

ÇERÇEVE KANUNUN/MADDENİN İLGASI DEĞİŞTİRİLEN HÜKMÜ YÜRÜRLÜKTEN KALDIRIR MI?

DOES THE REPEALING OF THE FRAMEWORK LAW/ARTICLE
ABROGATE THE AMENDED PROVISION?

Celâl İŞIKLAR*

Özet: Kanunlar norm koyma tekniği açısından kod kanunlar ve çerçeve kanunlar olarak tasnif edilebilir. Bunlardan çerçeve kanun başka bir kanunda değişiklik yapar veya ona yeni bir hüküm ekler. Her kanun gibi çerçeve kanun veya maddeleri de başka bir kanunla ilga edilebilir. Bu takdirde bir sorun ortaya çıkmaktadır: Çerçeve hükmün ilgası, eklenen ve/veya değiştirilen hükmü yürürlükten kaldırır mı? Bazı idari yargı kararları bu doğrultudadır. Bu görüş sâdece metnin yayımlanarak varlık kazandığı aracı yâni Resmî Gazete'yi esas almaktadır. Bize göre, doğal olarak ve mantiken nakledilen hüküm taşındığı kanunun cüzü hâline gelir. Değişik hükmün yeniden değiştirilecek olursa doğrudan nakledildiği kanun dikkate alınır. Keza öteki kanunun tamamen ilgası hâlinde, çerçeve norm da yürürlükten kalkar. Çerçeve kanunun ilgasının değiştirilen hükümleri de ortadan kaldıracağının kabulü hukuk düzeninde kaosa yol açabilir. Nitekim yetkili idare değiştirilen kanunu dikkate almaktadır. Öte yandan Mevzuat Bilgi Sistemi'nde değişiklikler öteki kanuna işlenmektedir. Öteki kanun çerçeve kanunun yürürlüğe girmesinden önce ilga edilmiş olabilir. Bu takdirde de yapılan atıf hükümsüz ve çerçeve madde geçersizdir. Anayasa yargısına gelince itiraz yolunda transfer edilen öteki kanun dikkate alınmalıdır. Ancak iptal davası yolunda durum biraz karmaşıktır.

Anahtar Kelimeler: Çerçeve Kanun/Madde, İlga, İptal, Norm Koyma, Değişik Hüküm

* Av. Doç. Dr., KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku, celal.isiklar@karatay.edu.tr. ORCID: 0000-0002-7239-6142, Makalenin Gönderim Tarihi: 30.09.2023, Kabul Tarihi: 20.01.2024

Abstract: Laws can be classified as code laws and framework laws in terms of norm making technique. Among these, the framework law makes changes to another law or adds a new provision to it. Like any law, the framework law or its articles can be repealed by another law. Like any law, the framework law or its articles can also be repealed by another law. In this case, a problem arises: Does the repeal of the framework provision cancel the added and/or amended provision? Some administrative judicial decisions are in this direction. This view is only based on the instrument in which the text came into existence, namely the Official Gazette. According to us, naturally and logically, the transmitted provision becomes a part of the law to which it is conveyed. If the changed provision is amended again, the law to which it was directly transmitted is taken into account. Likewise, in case of abolishing the other law completely, the framework norm is also abolished. Accepting that the repeal of the framework law will also abolish the amended provisions may lead to chaos in the legal order. As a matter of fact, the competent administration takes into account the amended law. On the other hand, changes in the Legislation Information System are processed in the other law. The other law may have been repealed before the enactment of the framework law. In this case, the reference is invalid and the framework article is invalid. As for the constitutional judiciary, the other law transferred on the way of objection should be taken into account. However, the situation towards annulment proceedings is somewhat complicated.

Keywords: Framework Law/Article, Repeal, Annulment, Norm Making, Amended Provision

GİRİŞ

Mevzuata bakıldığında, kod kanunlarla aynı düzenleme içinde veya torba kanun şeklinde yürürlüğe konan çerçeve maddelerin birçoğunun daha sonra çeşitli hükümler içeren düzenlemelerle ilga edildiği görülmektedir. Bu ilga kanunun tümüne ilişkin olabileceği gibi, münhasıran belli bazı çerçeve maddeleri kapsayabilir. Bir kanunun tümüyle yürürlükten kaldırılmasına 22.01.2015 tarih ve 6586 sayılı Millî Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’u örnek verebiliriz. Hem kod kanun hem de çerçeve kanun hükümleri içeren karma nitelikteki bu yeni yasal düzenleme kategorisine “çerçeve ekli kod kanun” da denilebilir. Karma kategorideki 112 maddelik bu Kanun’un ilk 11 maddesinde Millî Mayın Faaliyet Merkezi’nin kuruluşu, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlendikten sonra 12 ilâ 110 arasındaki 99 maddesinde konusu birbirinden farklı 21 adet kanunun çeşitli madde-

leri değiştirilmiş veya bunlara hüküm eklenmiştir.¹ Ancak bu Kanun daha sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş aşamasında 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.²

