

İçtüzüğün 87'nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri

Semra Gökçimen*
Volkan Has**

1. Giriş

Kanun tasarı ve teklifleri TBMM'de görüşülürken aynen kabul edilmeyebilirler. Tasarı ve teklifler daha komisyon aşamasındayken, değişiklik yapılması mümkündür. Genel Kurul tasarı veya teklifin TBMM Başkanlığına sunulduğu ilk halini değil, komisyonun kabul ettiği metni görüşür. Ancak bu metin de Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında değiştirilebilir. Ne var ki, bu değişikliğin yapılabilmesi için değişiklik önerileri verilmiş olması ve bu önerilerin kabul edilmiş olması gerekir.¹

Bu çalışmada komisyonlarda verilen değişiklik önerilerine ilişkin usul ve esaslar ihmal edilmiş, tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında verilmiş bulunan değişiklik önerilerine ilişkin kurallar ve uygulamalar İçtüzüğün 87'nci maddesi çerçevesinde incelenmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde, 5.3.1973 tarihli ve 584 karar numaralı TBMM İçtüzüğündeki değişiklik önerilerine ilişkin ilk düzenleme ve sonrasında söz konusu maddede yapılan değişiklikler ve gerekçeleri ortaya konulmuştur. Bu bölümde öncelikle teklifleri baz alınmış, tekliflerin Anayasa Komisyonu ve

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı.

** Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Yasama Uzmanı.

¹ Fahri, Bakırcı, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Yayınevi, Ankara, 2000, s. 425.

Genel Kuruldaki görüşmeleri sırasında ileri sürülen görüş, öneri ve gerekçeler de aktarılmaya çalışılmıştır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesince iptal edilen 87'nci maddenin ilgili hükümleri ve Mahkemenin iptal gerekçelerine yer verilmiştir.

Çalışmada daha sonra, değişiklik önergeleri konusunda Genel Kurulda açılmış bulunan usul tartışmalarına değinilmiş ve öne sürülen görüşler ve varsa alınan kararlar tek tek irdelenmiştir.

Son olarak, değişiklik önergelerinin taşınması gereken şekil şartları ve görüşülme usul ve esasları bu konudaki uygulamalar ve karşılaşılan sorunlarla birlikte ortaya konulmaya çalışılmıştır.

2. Değişiklik Önergelerinin TBMM İçtüzüğündeki Düzenlenişine Tarihsel Bakış

2.1. 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı TBMM İçtüzüğündeki Değişiklik Önergelerine İlişkin İlk Düzenleme

Değişiklik önergeleri, 5.3.1973 tarihli ve 584 karar numaralı TBMM İçtüzüğünde, ilk kez, 2/706 esas numaralı İçtüzük teklifinin kabulü ile düzenlenmiştir.² Değişiklik önerleriyle ilgili madde, teklifte şu şekilde kaleme alınmıştır:

“Değiştirgeler

Madde 119. Kanunlarda veya İçtüzükte aksine hüküm yoksa, kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, değiştirilmesi veya metne

² Çorum Milletvekili Abdurrahman Güler, Tunceli Milletvekili Kenan Aral, Muş Milletvekili Nermin Neftçi, İstanbul Milletvekili Reşit Ülker, Konya Milletvekili Mustafa Kubilay İmer ve Van Milletvekili M. Salih Yıldız'a ait (2/706) esas numaralı İçtüzük teklifi Anayasa Komisyonunda görüşülerek, bir çok değişiklikle kabul edilmiştir. Anayasa Komisyonunun 25/11/1972 tarihli raporu 763 sıra sayısı alarak basılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Genel Kurulun 5/3/1973 tarihli 72'nci Birleşiminde kabul edilen ve 584 Karar numarası alan Millet Meclisi İçtüzüğüne ait görüşme tutanakları şöyledir:

Dönem	Cilt	Birleşim	Sayfa	Dönem	Cilt	Birleşim	Sayfa
3	25	110	557	31	39	154	
	29	11	254	32	45	506:527	
		13	418:430		46	550	
		14	435:465	33	51	134:138	
		15	477:506		55	457:473,473:492	
		16	587:645,646:701		56	497:546	
	30	17	30,30:62		57	581:606	
		18	69:98,100:144	35	72	639:657	
		19	158:183				
		20	188:218,219:267				

madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon ve Hükümetçe her zaman değiştirge verilebilir.

Başkan, değiştiregeleri derhal esas komisyonun ve Hükümetin bilgisine sunar ve bunları, uygun gördüğü bir sırada görüşmeyi keserek Genel Kurula okutur.”

Bu düzenlemenin gerekçesi;

“Bu maddede, değiştiregeler düzenlenmiştir. Bunların görüşme devam ederken Genel Kurula okunması da Başkanın takdirine bırakılmıştır.”

şeklinde ifade edilmişti.

Anayasa Komisyonunca Teklifteki ilgili maddenin birinci fıkrası aynen kabul edilirken, madde başlığı

“Değişiklik önergeleri”

ve ikinci fıkrası da

“Değişik önergeleri ve gerekçeleri 500 kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine 500 kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır. Başkan, değişiklik önergesini derhal komisyona haber verir. Ve bunların özetlerini uygun gördüğü bir sırada görüşmeyi keserek Genel Kurula okutur.”

şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliğin gerekçesi, komisyon raporunda “119’uncu madde değiştirilerek 88’inci madde olarak kabul edilmiştir. Bu maddede verilecek önergelere 500 kelimeyi geçmeyen bir özet eklenmesi şartı konulmuştur. Bu limit gerek metni ve gerekse gerekçeleri kapsamaktadır.

500 kelime normal birbuçuk daktilo sayfası tutan bir metne tekabül etmektedir. Sayfa sınırlaması yerine kelime esas alınarak sınırlama yapılması tatbikatta daha çok kullanılan bir hususa uymak ve daha belirli bir kıstas bulmak içindir. 500 kelimelik sınırlama itibari olup bu limitin birkaç kelimeyle geçilmesi önergenin hükümsüzlüğü anlamına gelmez. Önergelere, böyle bir sınırlama koymak milletvekillerinin kanun teklif etme ve önerge verme yetkilerini kısıtlama anlamına gelmez. Zira:

1. Resmi dairelere verilen dilekçelerde, daireler arası yazışmalarda asıl yazıya bir özet eklemek zorunlu bir tatbikat haline gelmiştir.

2. Batı parlamentolarında her raporun başına bir özet eklemek örf ve adet haline gelmiştir.

3. Bu tarz bir özet Meclisin kanun yapma işlerini kolaylaştırır.

4. Özet bizzat önerge sahibinin asıl kastının Genel Kurul tarafından anlaşılmasına yardım eder. Çünkü, uzun metinler ekseriya okunmaz veya okunsa dahi takip edilip anlaşılması güçtür. Önerge özetini dinleyen veya okuyan üye önerge sahibinin maksadını kolayca anlar. Önergeye ilgi duyarsa daha geniş bilgi almak için önergenin tamamını okuyabilir ve bu suretle de önergelerin kabul edilme şansı daha çok artar.

5. Bu hüküm kasıtlı surette uzun önergeler vermek suretiyle Meclisin çalışamaz hale gelmesi sonucunu doğuran, engellemeleri önler.

Madde hükmüne göre özet üyelere basılıp dağıtılacak veya Mecliste sadece özet okunup asıl metin zapta eklenecektir.”

şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metin, verilen bir önerenin kabulü ile Genel Kurulda da değişikliğe uğramıştır. Ancak önerenin gerekçesi bulunmadığı gibi, bu madde üzerinde Genel Kurulda herhangi bir açıklayıcı beyanda da bulunulmamıştır. Genel Kurul görüşmelerinden sonra madde şu şekli almıştır:

“Değişiklik önereleri.

MADDE 88. Kanunlarda veya İçtüzükte aksine hüküm yoksa, kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, komisyona iadesi, değiştirilmesi veya metne madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Bu esaslar dairesinde milletvekilleri tarafından tasarı veya teklif maddelerinin her fıkrası için dörtten fazla önerge verilemez.

Bir kanun tasarısı veya teklifinin, basılıp dağıtılmasından sonra en çok beş gün geçmiş ve Genel Kurulda görüşüleceği gün, Başkan tarafından Genel Kurula en az kırk sekiz saat önce bildirilmişse; bu kanunun maddelerine ait değişiklik önergelerinin konuşulmasından en geç yirmi dört saat önce Millet Meclisi Başkanlığına verilmiş olması gereklidir. Kanunun görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek önergelerde en az beş üyenin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz.

Değişiklik önereleri önce veriliş, sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur. Başkan her önerge için komisyona, katılıp katılmadığını sorar. Komisyonun katılmaması halinde, önerge sahibi isterse beş dakikayı geçmemek üzere açıklama için söz alabilir.

Daha sonra önergeler işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. Komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyon geri isteyebilir.

Değişiklik önereleri ve gerekçeleri beş yüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beş yüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır. Başkan, değişiklik önergesinden derhal komisyonu haberdar eder.”

