı yapmama ihtiyacını kullanabilir. Örneğin tatilini birer aylık üç ayrı parça halinde kullandığında, uzun tatil ihtiyacını karşılayabilir. TBMM, İçtüzükte 15 gün olarak belirlenmiş olan ara verme hakkını da aynı anlayışla kullanabilir. Bütün bu uygulamalar süreklilik ilkesine uygun olduğu gibi, TBMM'nin uygulanması güç teamüller geliştirmesini de gereksiz kılar.

TBMM tatil ve ara vermeyi süreklilik ilkesine uygun yorumlamadığından "aç-kapa" başlığı altında iki yöntem ve "Covid 19 Pandemisi" nedeniyle de iki yeni yöntem geliştirmiştir. Bu yöntemler yaşanan *Pandemi* nedeniyle haklı görülebilir ve desteklenebilir. Ancak daha sonraki dönemlerde emsal olarak kullanıldıklarında yasama organı açısından son derece tehlikeli sonuçlar üretebilirler. Çünkü TBMM Genel Kurulunun "12 işgünü" *toplanmama* kararı alarak bir ay hiç toplanmaması sonucu ortaya çıkabilir. Bu durumda "48 işgünü" *toplanmama* kararı Genel Kurul'un 4 ay toplanmaması anlamına gelecektir. Bu sonuç Anayasa ve İçtüzükte ara verme ve tatile getirilen 3 ay 15 günlük sınırın 4 ay daha aşılması anlamına gelecektir. Bu, süreklilik ilkesinin keyfi biçimde ortadan kaldırıldığı anlamına gelir.

KAYNAKÇA

- Arsel, İlhan (1965), **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları -Birinci Kitap: Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Mars Matbaası, Ankara.
- Bakırcı, Fahri (2000), **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, İmge Yayınevi, Ankara.
- Bakırcı, Fahri (2014), “İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine”, **AÜHF Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 1.
- Bakırcı, Fahri (2013), “Avusturya Parlamentosu Üzerine”, **GÜHF Dergisi**, Cilt: 27, Yıl: 2013, Sayı: 1-2.
- Duguit, Leon (1954) **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çeviren: Süheyp Derbil), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt: I, Ekin Basım Yayın, Bursa.
- Gündüz, Harun (2012), “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde veya Ara Vermede Toplantı”, **TBB Dergisi**, Sayı: 103, s. 285-289.
- Güneş, Turan (1965), **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Has, Volkan (2009), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Helms, Ludger (2006), “The Changing Parameters of Political Control in Western Europe”, **Parliamentary Affairs**, Vol: 59, No: 1.
- İba, Şeref (2017), **Parlamento Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- İba, Şeref (2001), **Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Kılıç, Abbas (2010), **Parlamentar Rejimlerde ve Türkiye'de Bakanların Bireysel Siyasi Sorumluluğu**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Kılıç, Abbas (2020), **Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Kili, Suna & Gözübüyük, A. Şeref (1985), **Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Lipson, Leslie (1984), **Demokratik Uygarlık**, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara.
- Locke, John (2019), **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, (Çeviren: Fahri Bakırcı), Serbest Kitaplar, Ankara.

- Miceli, Vincenzo (1946) **Modern Parlamentolar**, (Çeviren: Atıf Akgüç), Ulus Basımevi, Ankara.
- Montesquieu (2005). **The Spirits of the Laws** (A. M. Cohler, B. C. Miller, & H. S. Stone) Cambridge: Cambridge University Press, Book 11, C. VI, s. 161.
- Neziroğlu, İrfan (2005), "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar ve Öneriler", **DEÜHFD**, Cilt: 7, Sayı: 2, s. 1-32.
- Onar, Erdal (2007), "Güncel Demokrasilerde Parlatentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", **Erdoğan Teziç'e Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, Ergun (1968), **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Robson, William A. (1960) **İngiliz Hükümet Sistemi** (Çeviren: Kemal Fikret Arık), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Strøm, Kaare (2000), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", **European Journal of Political Research**, Vol: 37 No: 3.
- Tanilli, Server (1982), **Devlet ve Demokrasi (Anayasa Hukukuna Giriş)**, Say Yayınları, İstanbul.
- Teziç, Erdoğan (1980), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İÜHF Yayınları, İstanbul.
- Anayasa Mahkemesi Kararları.
- TBMM Genel Kurul Tutanakları.
- TDK Sözlük.