İlga, bir hukuk kuralının, dengi veya üst dereceli bir başka hukuk kuralıyla açıkça veya zımnıen yürürlükten kaldırılmasıdır.³ İlga edici hukuk kuralları,⁴ şüphesiz kanunun yürürlüğüne ileriye dönük olarak son

¹ 03.02.2015 tarih ve 29256 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6586 sayılı Millî Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da Millî Mayın Faaliyet Merkezinin Kuruluşu görev, yetki ve sorumlulukları düzenlendikten başka, sırasıyla 1111 sayılı Askerlik Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 7471 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ordusu Subay ve Astsubaylarının Giyecek ve Teçhizatına Dair Kanun, 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, 357 sayılı Askerî Hâkimler Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu, 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu, 2955 sayılı Gülhane Askerî Tıp Akademisi Kanunu, 3225 sayılı Millî Savunma Bakanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlarda Döner Sermaye Teşkilî ve İşletilmesine İlişkin Kanun, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 3563 sayılı Harp Akademileri Kanunu, 4636 sayılı Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkında Kanun, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 668 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Besleme Kanunu, 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu, 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu ile 6475 sayılı Posta Hizmetleri Kanunu'nun çeşitli hükümleri yeniden düzenlenmiş ve 4 adet kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

² Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sürecinin en önemli düzenlemelerinden biri olup 10.05.2018 tarih ve 7142 sayılı Yetki Kanunu'na dayanan ve 09.07.2018 tarih ve 30473 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 233 sayılı 703 sayılı KHK ile 30 civarında kanun ve kanun hükmünde kararname tamamen yürürlükten kaldırıldığı gibi 190'a yakın mevzuatta değişiklik yapılmıştır. Kararname ayrıca 13 ana madde ve 17 geçici madde içermektedir.

³ E. Ethem Atay, Hukuk Başlangıcı, 9. baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2021, s.265; Ömer Anayurt, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, 22. baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2022, s.312; Hasan Tahsin Fendoğlu, Hukuka Giriş, 9. baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2020, s.50; Halil Kalabalık/E. Doğa Doğanç, Temel Hukuk Bilgisi, 12. baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2022, s.112.

⁴ Emredici, tanımlayıcı, tamamlayıcı ve yedek hukuk kuralları gibi ilga edici hukuk kuralları türünün bulunduğu dair bkz. Atay, s.96; Anayurt, s.306. Bununla bir-

verir.⁵ Bu, tüm kod kanunlar için geçerlidir. Peki, bir çerçeve kanunun/maddenin ilgası bu kanun veya maddelerde öngörülen tüm hükümler bakımından aynı etki ve sonucu doğurur mu? Daha açık bir ifadeyle, 6586 sayılı Kanun örneğinde olduğu gibi, çerçeve kanunun/maddenin başka kanunda değiştirdiği hükümü veya ona eklediği ortadan kaldırır mı? Doktrinde bu konuda yapılmış bir tartışmaya veya açıklamaya rastlamadık. Uygulamada da bu meseleyi gündeme alan içtihat yok gibidir. Bununla birlikte son zamanlarda aşağıda değindiğimiz bazı idare mahkemesi kararlarında konunun 6586 sayılı Kanun bağlamında tartışıldığı ve bir şekilde çözüme bağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu çalışmada anılan kararlardan hareketle ve 6586 sayılı Kanun özelinde çerçeve maddenin ilgasının ek ve değişik hükümlerinin yürürlüğüne etkisi konusu ele alınacaktır. Bu itibarla öncelikle temel kanun/kod kanun/çerçeve kanun hakkında açıklama yapmak gerekmektedir.

I. KANUN KAVRAMI VE TÜRLERİ

Bilindiği gibi kanun yasama organı tarafından, bu ad altında ve usulüne uygun olarak çıkarılan genel, soyut ve sürekli hukuk kuralları içeren yazılı metinlerdir.⁶ Yargı kararlarında kanunun içerdiği hukuk kurallarının bu özellikleriyle birlikte toplum ve bireylerce uyulması gerektiğine vurgu yapılırken, bunların objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan veya mevcut bir durumu yeniden düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlem olduğu üzerinde durulmaktadır.⁷

likte bu kuralların da emredici özelliği vardır, Enver Bozkurt, Hukukun Temel Kavramları, 14. baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2021, s.50.