Görüldüğü gibi, verilen bir önerenin kabulü ile değişiklik önergelerine ilişkin madde Genel Kurulda kapsamlı olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikle, Teklifte ve Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metinde olmayan önemli düzenlemeler getirilmiştir. Bunlar;

– Kanun tasarısı ve teklifinin bir maddesinin komisyona iadesi konusunda da önerge verilebilmesi,

– Milletvekilleri tarafından tasarı veya teklif maddelerinin her fıkrası için dörtten fazla önerge verilememesi,

– Önergelerinin verilmiş zamanı ile ilgili düzenleme ve işin görüşülmesine başlanmasından sonra önergelerde en az beş imzanın bulunma zorunluluğu,

– Değişiklik önergelerinin önce verilmiş, sonra aykırılık sırasına göre okunup işleme alınacağı,

– Her önerge için Komisyona katılıp katılmadığı sorulacağı, komisyonun katılmaması halinde, önerge sahibine isterse beş dakikayı geçmemek üzere açıklama için söz verilebileceği,

– Önergelerin işaret oyu ile ayrı ayrı oylanacağı ve,

– Komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyonun geri isteyebileceğidir.

Değişiklik önergeleri ile ilgili bugünkü 87'nci maddenin esas ilkelerinin belirlendiği söz konusu önergenin gerekçesinin bulunmaması ve bu konuda Genel Kurulda söz alınmaması, bu düzenlemelerle ilgili açıklayıcı bilgilere ulaşılmasına engel olmaktadır.

2.2. Maddenin 16.5.1996 Tarihli ve 424 Numaralı Kararla Düzenlenişi

Değişiklik önergeleriyle ilgili maddenin 16.5.1996'da, 424 numaralı Kararla değiştirilmesinde, 2/158 esas numaralı İçtüzük değişiklik teklifi esas alınmıştır.³

³ Anayasa Komisyonu 11 içtüzük değişiklik teklifini (2/30, 2/52, 2/67, 2/89, 2/158, 2/161, 2/176, 2/177, 2/178, 2/183, 2/204) birleştirerek görüşmüştür. Anayasa Komisyonunun 3/4/1996 tarihli toplantısında içtüzük tekliflerini incelemek üzere bir Alt Komisyon kurulmuş, Alt Komisyon ise Anayasa komisyonunda alınan karar gereğince, geniş kapsamlı olan Denizli Milletvekili Hasan Korkmazcan ve 4 arkadaşının (2/158) esas numaralı kanun teklifini esas alarak İçtüzük değişiklik metnini hazırlamıştır. Anayasa Komisyonu 11 ve 16/4/1996 tarihli toplantılarında Alt Komisyon metni üzerinden görüşmelerini tamamlamış ve 24/4/1996 tarihli raporunu Meclis Başkanlığına sunmuştur. 13 Sıra sayılı olarak basılan ve dağıtılan İçtüzük değişiklik teklifi Genel Kurulun 16/5/1996 tarihli 53 üncü Birleşiminde kabul edilerek 424 numaralı Meclis Kararı olarak kabul edilmiştir. 1973 tarihli İçtüzükteki en kapsamlı değişiklik 424 sayılı kararla yapılmıştır.

Söz konusu Kararla İçtüzüğün;

- 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 29, 32, 36, 41, 43, 47, 48, 49, 50, 55, 56, 57, 58, 61, 63, 64, 65, 71, 72, 77, 82, 86, 98, 99, 100, 102, 106, 115, 117, 120, 123, 131, 137, 138, 140, 141, 143, 144, 147, 148, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 160 ve 162'nci maddelerinde geçen bazı ibare, kelime, yıl ve sayılar ile adı ve 5, 7, 10, 11, 14, 20, 23, 25, 27, 38, 60, 79, 88, 91, 92, 94, 96, 97, 103, 104, 107, 112, 113 ve 114'üncü maddeleri değiştirilmiş,
- 21, 32, 57, 77, 83, 105, 137, 144, 147 ve 149'uncu maddelerinde geçen bazı kelime, cümle ve ibareler ile 24 üncü maddesi metinden çıkarılmış,

Bu Teklifte ilgili madde;

“Değişiklik Önergeleri

Madde 87. Kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önerileri verebilir. Bu esaslar dairesinde Milletvekilleri tarafından maddelerin her fıkrası için dörtten fazla önerge verilemez.

Değişiklik önerileri kanun tasarısı ve tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren Başkanlığa verilebilir. Ancak, tasarısı veya teklifin görüşülmesine başladıktan sonra verilecek değişiklik önerilerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz.

Görüşülmekte olan tasarısı ve teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önerileri işleme konulmaz.

Görüşülmekte olan tasarısı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarısı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır.

Değişiklik önerilerinde, değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilir. Açık olmayan ve şarta bağlı önergeler işleme konulmaz.

Değişiklik önerileri gerekçeli olarak verilir.

Değişiklik önerileri ve gerekçeleri beşyüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beş yüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır.

Başkan, değişiklik önergesinden komisyona derhal bilgi verir.

Değişiklik önerileri önce veriliş, sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur.

Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Komisyon ve Hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı

- 43, 50, 52 ve 55'inci maddelerine bazı kelime, cümle ve ibareler ile yeni madde olarak 89, 90, 91, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 126, 127, 128, 129 ve 130'uncu maddeler eklenmiş,

- Diğer madde numaraları teselsül ettirilmiş ve atıflar düzeltilmiştir.

424 numaralı Karara ait Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne ait görüşme tutanakları ise şöyledir:

Dönem	Cilt	Birleşim	Sayfa
20	5	49	154:176
		53	524:581

geçmemek üzere açıklanabilir. Gerekçesi okunan önerge hakkında söz verilmez.

Daha sonra önergeler işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. Komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyon geri isteyebilir. Geri verilmesi kabul edildiği takdirde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlar veya kendi metninin aynen kabulünü isteyebilir. Genel Kurulun kararı kesindir.”

şeklinde düzenlenmişti. Teklifin madde gerekçesinde ise, Maddenin gerekçesi olarak,

“Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 88'inci maddesi, 87'nci madde olarak değiştirilmiş ve yapılan bu değişiklikte; görüşülmekte olan tasarı ve teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklikler yapan ve yeni bir kanun teklif niteliğinde olan değişiklik önergeleri ile şarta bağlı tutulan önergelerin işleme konulmayacağı; komisyon metninde bulunmayan, ancak değiştirilen kanunda yer alan ve tasarı ve teklifle çok yakın ilgisi bulunan bir maddenin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılacağı hükmüne bağlanmıştır.

Getirilen bir başka yenilikle de; önergelerin gerekçeli olması mecburiyeti getirilmiş, Komisyonun önergeye katılmaması halinde önerge sahibine beş dakikayı geçmemek üzere söz hakkı tanınırken, gerekçesi okunan önerge hakkında ise söz verilmemesi esası getirilmiştir.”

ifadelerine yer verilmişti.

Anayasa Komisyonunda İçtüzük değişiklik teklifini görüşmek üzere bir alt komisyon kurulmuştur. Alt komisyon teklifin 87'nci maddesi ile ilgili düzenlemeyi aynen kabul etmiştir. Anayasa Komisyonu alt komisyonun metnini görüşürken, Maddenin onuncu fıkrasını,

“Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve hükümete sorar. Komisyon ve hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir. Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez.”

şeklinde değiştirmiştir. Anayasa Komisyonu, raporunda, değişikliğin gerekçesi olarak,

“13'üncü madde ile İçtüzüğü'nün değişiklik önergelerini düzenleyen 88'inci maddesi 87'inci madde olarak, geçmiş uygulamalar gözönüne alınarak Genel Kurul çalışmalarına rahatlık getirecek şekilde düzenlenmiştir. Teklifin bu maddesine; gerekçesinin okunmasını isteyen teklif sahibine önergesi hakkında söz verilmemesini düzenleyen bir cümle bu nedenle eklenmiştir.”

ifadelerine yer vermiştir. Bu değişiklik ile, komisyonun yanı sıra Hükümetin de önergeye katılmaması halinde, önerge sahibine önergesinin gerekçesinin okunması veya beş dakika konuşma hakkının tanınması imkanı getirilmektedir.

Teklifin Genel Kurulun görüşmeleri sırasında verilen bir önergenin kabulü suretiyle maddenin yedinci fıkrası,

“Başkan, değişiklik önergesi hakkında komisyona ve gruplara derhal bilgi verir.”

şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle önergeler hakkında komisyonun yanı sıra gruplara da bilgi verilmesi yükümlülüğü düzenlenmiştir. İzmir Milletvekili Aydın Güven GÜRKAN tarafından önerge hakkında yapılan açıklamada, grupların oylanacak önergenin mahiyetini ve önemini anlamaları ve buna göre yanılmaksızın düşünceleri doğrultusunda hareket etmelerinin sağlanmasının amaçlandığı ifade edilmiştir. Başkanlık Divanınca, uygulamasının verilen önergelerin fotokopilerini komisyonun yanı sıra gruplara da yollaması suretiyle gerçekleştirileceği, ayrıca gruplardan önergeler hakkında görüş bildirilmesinin beklenmeyeceği vurgulanmıştır.

Madde ile ilgili Genel Kuruldaki diğer görüşmelerde ise, önergelerin gerekli olması gerektiği ve komisyon veya hükümetin katılmadığı değişiklik önergelerinde önerge sahibine konuşma hakkının tanınması ya da önergenin gerekçesinin okunmasının gerektiği tespit edilmiştir. Ayrıca Genel Kurulda verilen, ancak komisyon tarafından katılmayan önergelerin komisyonun yanı sıra gruplara da bildirilmesi yükümlülüğünü getiren önerge Genel Kurulca kabul edilmiş ve madde metnine bu ibare eklenmiştir.

2.3. Maddenin 7.2.2001 Tarihli ve 713 Numaralı Kararla Düzenlenişi

Değişiklik önergeleriyle ilgili 87'nci madde, ikinci kez, 7.2.2001 tarihli ve 713 numaralı Kararla değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikte 2/661 esas numaralı İçtüzük değişikliği teklifi esas alınmış olup⁴, Teklifte değişiklik şu şekilde kaleme alınmıştır:

⁴ Demokratik Sol Parti Grup Başkanvekili Ankara Milletvekili Aydın Tümen, Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkanvekili Erzurum Milletvekili İsmail Köse ile Anavatan Partisi Grup Başkanvekili Bartın Milletvekili Zeki Çakan'a ait (2/661) Esas Numaralı İçtüzük Değişiklik Teklifi Anayasa Komisyonunda görüşülerek 19/1/2001 tarihli Raporla Başkanlığa sunulmuş, Rapor 586 sıra sayısı olarak basılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Genel Kurulda kabul edilerek 713 Karar Numarası alan İçtüzük değişikliğine ilişkin görüşme tutanakları şöyledir:

Dönem	Cilt	Birleşim	Sayfa
21	53	50	550:555, 555:593, 594:614, 616
	54	51	45:87, 116:139
		55	315:378

“MADDE 5. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 87’nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi ile ikinci fıkrasının ilk cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve sekizinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

Bu esaslar dairesinde her madde için komisyon ve Hükümetçe birer, milletvekillerce, Anayasaya aykırılık önermeleri dahil, en fazla üç önerge verilebilir.

Değişiklik önermeleri, bir tasarı veya teklife ait sıra sayısının dağıtılmasından o tasarı veya teklif hakkında gruplar adına yapılacak konuşmalar bitinceye kadar verilebilir.

Beşten fazla imzalı önermelerde ilk beş imza okunur, kalan imzalar ayrıca tutanağa eklenir.”

Teklifte, değişikliğin gerekçesi,

“İçtüzüğü’nün 87’nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinin mevcut halinde sınırlama, sadece milletvekillerce verilecek önermeler için öngörülmüştür. Oysa, komisyon veya Hükümetçe verilebilecek önermeler için de ayrıca sınırlama getirilmesinin ve bu imkanın birer önerge ile sınırlandırılmasının,

Ayrıca, maddeler üzerinde verilebilecek Anayasaya aykırılık önermelerinin de, bu cümlede öngörülen sınırlamaya dahil edilmesinin yani, milletvekillerce, her madde için, Anayasaya aykırılık önermeleri dahil üçten fazla önerge verilememesinin,

Böylece, bir tasarı veya teklifin maddeleri üzerinde işleme konulabilecek önerge adedinin ihtilafa mahal bırakılmayacak şekilde düzenlenmesinin,

Tasarı ve tekliflerin görüşülmesinde, maddeleri üzerinde (verilen önermeler üzerinde) ayrıca görüşme açılmayacağı dikkate alınarak; Başkanlığa verilen değişiklik önermeleri üzerinde Başkanlıkça gerçekleştirilecek işlemlere (önermelerin; madde metinleri ile mutabakatının kontrol edilmesi, geliş ve aykırılık sıralarının belirlenmesi, komisyon ve Hükümet ile gruplara verilecek önerge suretlerinin hazırlanması... v.s.) fırsat verilmesini teminen, maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinin de değiştirilmesinin ve değişiklik önermelerinin, görüşmeye konu tasarı veya teklif hakkında gruplar adına yapılacak konuşmaların bitimine kadar verilebilmesinin,

Nihayet, Başkanlığa verilen ve pek çok imzayı ihtiva eden değişiklik önermelerindeki imzaların okutulması Genel Kurulun çalışma süresinin ziyana neden olduğundan, maddenin sekizinci fıkrasına bir cümle eklenerek; beşten fazla imzalı önermelerde sadece ilk beş imzanın Genel Kurulda okutulmasının, kalan imzaların ise ayrıca tutanağa eklenmesinin,

Uygun olacağı düşünülmüş, 87’nci maddedeki değişiklikler bu amaçla düzenlenmiştir.”

şeklinde ifade edilmişti.

Anayasa Komisyonunca Teklifin 87'nci maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin hükmü,

“Değişiklik önermeleri bir tasarı veya teklife ait sıra sayısının dağıtılmasından o tasarı veya teklifin tümü hakkında yapılacak konuşmalar bitinceye kadar verilebilir.”

şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliğin gerekisi olarak, Komisyon Raporunda,

“Değişiklik önermeleriyle ilgili 5'inci madde 4'üncü madde olarak görüşülmüş ve metinde geçen “tasarı veya teklif hakkında gruplar adına yapılacak konuşmalar bitinceye kadar” ibaresi değiştirilerek; değişiklik önermelerinin sıra sayısının dağıtılmasından tasarı veya teklifin tümü hakkında yapılacak konuşmalar bitinceye kadar verilebileceği ilavesi ve ayrıca “kalan imzalar” ibaresi yerine “önerge” ibaresi getirilerek önerenin tutanağa eklenmesi hususu Komisyonumuzca kabul edilmiştir.”

ifadelerine yer verilmiştir.

Anayasa Komisyonu, madde metninin salt önerenin verilebileceği zaman sürecini belirleyen kısmı üzerinde değişiklik yapmış ve önermelerin teklifte olduğu gibi gruplar adına yapılacak konuşmaların bitimine kadar değil, tasarı veya teklifin tümü hakkında yapılacak konuşmaların bitimi olarak belirlemiştir.

Genel Kurulda kabul edilen bir önergeyle, tasarı veya teklifin tümü hakkında yapılacak konuşmaların bitimine kadar önermelerin verilebileceğine ilişkin hüküm madde metninden çıkarılarak fıkra son halini almıştır. Buna göre;

“Bu esaslar dairesinde her madde için komisyon ve Hükümetçe birer, milletvekillerince, Anayasaya aykırılık önermeleri dahil, en fazla üç önerge verilebilir. Beşten fazla imzalı önermelerde ilk beş imza okunur, önerge tutanağa eklenir.”

Değişikliğin gerekçesi, önergede,

“Önergelerin verilme süresinin, yürürlükteki İçtüzük hükümlerindeki gibi kalması uygun görüldüğünden çerçeve 4'üncü maddenin ikinci fıkrası madde metninden çıkarılmıştır.”

şeklinde ifade edilmiştir.

Genel Kurulda yapılan diğer görüşmelerde ise esas itibarıyla önermelerin Hükümet ve komisyon için birer, milletvekilleri için üç ile sınırlandırılması tartışma konusu olmuş ve bu sınırlamanın Anayasanın 7 ve 87'nci maddelerine aykırı olduğu, muhalefetin sesini kısmak anlamına geldiği iddia edilmiştir.

2001 yılında, İçtüzükte yapılan bazı değişikliklerin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Anayasa

Mahkemesinin 31.1.2002 tarihli ve 2001/129 esas, 2002/24 sayılı Kararıyla⁵, 713 sayılı Kararla TBMM İçtüzüğü'nün 60, 81, 87 ve 91'inci maddelerinde yapılan bazı değişiklikler, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinde;

– İçtüzüğü'nün 87'nci maddesinin birinci fıkrasının dava konusu son tümcesine göre her madde için komisyon ve Hükümetçe birer, milletvekillerce Anayasaya aykırılık önermeleri dahil en fazla üç önerge verilebileceği, İçtüzüğü'nün 84'üncü maddesi uyarınca bir tasarı veya teklifin belli bir maddesinin Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle reddine ilişkin olarak verilen ve diğer önergelerden önce oylanmış Anayasaya aykırılık önergelerinin bu özelliği nedeniyle diğerlerinden farklı olduğu gözetildiğinde, Anayasaya aykırılık önermeleri dışında maddeler üzerinde verilebilecek en fazla önerge sayısının ikiye indiği,

– Çağdaş anlamda demokratik siyasi yaşam, sorunların bunlara ilişkin görüş ve önerilerin iktidar-muhalefet diyalogu içinde tartışılmasının uzlaşma arayışı içinde sonuca ulaşılmasını zorunlu kılacağı, çoğunluğa karşı azınlığın iktidara karşı muhalefetin haklarının korunmadığı bir rejimin demokratik sayılamayacağı, bunlar arasında bir denge kurulması ve uzlaşma sağlanmasının demokrasinin gereği olduğu,

– Yasama etkinliklerinde asıl olanın, kamusal yararı gerçekleştirmek amacıyla yapılan görüşmeler sonucunda Meclisin gerçek iradesinin oluşması olduğu, bu iradenin oluşmasında, yapılan görüşmeler kadar verilen önergelerin de büyük katkısının bulunduğu, ancak milletvekillerine sınırsız sayıda önerge verme olanağının tanınmasının da yasama çalışmalarını olumsuz yönde etkileyerek gereksinim duyulan yasaların çıkarılmasını engelleyeceği,

– Dava konusu düzenleme uyarınca, önerge sayısının komisyon ve hükümet için birer, milletvekilleri için Anayasaya aykırılık önermeleri dahil en fazla üçle sınırlanmasının, milletvekillerinin kimi konuların maddede yer alması veya maddeden çıkarılması, maddenin komisyona iadesi veya reddi, metne ek veya geçici madde eklenmesi gibi yasama etkinliklerinden ayrı düşünülmemeyecek olan konularda önerge verme haklarını önemli ölçüde zorlaştıracığı,

⁵ 18.6.2002 tarihli ve 24789 sayılı *Resmî Gazete*.