⁵ Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı, 36. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019, s.47; Aydın Aybay/Rona Aybay, Hukuka Giriş, 2. baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005, s.327; s.265

⁶ Kemal Gözler, Hukuka Giriş, 14. baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.158; Şeref İBA, Parlamento Hukuku, 8. baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2022, s.109; Fahri Bakırcı/Ömer Faruk Gençkaya/Ozan Ergül/Abbas Kılıç/Gündüz Alp Aslan/İsmail Yüksel, Parlamento Hukukuna Giriş, 2. baskı, Lykeion Yayınevi, Ankara 2022, s.254; Fahri Bakırcı, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara 1990, s.394-395; Kahan Onur Aslan, Türk Parlamento Hukuku, 3. baskı., Adalet Yayınevi, Ankara 2022, s.165; Fendoğlu, s.119. Bazı yazarlar kimi kanunların bireysel, somut veya süreli olabileceğinden hareketle genellik, soyutluk, kişilik dışılık ve süreklilik özelliklerine yer vermeksizin aynı tanıımı yapmaktadır, Anayurt, s.258. Biz gerek Anayasa'da yasa kelimesine yer verilmemesi, gerek TBMM'nin tercihindan dolayı bu çalışmada kanun terimini kullanıyoruz.

⁷ Bu yönde, AYM, 24.9.1990, E.1990/31, K.1990/24, AYMKD, S.26, s.403.

Bir kanun metni yapı ve gramatik bakımdan (yürürlük ve yürütme metinleri dâhil) bir hukuk kuralını içeren asgari üç maddeden, maddeler de büyükten küçüğe sırasıyla fıkra, bent, alt bent, cümle ve ibarelerden oluşur.⁸ Madde; kanun, tüzük ve yönetmelik gibi yazılı kurallarında bulunan ve ardışık olarak sıralanan ayrı ayrı hükümleri belirtmek üzere kullanılan temel bölüm işaretidir.⁹ En büyük, temel ve ayırt edici bölümlendirme birimi olarak madde genellikle aritmetik rakamlarla numaralandırılır.

Kanunlar şekli ve maddi ölçütlere göre ikiye ayrılabilceği gibi gerek hukuki kapsam ve içeriğinin belirleniş şekli, gerek kanun yapma ve norm yazma teknikleri bakımından tasnif edilebilmektedir. Bu bağlamda doktrinde kod kanun, çerçeve kanun, sürekli kanun, süreli kanun, organik olan-olmayan kanun, geçici kanun gibi terimler kullanılmaktadır. Bu terimler bazen kanunun belirli maddelerini de ifade edebilmektedir. Kimi zaman da bu kavramlar birbirine karıştırılabilmekte ve birbirinin yerine kullanılabilmektedir.¹⁰

Bizim de temel kanuna göre daha geniş kapsamlı olduğunu kabul ettiğimiz kod kanun, “kendi başına bir alanı düzenleyen, mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmayan kanunlar” şeklinde tanımlanabilir.¹¹ Buradan kod kanunun belli bir alanı yürürlükteki bir kanunu değiştirmeksizin doğrudan düzenleyen yeni bir kanun olduğu anlaşılmaktadır. Buna memur aylıklarına yeni bir ödenek öngören yasal düzenleme örnek verilebilir. Buna karşılık yasal dayanağını TBMM İçtüzüğü’nün 91. maddesinde bulan temel kanun “bir hukuk dalını sis-

⁸ İba, Parlamento Hukuku, s.120, 131; Erdin Bayram, “Kanun Sistematiğinde ‘Madde’”, *Yasama Dergisi*, S.8, 2008, s.102.

⁹ İba, Parlamento Hukuku, s.119; Bayram, s.102.

¹⁰ Bu sınıflandırmalar için bkz. İba, Parlamento Hukuku, s.110-119; İbrahim Araç/Şeref İba, “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt 58, Sayı 3 (2003), s. 43- 45. Fahri Bakırcı, “Kod Yasa- Çerçeve Yasa, Yasa Ayrımı Üstüne”, *AÜHFD*, Cilt 54, Sayı 3, (2005), s. 223- 240; Nahit Yüksel, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Çerçeve’ Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları”, *Yasama Dergisi*, s.32; Ali Em, Kanunların İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım ve Yazışma Teknikleri, 5. baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2019, s.53-54; Bakırcı/Gençkaya/Ergül/ Kılıç/Aslan/ Yüksel, s.255 vd.; Aslan, Türk Parlamento Hukuku, s.165-173; Bayram, s.103 vd.