Değişiklik önermeleriyle ilgili bir diğer Anayasa Mahkemesi Kararı da 1974 tarihinde verilmiş olup, 1974/9 esas, 1974/2-22 sayılı bu Kararında Anayasa Mahkemesi, geçici bütçe veya ek bütçe kanunu tasarılarının görüşülmesinde de bütçe kanunu tasarılarına ilişkin hükümlerin uygulanacağını belirterek, bunların görüşülmesinde de gider artırıcı, gelir azaltıcı önergeler verilemeyeceğine hükmetmiştir (22.5.1974 tarihli ve 12 sayılı *Resmî Gazete*de).

– Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasanın 87'nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemeyeceği, bu ölçüsüz sınırlamaların Anayasanın 2'nci maddesinde belirtilen hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşmasının olanaksız olduğu,

– Ve bu nedenlerle dava konusu kuralın Anayasanın 2 ve 87'nci maddelerine aykırı olduğu,

ifade edilmiştir.

2.4. Maddenin 10.12.2002 Tarihli ve 750 Numaralı Kararla Düzenlenişi

Anayasa Mahkemesinin iptal kararının ardından, değişiklik önerleriyle ilgili 87'nci maddede, 10.12.2002 tarihli ve 750 numaralı Kararla, üçüncü kez değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliğe (2/2) esas numaralı İçtüzük değişiklik teklifi temel teşkil etmiştir.⁶ Teklifin ilk halinde, Maddenin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi öngörülmüştü:

“MADDE 2.- Türkiye Büyük Millet meclisi İçtüzüğünün 87'nci maddesinin Anayasa Mahkemesince iptal edilen birinci fıkrasının son cümlesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Bu esaslar dairesinde milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önermeleri dahil her madde için yedi önerge verilebilir. Her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak bu hak; ilgili siyasi parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasi parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir.”

Değişikliğin gerekçesi olarak,

“İçtüzüğün 87'nci maddesinin Anayasa Mahkemesince iptal edilen birinci fıkrasının son cümlesi değiştirilerek milletvekilleri tarafından

⁶ Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekili Salih Kapusuz, Bursa Milletvekili Faruk Çelik, Ordu Milletvekili Eyüp Fatsa ile Cumhuriyet Halk Partisi Grup Başkanvekilleri Mersin Milletvekili Mustafa Özyürek ve İzmir Milletvekili Oğuz Oyan'ın; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında (2/2) esas numaralı İçtüzük Teklifi Anayasa Komisyonunda görüşülerek 10/12/2002 tarihli Raporla Başkanlığa sunulmuş, Rapor 1 sıra sayısı olarak basılmış ve milletvekillerine dağıtılmıştır. Genel Kurulda kabul edilerek 750 Karar Numarası alan İçtüzük değişikliğine ilişkin görüşme tutanakları şöyledir.

her madde için Anayasaya aykırılık önermeleri dahil 7 önerge verilebileceği hükme bağlanmış, parlamentoda temsil edilen her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı tutulmuş, bu hakkın kullanılmaması halinde bunun diğer siyasi parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilmesi vurgulanmıştır.”

ifadelerine yer verilmektedir.

Teklif, gerek Anayasa Komisyonunca, gerekse Genel Kurulca aynen kabul edilerek, Başkanlığa sunulduğu şekliyle karar haline gelmiştir. Muhalefet ve iktidarın birlikte destekleyerek çıkartmış oldukları bu Kararın Genel Kuruldaki görüşmelerinde salt tümü üzerinde gruplar adına konuşulmuş ve düzenlemenin isabetliliği vurgulanmıştır. AK Parti Grubu adına konuşan Ankara Milletvekili Salih KAPUSUZ konuyla ilgili şu ifadelerde bulunmuştur:

“Geçmişteki tecrübelerimizden de istifadeyle önyargısız olarak, bir madde üzerinde verilmesi gerekli olan zaruri önermeleri bütün siyasi partilerin verebilmesi için önerge verme hakkını açık tuttuk, 7 tane önerge verilebilmektedir her madde de ayrıca konuşma süreleri de daha önceki şekle çevrilmiş oldu.”

Bu değişikliklerle beraber Madde, günümüzdeki halini almıştır. Maddenin bugünkü hali aşağıdaki şekildedir:

Değişiklik önermeleri

MADDE 87. Kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa, kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önermeleri verebilir. Bu esaslar dairesinde milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önermeleri dahil her madde için yedi önerge verilebilir. Her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hak; ilgili siyasi parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasi parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir.

Değişiklik önermeleri kanun tasarısı veya tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren Başkanlığa verilebilir. Ancak, tasarısı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önermelerinde en az beş milletvekilinin imzası bulunmadıkça önerge işleme konulmaz.

Görüşülmekte olan tasarısı veya teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önermeleri işleme konulmaz.

Görüşülmekte olan tasarısı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarısı veya teklif ile çok yakın ilgisi

bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır.

Değişiklik önergelerinde, değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilir. Açık olmayan ve şarta bağlı önergeler işleme konulmaz.

Değişiklik önergeleri gerekçeli olarak verilir. Değişiklik önergeleri ve gerekçeleri beşyüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beşyüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır.

Başkan, değişiklik önergesi hakkında komisyona ve gruplara derhal bilgi verir.

Değişiklik önergeleri önce veriliş, sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme konur. Beşten fazla imzalı önergelerde ilk beş imza okunur, önerge tutanağa eklenir.

Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Komisyon ve Hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir. Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez.

Daha sonra önergeler işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. Komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyon geri isteyebilir. Geri verilmesi kabul edildiği takdirde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlar veya kendi metninin aynen kabulünü isteyebilir. Genel Kurulun kararı kesindir.”

3. Usul Tartışmaları

Değişiklik önergeleri konusunda Genel Kurulda usul tartışmalarına konu olan hususlar ve alınan kararlar şunlardır:

3.1. Komisyon Metninde Yer Alan Birden Fazla Maddenin Tek Bir Madde Halinde Düzenlemesine İlişkin Önergenin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında⁷

Yapılan usul tartışması neticesinde herhangi bir oylamaya gidilmeksizin, Başkanca komisyon metnindeki 4, 5 ve 6'ncı maddeleri 4'üncü madde olarak düzenleyen önerge; teknik yönden mahsuru olmadığı belirtilerek, ancak pratik bir fayda da sağlamayacağı gerekçesiyle işleme konulmamıştır.

⁷ TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem, 3. Yasama Yılı, Cilt: 30, Birleşim: 117, 10.7.1986, s. 530.

3.2. Anayasaya Aykırı Olduğu İddia Edilen Bir Önergenin İncelenmeden İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında⁸

17'nci Dönem Milletvekili Ara Seçimi Hakkında Kanun Teklifinin 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında geçen "21 yaşını" ibaresinin "18 yaşını" şeklinde değiştirilmesini öngören önerge Başkanlıkça işleme konulmuş ve reddedilmiştir. Daha sonra bu önergenin Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiş Anayasada 21 yaş hükmü var iken önergeyle 18 yaşa indirilmek istenmesinin Anayasaya aykırı olduğu ve önergenin işleme konmadan reddedilmesi gerektiği savunulmuştur. Yapılan usul tartışması sırasında sadece aleyhte görüşler ifade edilmiş, ancak herhangi bir oylama yapılmamış ve sonuca bağlanmamıştır.

3.3. Kabul Edilen Bir Önergenin Komisyona İstenmesi Halinde, Komisyonun Ekseriyetinin Aranıp Aranmayacağı; Komisyona Geri İstenmesi Hakkındaki Talebin, Önergenin Oylanmasından Önce Yapılmasının Gerekip Gerekmediği Hakkında⁹

İçtüzük teklifinin görüşmeleri sırasında Geçici Başkanlık Divanı ile ilgili 9'uncu maddenin değiştirilmesi ile ilgili bir önerge işleme alınmış ve Genel Kurulca kabul edilmiştir. Ancak 9'uncu maddenin kabul edilen önerge ile değişik şekliyle kabul edilmesinden önce Anayasa Komisyonu, ilgili madde ve önergeyi İçtüzüğün "Metnin veya maddenin geri istenmesi" başlıklı 88'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre geri çekmiştir.

Ancak 88'inci maddenin dördüncü fıkrasının komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyonun geri isteyebileceğini düzenlediği, bu nedenle geri çekebilmek için komisyonun ekseriyetinin bulunması gerektiği, "Genel Kurulda komisyonların temsili" başlıklı 46'ncı maddedeki hükmün oylama öncesi geçerli olduğu iddia edilmiştir.

Yapılan usul tartışması sonucunda Başkan 46'ncı maddenin ikinci fıkrasının "Komisyon sıralarında toplantı yeter sayısını temin edecek sayıda komisyon üyesi yer almamışsa, komisyon temsilcisi komisyon metninin değiştirilmesi isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteyebilir" hükmü gereğince itirazı yerinde görmemiş, ilgili madde ve önergeyi komisyona geri vermiştir.

⁸ TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem, 3. Yasama Yılı, Cilt: 30, Birleşim: 117, 10.7.1986, s. 511.

⁹ TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 36, Birleşim: 57, 21.1.1987, s. 111.

3.4. Komisyona Geri Verilen Bir Kanun Tasarı Ve Teklifinin Komisyonda Yeniden Görüşülmesi Sırasında, Geri Verilmeden Önce Verilen Önergelerin Komisyonda Görüşülme Durumu Hakkında¹⁰

Görüşülmekte olan “Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile ilgili olarak ve tasarının komisyona geri çekilmesinden önce verilen önergelerin dikkate alınmadığı iddia edilerek, bu davranışın Meclis çalışma usulleri ile bağdaştırılmadığı öne sürülmüş ve görüşmelere geçilmeden önce bu konuda usul müzakeresi açılması istenmiştir.

50 kanunda değişiklik yapan 80 maddelik tasarının iki maddesi Genel Kurulda kabul edildikten sonra önergelerle birlikte komisyona geri çekilmiştir. Tasarının tüm maddeleri komisyonda 10'a indirilmiştir. Komisyonda yapılan böyle bir işlemde sonra daha önce Genel Kurulda ilgili maddeler hakkında verilen önergelerin hitap ettiği maddeler ortadan kalkmış olup, bu nedenle önergelerin işleme konmadığı ifade edilmiştir. Anayasa Komisyonu Başkanı bu konuda daha önceki uygulamalara uygun bir şekilde verilen bir önerge ile tasarının tümünün yeniden düzenlenmesi kabul edildiği için, Komisyonca diğer önergelerin işleme konulmadığını, böylece komisyonun kabul ettiği bu metin muvacehesinde artık o söz konusu maddelerin ortadan kalktığını ve görüşülmesine mahal kalmadığını belirtmiştir.

5, 6, 7, 8, 9'uncu maddelerin bir madde halinde birleştirilmesi kabul edildikten sonra 5'inci maddenin kalmadığını ve bu maddeyi komisyonun tekrar değerlendirmeye almadığını ifade etmiştir.

3.5. Üzerinde Görüşmeler Tamamlanmış Bir Maddeyi Komisyonun Önergelerle Birlikte Geri Alıp, Redakte Ederek Geri Getirmesi Halinde, Metnin Yeni Bir Madde Kabul Edilerek Tekrar Görüşmeye Tabi Tutulup Tutulmayacağı Hakkında¹¹

Görüşülmekte olan teklifin 1'inci maddesi, madde üzerinde verilen önergelerle beraber komisyon tarafından geri istenmiş ve madde, üzerinde değişiklikler yapılarak tekrar Genel Kurula sunulmuştur.

Başkanlığın kanaatine göre, bu düzenleme, yeni bir madde düzenlemesidir. Buna göre, madde üzerinde yeniden müzakere açılmalıdır, müzakereyi takiben

¹⁰ TBMM *Tutanak Dergisi*, 19. Dönem, 2. Yasama Yılı, Cilt: 32, Birleşim: 82, 17.3.1993, ss. 429-453.

¹¹ TBMM *Tutanak Dergisi*, 19. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 89, Birleşim: 124, 15.6.1995, s. 37.

verilmiş önerge sahiplerine sorulmalıdır: Komisyonun yaptığı bu düzenleme, önerge sahiplerinin önergelerinde hedefledikleri ihtiyaca cevap veriyor mu? Veriyorsa, mesele yoktur. Vermiyorsa, o takdirde, Komisyona, bu önergeye katılıp katılmadığı sorulmalı, sonra, bilinen klasik işlem yapılmalıdır; ama grup başkanvekilleri ve komisyonun kanaati farklı olup, onlara göre bu bir yeni madde düzenlemesi değildir; bu, bir redaksiyondur. Dolayısıyla, madde üzerinde müzakere açma imkanı yoktur; ama, maddeyle ilgili önergeler için İçtüzüğün ilgili hükümlerine göre işlem yapılabilir.

Ortaya çıkan bu görüş farklılığı sebebiyle usul tartışması açılmıştır. Açılan usul tartışmasında, Başkanlığın görüşü lehinde söz alanlar tarafından, bu maddede birçok önergenin verilmiş, maddenin burada müzakere edilmiş, Komisyonun düşüncelerini söylemiş, milletvekillerinin düşüncelerini söylemiş, yeni verilen önergeler ışığında da yeni bir metin getirilmiş olduğu böyle bir tekrar tekrar müzakere sisteminin getirilmesi halinde TBMM’de bir şeyin sonucunu almanın mümkün olmayacağı ifade edilmiştir. Aleyhte söz alanlar ise, daha önce, gruplar adına yapılan konuşmaların eski metin üzerinde olduğu ve bu defa, metin değiştirildiğinden dolayı, grupların görüşlerinde de birtakım yeniliklerin olabileceğinden, önerge sahiplerine tanınmış olan hakların, elbette gruplara da tanınması gerektiğini ifade etmişlerdir. Yapılan usul tartışması sonucunda, tekrar müzakere açılması gerektiği yönündeki Başkanlığın görüşü yapılan oylama neticesinde kabul görmemiştir.

Aynı husus daha sonra Danışma Kurulu önerisine konu olmuş ve öneri, Genel Kurulun bilgisine 28.6.1995’te sunulmuştur.¹² Bu öneriye göre, yapılan değişiklik redaksiyon mahiyetinde ise tekrar görüşme açılmayacak, yeni madde niteliğinde ise tekrar görüşme açılacaktır. Yapılan değişikliğin niteliğinin ne olduğu komisyona sorularak öğrenilecek, ancak açıkça yeni madde niteliğindeki değişiklikler üzerinde, komisyon aksini de iddia etse, Başkanlık takdirini kullanarak tekrar görüşme açabilecektir.

3.6. İçtüzüğün 87’nci Maddesine Göre Verilen Değişiklik Önergelerinin, İlk Okuma Sırasında Gerekçeleriyle Birlikte Okunup Okunmayacağı Hakkında¹³

İçtüzüğün 87’nci maddesinde yer alan “Önerge sahibine, gerekçesinin okunmasını istediği önerge hakkında söz verilmez.” hükmünün salt önergenin

¹² TBMM *Tutanak Dergisi*, 19. Dönem, 4. Yasama yılı, Cilt: 90, Birleşim: 131, 28.6.1995, s. 122.

¹³ TBMM *Tutanak Dergisi*, 20. Dönem, 1. Yasama yılı, Cilt: 9, Birleşim: 85, 31.7.1996, s. 271.

ikinci okunma aşamasını kapsadığı, önerenin gerekçesiyle bir bütün olduğu için ilk okuma esnasında önerenin gerekçesinin de okunması gerektiği iddia edilince, bu konu hakkında usul tartışması açılmıştır. Açılan usul tartışması neticesinde oylamaya başvurulmuş ve yapılan oylama neticesinde, bu hükmün önerenin okunmasına ilişkin her iki aşamayı da kapsadığı, ilk okunması sırasında gerekçenin de okunmasının kabulünün İçtüzüğün 87'nci maddesindeki bu hükmü anlamsız kılacağı, bu nedenle gerekçenin ancak, komisyon veya Hükümetin önergeye katılmaması ve önerge sahibinin konuşma yapmak istememesi halinde mümkün olduğu yönündeki görüş benimsenmiştir.

3.7. Genel Kurulca Kabul Edilmeyen Bir Madde Metninin İçerik Olarak Başka Bir Maddeye Eklenmesini Öngören Önerenin İşleme Konup Konamayacağı Hakkında¹⁴

Görüşülmekte olan 253 sıra sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının geçici 1'inci maddesi, yeterli çoğunluk olmadığından kabul edilmemiştir. Bunun üzerine reddedilen geçici 1'inci madde hükmünün değiştirilerek yeni geçici 1'inci (önceki geçici 2'nci) maddeye eklenmesini öngören bir önerge verilince, bu önerenin işleme konulup konulamayacağı tartışma konusu olmuştur. Açılan usul tartışmasında önerge sahibi önergedeki hükmün farklı olduğunu, reddedilen maddedeki hükümden farklılıklar taşıdığını iddia ederken, aksini savunanlar reddedilen madde hükmü ile önergeye konu hükmün özü itibarıyla aynı mahiyette olduğunu iddia etmişlerdir. Başkanlık usul tartışmasını oya sunmaksızın, yapılacak oylamanın aynı zamanda tartışma sonucunda varılan görüşü de ortaya koyacağı gerekçesiyle, doğrudan ilgili önergeyi oya sunmuş ve önerge kabul edilmiştir.

3.8. Kadrosuz Köy Camilerine 5000 Adet İmam-Hatip Kadrosu Tahsisi ve Buna Ait Ödeneğin Maliye Bakanlığı Bütçesinden, Diyanet İşleri Başkanlığı Bütçesine Aktarılması Hakkında Önerenin Gider Arttırıcı Olup Olmadığı Hakkında¹⁵

5.000 adet İmam-Hatip kadrosu tahsisi ve buna ait ödeneğin Maliye Bakanlığı Bütçesinden aktarılmasını öngören önerenin gider arttırıcı nitelikte olup

¹⁴ TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, Cilt: 25, Birleşim: 112, 29.7.2003, s. 68.

¹⁵ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 3. Yasama Yılı, Cilt: 15, Birleşim: 61, 20.2.1976, s. 642-646.

olmadığı yönünde tereddüt doğunca usul tartışması açılmış, açılan usul tartışması sırasında ilgili önerenin gider arttırıcı nitelikte olmadığı, zira ödeneğin bir kurumdan diğerine aktarılmasının söz konusu olduğu ağırlıklı olarak savunulmuştur. Aynı zamanda, kendisinden ödenek aktarılması öngörülen Maliye Bakanlığın bütçesi görüşülmeden, bu önerenin işleme konamayacağı görüşü de ağırlık kazanmıştır. Bütçe Karma Komisyonunun görüşü de bu yönde olup, yapılan oylama neticesinde ilgili önerenin Maliye Bakanlığı bütçesinden sonra görüşülmesi kabul edilmiştir.

3.9. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 154'üncü Maddesi Uyarınca Sınıflara Ait Gösterge Tablosunda Yer Alan Gösterge Rakamlarının Aylık Tutarlarına Çevrilmesinde Kademeli Katsayı Uygulanmasına Dair Önerenin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında¹⁶

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 154'üncü maddesine göre, sınıflara ait gösterge tablosunda yer alan gösterge rakamlarının aylık tutarlarına çevrilmesi için uygulanan tek katsayının kademeli olarak tekrar düzenlenmesini öngören önergeler, yapılan usul tartışması neticesinde, herhangi bir oylamaya başvurulmaksızın, Bütçeye bütçe ile ilgili olmayan bir hüküm konulamaz yönündeki 1961 Anayasasının 126'ncı ve 657 sayılı Kanun 154'üncü maddelerine aykırı oldukları gerekçeleriyle işleme konulmamıştır.

3.10. 1977 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarısının 35'inci Maddesinin Sonuna "5434 Sayılı Kanunun 14'üncü Maddesinin (C) Fıkrası Uygulanmaz." Fıkrasının Eklenmesine Dair Önerenin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında¹⁷

Bütçe Kanunu Tasarısının görüşmeleri sırasında, 5434 sayılı Kanununun 14'üncü maddesinin (c) fıkrasının uygulanmayacağını öngören önerenin verilmesinin ardından, bu durumun Bütçe Kanununa bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konamayacağı yönündeki Anayasa hükmüne aykırı olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. Açılan usul tartışmasında bu önerge ile, ilgili kanunun maddesinin değiştirilmeyip, salt o bütçe yılı boyunca uygulanmasının askıya alındığı iddia edilmiştir. Usul tartışması sonucunda, Bütçe ile ilgili

¹⁶ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 25, Birleşim: 56, 26.2.1977, s. 512-516.

¹⁷ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama yılı, Cilt: 25, Birleşim: 56, 26.2.1977, s. 517-522.

olmayan bir hüküm içerdiği için işleme konulmaması gerektiği yönündeki Başkanlık görüşü oya sunmuş, yapılan oylama neticesinde bu görüş kabul görmeyerek, önerge işleme konulmuş ve kabul edilmiştir.

3.11. Genel ve Katma Bütçeye Giren Bazı Dairelerin Bütçelerindeki Mevcut Ödeneklerinden % 2'sinin Kesilerek Maliye Bakanlığı Bütçesine Eklenmesine Dair Önergenin, Anayasanın 94'üncü Maddesine Göre Gider Arttırıcı Mahiyette Olup Olmadığı ve Önergenin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında¹⁸

Bütçe Kanunu Tasarısının görüşmeleri sırasında verilen ve kurumlar arasında ödenek aktarımı öngören önergenin gider arttırıcı nitelikte olup olmadığı tereddüt yaratmış, ancak açılan usul tartışması sırasında bu önerge ile salt ödenek aktarımının öngörüldüğü ve dolayısıyla kaynağının belli olduğu ifade edilmiş ve usul tartışması neticesinde yapılan oylamada da bu görüş kabul görerek önergenin gider arttırıcı nitelikte olmadığı sonucuna varılmıştır.

3.12. Kamu Görevlilerine 1.000 Liradan Aşağı Yan Ödeme Verilmemesine Dair Önergenin Gider Arttırıcı Mahiyette Olup Olmadığı ve Önergenin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında¹⁹

Kamu görevlilerine verilecek yan ödemelerin asgari sınırını belirleyen önerge, açılan usul tartışması neticesinde gider arttırıcı nitelikte görülerek herhangi bir oylama yapılmaksızın işleme konulmamıştır.

3.13. Değişiklik Önergelerinin Ayrı Kanun Teklifi Niteliğinde Olup Olmadığı Hakkında²⁰

Görüşülmekte olan 506 sıra sayılı Kanun Tasarısı ile, Sosyal Sigortalar Kanununda değişiklik yapılarak sigorta kapsamına girmeyen iki meslek mensubu daha belirlenmekteydi. Meclis Başkanlığına verilen yeni madde ihdasına dair

¹⁸ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 25, Birleşim: 56, 26.2.1977, s. 462-468.

¹⁹ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 25, Birleşim: 56, 26.2.1977, s. 530-533;

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 25, Birleşim: 57, 27.2.1977, s. 665-666.

²⁰ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 26, Birleşim: 63, 17.3.1977, s. 109-110.

önergeler ise SSK'nın hastane, eczane işletebilmesini, sinema, tiyatro ve sahne sanatçılarının sosyal güvenceye kavuşturulmasını, kadrosuz köy imamlarının sigorta kapsamına alınmasını, işgöremezlik gelirin belirlenmesini, emeklilik için borçlanabilmeyi, SSK veya BAĞKUR kapsamında çalışanların Emekli Sandığı ile iribatlandırılmasını öngördüğünden, Başkan tarafından yeni kanun teklifi niteliğinde oldukları gerekçesiyle işleme konulmamıştır.

3.14. Bir Kanun Tasarısı veya Teklifinin Görüşülmesi Sırasında, Başka Bir Kanunda Değişiklik Yapan Değişiklik Önergelerinin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında²¹

Haziran 1977'de yapılacak Mahalli İdareler Seçiminin Aralık ayına ertelenmesini öngören kanun teklifinin görüşmeleri sırasında yeni madde ihdasını öngören bir önerge verilmiştir. Bu önerge 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılmasını ve böylece propaganda serbestisinin genişletilmesini amaçlıyordu. Ancak bu önerge, müspet bulunmasına rağmen, başka bir kanunda değişikliği amaçlaması nedeniyle, yapılan usul tartışması neticesinde, oylama yapılmaksızın işleme konulmamıştır. Başkanın konuyla ilgili açıklaması şu şekildedir:

“Verilen önergeler bu kanunda (şu tadilatla) ilgisi olmayan başka bir kanun üzerinde bir tadilat getireceği için, buraya bir ek madde olarak koymamız mümkün değildir. Şayet; tadilini getirdiğiniz kanunu ilgilendiren hususlarda bir ek madde olsaydı bunu yapabiliirdik. Bir başka kanuna atıf yapmak suretiyle yapılırsa, bu yeni bir kanun teklifi olur. Bu sebeplerle; bu önergeyi oylama imkanı göremiyorum ve muameleye koymuyorum.”

3.15. Şarta Bağlı Önergelerin İşleme Konulup Konulamayacağı Hakkında²²

Kamu kuruluşlarına yurt dışından yapılan alımlarda komisyonculuk, aracılık yapan şahıs ve firmaları saptamak, rüşvet ve yolsuzluk konularını açıklığa kavuşturmak amacıyla kurulan 10/79 numaralı Araştırma Komisyonu üyelerinden 6 kişilik bir heyetin incelemede bulunmak üzere ABD'ye gönderilmesine dair Komisyon Başkanlığı tezkeresinin (3/760) görüşmeleri sırasında verilen bir önerge, şarta bağlı olduğu gerekçesiyle, işleme konulmamıştır. İşleme konulmayan

²¹ Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 22, Birleşim: 30, 11.1.1977, s. 623-625.

²² Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 15. Dönem, 4. Yasama Yılı, Cilt: 22, Birleşim: 25, 29.12.1976, s. 401-408.

önerenin değişiklik önergesi olmaması sebebiyle, şarta bağlı olmama kuralının tüm önermeleri kapsar biçimde yorumlandığını görmekteyiz. Şarta bağlı olduğu gerekçesiyle işleme konulmayan önerge aşağıdaki şekildedir:

“Millet Meclisi Başkanlığına

Loockheed rüşvet olayını Millet Meclisi Araştırma Komisyonu, Amerika Birleşik Devletlerinde araştırmak ve incelemek istemektedir. Bununla ilgili olarak oylanacak olan tezkerenin şu şartla oylanmasını dileriz:

1. Amerika Birleşik Devletleri Senatosu Başkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığımızca bir yazı yazılmalıdır.

2. Bu yazıda, Millet Meclisi Araştırma Komisyonumuzun Anayasamız ve Millet Meclisi İçtüzüğümüzün gereği olarak kurulduğu, yaptığı araştırma ve inceleme sonuçlarının yargı soruşturmasına dönüştürme görevi de bulunduğu, her türlü belgeyi bulmak ve incelemekle yükümlü olduğu,

3. Bu nedenle Amerika Birleşik Devletleri Senatosu Araştırma Komisyonundaki Loockheed ile ilgili Türkiye'ye ait tüm belgelerin ve bilgilerin gelecek olan Millet Meclisi Komisyonumuza verilmesinin sağlanması istenilmelidir.

Arz ve teklif ederiz.

Cumhuriyet Halk Partisi Millet Meclisi Grup Başkanvekilleri	
Sakarya	İstanbul
Hayrettin Uysal	Ali Nejat Ölçen”

3.16. Genel Kurulda İlavesi Kabul Edilen Bir Maddenin Komisyonca Geri Alınarak “İlavesine Lüzum ve Mahal Bulunmadığı” Şeklinde Bir Rapor Hazırlayıp Hazırlamayacağı; Komisyonun Kabul Edilen Değişikliğe Uyuma Zorunda Olup Olmadığı Hakkında²³

Genel Kurulda yeni bir madde ilavesine ilişkin önerenin kabulü doğrultusunda yeni ihdas edilen madde, komisyonun talebi üzerine komisyona geri verilmiş ve komisyon yeni maddeyi tekrar metinden çıkarmıştır. Genel Kurulda yeni madde ihdasına dair önerenin tekrar oylanacağı, önerenin tekrar kabulü halinde yeni maddenin tasarı metninde yer alacağı Başkanlıkça ifade edilmiş ve Başkanlık bu yöntemi oya sunmuştur. Yapılan oylama neticesinde Başkanlığın bu yöntemi kabul edilmiştir.

²³ TBMM Tutanak Dergisi, 17. Dönem, 2. Yasama yılı, Cilt: 8, Birleşim: 21, 6.11.1984, s. 113-114.

4. Değişiklik Önergelerinin Taşınması Gereken Şartlar

Kanun tasarı veya teklifleri Genel Kurulda görüşülürken aynen kabul edilebileceği gibi, değiştirilerek de kabul edilebilir. Tasarı veya teklifin Genel Kurulda değiştirilerek kabul edilmesi, değişiklik önergelerinin verilmesiyle mümkündür.

Kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa, değişiklik önergeleri hakkında İçtüzüğün 87'nci maddesi uygulanacaktır.²⁴ İçtüzüğün 87'nci maddesine göre, TBMM Başkanlığına verilen değişiklik önergelerinin bazı şartları taşınması gerekmektedir:

- Değişiklik önergelerinin konusu; kanun tasarısı veya teklifinin bir maddesinin reddi, tümünün veya bir maddesinin komisyona iadesi, bir maddesinin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında olmalıdır.

Görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan başka kanunlarda ek ve değişiklik yapan yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergeleri işleme konulmaz.²⁵ Madde metninde geçen "bir kanun teklifi niteliğindeki" ibare açık olmayıp, uygulamada tasarı veya teklifin konusu olmayan sair kanunlardaki ek ve değişiklik getiren önergeler yeni bir kanun teklifi niteliğinde olup olmadığına bakılmaksızın işleme alınmamaktadır.²⁶

Önergelerin; yeni madde ihdasını konu edinebilmesi için görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak değiştirilen kanunda yer alan ve tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini öngörmelidir. Bu hüküm uygulamada geniş yorumlanmakta; bir maddenin değiştirilmesinin yanı sıra, kanuna yeni bir madde ilavesini veya kanundan bir maddenin çıkartılmasını öngören önergeler de bu kapsamda düşünülmektedir. Yeni bir geçici madde eklenmesini öngören önergeler ise, diğer önergeler hakkındaki işleme tabi tutulup, yeni bir madde olarak kabul edilmemektedir.²⁷

²⁴ Aksine hükümlere örnek: Bütçenin görüşülmesine ilişkin Anayasanın 162 nci maddesi, kalkınma planlarının görüşülmesine ilişkin 3067 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin (4) numaralı fıkrası.

²⁵ Örneğin, 2003 yılında, görüşülmekte olan kanun tasarısı İş Kanununda değişikliği öngörürken, yeni madde ihdasına dair önergeyle Vergi Barışı Kanununda değişiklik yapılmak istenmiş; ancak Başkan usul tartışması açmaksızın bu önergeyi yeni kanun teklifi niteliğinde olduğu gerekçesiyle işleme koymamıştır. Aynı önerge daha sonra (2/106) esas numaralı teklif olarak verilmiş ve 4840 sayılı Kanun olarak kanunlaşmıştır (*TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, Cilt: 11, Birleşim: 61, 3.4.2003, s. 210).

²⁶ Bu uygulama çerçevesinde, üçüncü fıkradan "bir kanun teklifi niteliğindeki" ibarenin çıkarılması daha uygun olacaktır.

²⁷ Örnek uygulamalar için bakınız: *TBMM Tutanak Dergisi*, 20. Dönem, 3. Yasama Yılı, Cilt: 19, Birleşim: 46, 15.1.1997, s. 167; *a.g.d.*, 21. Dönem, 2. Yasama Yılı, Cilt: 34, Birleşim: 106, 7.6.2000, s. 596; *a.g.d.*, 21. Dönem, 3. Yasama Yılı, Cilt: 63, Birleşim: 100, 11.5.2001, s. 356.

Yukarıdaki koşulları taşıyan, yeni madde ihdasına dair bir önergeye komisyonun salt çoğunlukla katılması halinde, önerge üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır. Yeni madde ihdasına ilişkin önerge hangi maddeden sonra ilave öngörüyorsa, o maddeden sonra işleme alınır. Komisyonun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile katılmadığı yeni bir madde ihdasına ilişkin önergeler ise işleme konulmaz.²⁸

- Değişiklik önergelerinde, değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen hükümler açıkça belirtilir. Açık olmayan ve şarta bağlı önergeler işleme konulmaz.

- Değişiklik önergeleri gerekçeli olarak verilir. Değişiklik önergeleri ve gerekçeleri beşyüz kelimedenden fazla ise, önerge sahibi önergesine beşyüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek zorundadır. Bu limit, önergenin gerek metnini ve gerekse gerekçesini kapsar.²⁹ Özet eklenmesi durumunda, Genel Kurulda bu özet okunur, önergenin tamamı ise tutanağa eklenir.

- Değişiklik önergeleri, milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet tarafından verilebilir. Önergeler tek bir milletvekilinin imzası ile verilebilir. Ancak, tasarı veya teklifin görüşülmesine başlandıktan sonra verilecek değişiklik önergelerinde en az 5 milletvekilinin imzası bulunmalıdır.³⁰

İçtüzüğün 42'nci maddesinin dördüncü fıkrasında geçen, komisyon raporunda imzası bulunan komisyon üyesinin, çekimser veya muhalif olduğunu raporda belirttiği konular dışında, sözcüden soru sormayacağı ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamayacağı yönündeki düzenleme, değişiklik önergelerini de kapsar biçimde yorumlanmaktadır. 42'nci maddeye göre, komisyon raporuna aykırı veya muhalif olduğunu belirtmeyen bir komisyon üyesinin aykırı konuşma yapamaması ve soru bile sormamasının karşısında, bundan daha ileri bir adım olan değişiklik önergesini de veremeyeceğinin kabulü gerekir.³¹

Bu uygulamanın dördüncü fıkraya derc edilerek fıkranın "... bir maddenin değiştirilmesini, çıkarılmasını veya ek ve geçici madde eklenmesini isteyen ..." şeklinde değiştirilmesi daha uygun olacaktır. Böylece, yeni bir geçici madde eklenmesini öngören önergeler üzerinde de yeni bir madde olarak görüşme açılması sağlanmış olacaktır.

28 Örnek: *TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, 3.cilt, Birleşim: 23,16.1.2003, s. 155; *TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, 3. cilt, Birleşim: 26, 23.1.2003, s. 359.

29 Bu hükme açıklık getirmek amacıyla beşyüz kelime sınırının önerge ile birlikte gerekçesini de kapsadığı madde metninde ifade edilmelidir.

30 Değişiklik önergelerinden farklı olarak, İçtüzüğün 72'nci maddesine göre verilmiş önergelerin işleme konulması için tek imza yeterlidir. Söz konusu önergeler madde üzerindeki konuşmalar bittikten sonra soru-cevap işleminden önce, üzerinde görüşme açılmaksızın işleme alınır ve işaret oyuyla oylanır. Önergenin kabul edilmesi halinde siyasi parti gruplarına ve milletvekillerine ikinci defa konuşma hakkı doğar.

31 İBA, Şeref; BOZKURT, Rauf, *100 Soruda Parlamento Hukuku*, Nobel Yayın-Dağıtım, 2004, s. 179.

Hükümetçe verilen önerelerde tek bir bakanın imzası yeterli iken³², komisyonca verilen önerelerde toplantı yetersayısı olan üye tamsayısının 1/3'i tutarındaki komisyon üyesinin imzası olmalıdır. 1/3 tutarındaki komisyon üyeleri arasında komisyonu genel olarak ya da görüşmeler sırasında temsile yetkili üyenin de imzası yer almalıdır. Komisyon önergesinin, komisyonun antetli kağıdında yer alması daha uygun olur.

• Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergesi dahil her madde için en fazla 7 önerge verilebilirken, Komisyon ve Hükümetin verebileceği önergelerin sayısında herhangi bir sınırlama yoktur. Her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Ancak, bu hak; ilgili siyasî parti grubuna mensup milletvekillerince kullanılmaması halinde, diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekillerince kullanılabilir. Siyasi parti gruplarının sayısı 7'den fazla ise, farklı gruplara ait ilk 7 önerge işleme alınır. Bir veya birkaç grubun ilk 7 önergeyi doldurması halinde, geliş sırasına göre en son verilen bir veya birden fazla önerge hakkı diğer gruplara verilir.

5. Değişiklik Önergelerinin Tabi Olduğu Süreç

Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet sıra sayılarının dağıtımından itibaren değişiklik önergesi verebilir. Başkan, değişiklik önergelerinin birer suretini komisyona, hükümete, siyasi parti grupları ve stenograflara dağıttırır.

Sekizinci fıkraya göre, değişiklik önergesi önce verilmiş, sonra aykırılık sırasına göre okunur ve işleme alınır. İlk okuma sırasında önergenin gerekçesi okunmaz.³³ Önergelerin ilk okunması sırasında beşten fazla imzalı önerelerde ilk beş imza okunur, önerge tutanağa eklenir. Aykırılık sırasına göre yapılan ikinci okumada, sadece ilk imza sahibinin adı, soyadı ve seçim çevresi belirtilerek "ve şu kadar milletvekili" ifadesi kullanılır.

Önergeler madde üzerinde verilen önergelerin ilk okumasının yapılması anına kadar verilebilir. Bu vakte kadar çekilen önerge varsa sıradaki diğer önergeler işleme alınabilir. Ancak ilk okumaya başladıktan sonra önergelerin çekilmesi durumunda sıradaki diğer önergeler işleme alınmaz.

³² Örnek: *TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, 4. Yasama Yılı, Birleşim: 75-76, 15-16.3.2006, (Baskıda).

³³ Ancak uygulamada bazen yapıldığı gibi, en az aykırı önergeden başlayarak en aykırı önergeye doğru okumak ve en aykırı önerge okunur okunmaz aynı zamanda işleme almak daha pratik bir uygulama sağlayacaktır. Bu uygulama madde metnine aynen yansıtılmalı ve değişiklik önergelerinin ilk okuma sırasında da verilmiş sırasına göre değil, aykırılık sırasına göre okunacağı hükme bağlanmalıdır. Ayrıca maddeyi tümüyle değiştiren önergelerin kabulü halinde diğer önergelerin işleme konulmayacağı hükme bağlanmalıdır.

Önergelerin aykırılık sırası en aykırıdan başlamak üzere aşağıdaki sıralama ile belirlenir:

- Maddenin Anayasaya aykırılığı.
- Maddenin çıkarılması, maddenin değiştirilmesi.
- Fıkranın çıkarılması, fıkra eklenmesi, fıkranın değiştirilmesi.
- Bendin çıkarılması, bent eklenmesi, bendin değiştirilmesi.
- Cümlelerin çıkarılması, cümle eklenmesi, cümlelerin değiştirilmesi.
- İbarenin çıkarılması, ibare eklenmesi, ibarenin değiştirilmesi.

Aykırılığa göre yapılan ikinci okumada önerge sahibi, ilk önerge okunduktan sonra o önergesi ile birlikte varsa diğer önergelerini de çekebilir. Bu durumda diğer önergeler okunmaz.

Başkan, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve Hükümete sorar. Komisyon ve Hükümetin katıldığı önergelerde durum belirtilerek gerekçe okunmaksızın ve söz verilmeksizin önerge oylanır.

Komisyonun bir önergeye katılabilmesi için Komisyon sıralarında komisyon toplantı yeter sayısını temin edecek sayıda komisyon üyesinin hazır bulunması gerekir. Aksi takdirde komisyon temsilcisi; komisyon metninin değiştirilmesini isteyen önergelerin reddini veya komisyona iadesini isteyebilir.³⁴ Uygulamada, komisyon katılmadığı ve fakat kabul edilmesini istediği önergeler için “takdire bırakma” ya da “olumlu görüşle takdire bırakma” ifadelerini kullanmaktadır.

Önergeye;

- i. Komisyon katılmamış, Hükümet katılmış,
- ii. Komisyon ve Hükümet katılmamış,
- iii. Komisyon takdire bırakmış, Hükümet katılmış,
- iv. Komisyon ve Hükümet takdire bırakmış,
- v. Komisyon katılmış, Hükümet katılmamış,
- vi. Komisyon katılmış, Hükümet takdire bırakmış,

ise, önerge sahibine beş dakika konuşma veya önergesinin gerekçesini okunması hakkı tanınır. Komisyon ve Hükümet katılmama gerekçelerini kısaca açıklayabilirler. Önerge hakkında konuşma hakkına sahip önerge sahibi, konuşma hakkını önergede imzası olmayan bir milletvekiline devredemez.

Önergeler işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. Madde üzerinde salt bir önerge varsa, Başkan sadece önergeyi bir kez okutup aynı zamanda işleme alır.³⁵ Maddeyi tümüyle değiştiren önergelerin kabulü halinde diğer önergeler işleme konulmaz.

³⁴ TBMM İçtüzüğü madde 45/2.

İçtüzüğün 84'üncü maddesine göre, anayasaya aykırılık önermeleri diğer önermelerden önce oylanır. Anayasaya aykırılık iddiası önermenin metin kısmında yer almalıdır. Komisyonun katılmadığı ve fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyon geri isteyebilir. Geri verilmesi kabul edildiği takdirde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlar veya kendi metninin aynen kabulünü isteyebilir. Genel Kurulun kararı kesindir.

Komisyon bir maddeyi o madde Genel Kurulca kabul edilene kadar geri isteyebilir. Bu durumda, sonraki maddenin görüşülmesine, sonraki madde ile geri çekilen madde arasında bir bağlantı olmadığı takdirde devam edilebilir.

Geçici bütçe veya ek bütçe kanunu tasarılarının görüşülmesinde de bütçe kanunu tasarılarına ilişkin hükümler uygulanır. Dolayısıyla bunların görüşülmesinde de gider artırıcı, gelir azaltıcı önermeler verilemez. Anayasa Mahkemesinin görüşü de bu yöndedir.³⁶ Önermenin gider artırıcı veya gelir azaltıcı olup olmadığı konusunda Başkan tereddüde düşerse usul tartışması açar.³⁷

6. Sonuç

Uygulamaya bakıldığında, Genel Kurul aşamasında verilen ve kabul edilen değişiklik önermelerinin sayısının oldukça fazla olduğu görülmektedir.³⁸ Genel Kurul aşamasında işlem gören önermelerin çoğunluğu, ilgili kanun tasarı veya teklifinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında verilmekte ve bu nedenle önermelerin teknik yönden incelenmesi için yeterli süre kalmamaktadır. Başkanlığa verilen değişiklik önermeleri üzerinde Başkanlıkça gerçekleştirilecek, önermenin madde metinleri ile kanun yapım tekniği bakımından uygunluğunun ve geliş ve aykırılık sıralarının belirlenmesi, komisyon, Hükümet ve siyasi parti gruplarına verilecek önerge suretlerinin hazırlanması gibi işlemler için belli bir zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Genel Kurulda işlem gören önermelerin tam son anda,

³⁵ TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem, 1. Yasama Yılı, Cilt 2, Birleşim: 16, 26.12.2002, ss. 112-117.

³⁶ Bakınız, Anayasa Mahkemesinin E. 1974/9 K.1974/2-22 sayılı kararı.

³⁷ Örneğin, TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem, 1. Yasama yılı, cilt 2, Birleşim: 16, 26.12.2002, ss. 112-117.

³⁸ Örneğin, 22'nci Dönemde yer alan 1014 sıra sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüş, tasarı üzerinde 53 önerge verilmiş, bunlardan 26 önerge kabul edilmiş, tasarıya biri ek olmak üzere iki madde eklenmiştir. 3'ü geçici madde olmak üzere toplam 21 maddeden oluşan söz konusu kanun tasarısının Genel Kurulda görüşmeleri sırasında ise toplam 37 değişiklik önergesi verilmiş, 24 önerge kabul edilmek suretiyle tasarı 5433 kanun numarası olarak yasalaşmıştır (Bakınız, TBMM Tutanak Dergileri, Cilt: 98, Birleşim: 20, s. 558-570; Cilt: 99, Birleşim: 21, s. 57-92; Cilt: 99, Birleşim: 22, s. 302-354; Cilt: 100, Birleşim: 25, ss. 19-54, 252-261).

maddenin görüşmelerinin tamamlanmasına çok az zaman kala verilmesi ve bu şekilde verilen önergelerden kabul edilenlerin sayısının fazlılığı, kanunlarda ortaya çıkabilecek teknik sorun ve maddi hataların ihtimalini artırmakta, kanunlardaki bütünlük kaybolabilmektedir. Söz konusu önergelerde yapılan değişikliklerin gerekçeleri de her zaman doğru ve tam olarak ortaya konulamamaktadır. Bu tarz hataların telafi edilebileceği başka bir yasama aşaması kalmadığı için, aksaklık ancak yeni bir kanunun kabul edilebilmesiyle giderilebilmektedir. Bu ise yasama ekonomisi ve verimliliğine uygun düşmemektedir.³⁹

Tüm bu aksaklıkların önüne geçilmesi, kanunun mutfağı olan komisyonlara gereken önemin verilmesiyle mümkündür. Tasarı veya teklif, komisyonda olunlaştırılırken, yapılması gereken değişiklikler saptanmalı; tasarı veya teklif metninin bütünlüğü korunarak, kanun yapım tekniğine uygun olarak bu değişiklikler hayata geçirilmelidir. Bunu mümkün kılmak için de komisyon aşamasında acele edilmemeli, inceleme için gerekli ve yeterli süre tanınmalı, bu konudaki ilgili bürokrat, uzman ve sivil toplum örgütleri ve üniversitelerden geniş bir katılım sağlanarak komisyon metni ve raporu hazırlanmalıdır. Bir yandan 5, 10 dakika zaman tasarrufu sağlanması hedeflenirken, diğer yandan aceleden kaynaklanan aksaklığı ortadan kaldırmak için çıkarılması gereken kanunun ihtiyaç duyduğu zaman çok daha fazla olacaktır.

Kaynakça

Anayasa Mahkemesi Kararları Dergileri.

Bakırcı, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Yayınevi, Ankara, 2000.

İba, Şeref; Bozkurt, Rauf, 100 Soruda Parlamento Hukuku, Nobel Yayın-Dağıtım, 2004.

Millet Meclisi Tutanak Dergileri.

Resmi Gazeteler.

Sıra Sayıları.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergileri.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, TBMM Basımevi, 2005.

³⁹ Yaşanan bu sıkıntıyı aşmak için şu düzenleme, 87'nci maddeye ikinci fıkraya olarak getirilebilir: "Değişiklik önergeleri kanun tasarı veya tekliflerinin basılıp dağıtılmasından itibaren tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanıp maddelerine geçilmesinin oylanmasına kadar Başkanlığa verilebilir. Ancak, esas komisyon ve Hükümet her zaman önerge verebilir."