¹¹ İba, Parlamento Hukuku, s.117; Araç/İba, S.44; Bakırcı, “Kod Yasa,” S. 223; Tolga Şirin, Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, 2.B, Onikilevha, İstanbul 2019, S.46; Yüksel, S.34; Bakırcı/Gençkaya/Ergül/ Kılıç/Aslan/Yüksel, s.256.

tematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içeren, toplumsal hayatın büyük bölümünü ilgilendiren ve hızlandırılmış özel yasama yöntemi yoluyla kabul edilen kanun” olarak tanımlanabilir.¹² Karşılaştırsak, kod kanunda temel kanunun sosyal, siyasal ve ekonomik alanı bütünüyle ve kapsamlı derecede etkileme özelliği bulunmamakta, belli bir alanı kendi başına düzenlemesi yeterli olmaktadır. Keza temel kanunda bulunması zorunlu amaç, kapsam, tanımlar, yönetmelik vb. birçok maddenin kod kanunlarda yer alması şart değildir. Kod kanunlarda bu maddelerin hiçbirinin bulunması gerekmez; ancak yürürlük ve yürütme maddelerine ilaveten belli bir konuya ilişkin en azından bir madde daha içermelidir. Her iki kanun türünün ortak özelliğinin yürürlükteki bir kanunda değişiklik yapmamak olduğunu söyleyebiliriz. İki kanun türünde de çerçeve maddeye ve ek maddeye yer yoktur. Kısaca her temel kanun aynı zamanda bir kod kanundur, ama her kod kanunu temel kanun olmak zorunda değildir.¹³ Örnek vermek gerekirse Türk Ceza Kanunu hem kod kanun hem de temel kanun niteliğine sahiptir.

Yasama organının, çıkardığı kod kanunlar içinde çerçeve maddelere yer verdiği gibi, münhasıran başka bir kanunda değişiklik yapan hükümler içeren kanunlar da kabul ettiği görülmektedir. Uygulamada bunlara torba kanun denilmektedir. Bununla birlikte, bu çoklu kanunlardan kabul edilen ana kanunla aynı ve belirli bir amaca yönelik olarak öteki kanunlarda değişiklik yapanlara paket kanun denilmesi gerektiği, farklı tema ve amaçlı çerçeve madde içerenlerin ise torba kanun olduğu sürülmektedir.¹⁴ Bu açıdan aşağıda ele alacağımız 6586 sayılı Kanun’un torba kanun olduğunu söyleyebiliriz. Buna karşılık

¹² Temel kanun kavramı, tanımı ve uygulamasıyla ilgili bkz. Şirin, s.35-46; Bakırcı, “Kod Yasa,” s.223-234; İba, Parlamento Hukuku, s.105; Şeref İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları,” *Ankara Barosu Dergisi*, S.2011/1, 2011, s.197; Gündüz Alp Aslan, Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, AÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2016, s.243-247. Bazı yazarlara göre kod kanun ile temel kanun aynı şeydir, Aslan, *Türk Parlamento Hukuku*, s.173.

¹³ Bakırcı, “Kod Yasa,” s.233-234; İba, Parlamento Hukuku, s.121; Araç/İba, s.44 vd. Bazı yazarlara göre temel kanunlar da başka kanunda değişiklik yapabilir, Taner Geçmez, “Özel Yasama Yolu Olarak Temel Kanun”, *TBB Dergisi*, S.104, 2013, s.269; Şirin, s.41.

¹⁴ Bayram, s.105; Şirin, s.48; Aslan, *Türk Parlamento Hukuku*, s.173,175. Torba kanunlar hakkında bkz. İba, “Torba Kanun”, s.199.

703 sayılı KHK'nin yeni sisteme geçişi sağlamak üzere düzenlendiği dikkate alındığında, içerisinde çok sayıda atıf ve ilga hükmü bulunmasına rağmen tek amaçlı-çoklu kanun olduğu görülmektedir.

II. ÇERÇEVE KANUN/MADDE: TANIMI, YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

A. Tanımı

Çalışma konumuz açısından temel kanun-kod kanun ayrımından çok bunların karşısına konulan çerçeve kanun/madde terimi önem arz etmektedir. Çerçeve/taşıyıcı kanun kısaca “yürürlükteki başka bir kanunu atıf yoluyla değiştiren kanun” şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁵ Bu değişiklik çerçeve maddede yerini göstererek öteki kanunlarda ek ve değişiklikler yapmak suretiyle gerçekleştirilir. Burada gerek aktaran anlamına gelmesi sebebiyle taşıyıcı kanun/madde, gerekse bir konunun sınırları veya sınırlanan alan anlamını içerdiği için çerçeve kanun/madde terimlerinin kavramı tam olarak ifade etmediği söylenebilir.¹⁶

Çerçeve madde yerine bazen “atıf normu” terimi kullanılmaktadır. Bağımlı norm türü olarak atıf normu açık ya da örtülü şekilde başka bir normu gerektiren veya diğer bir norma göndermede bulunan hükümler olarak tanımlanmaktadır.¹⁷ Burada aslında atıf yoluyla normun bulunduğu yerden başka bir normla sürekli bağlantı ve ilişki kurarak kendini tamamlaması söz konusudur. Bunlardan birinin yürürlükten kalkması diğerinin kapsam ve içeriğine etkilese de yürürlükten kaldırmaz. Oysa çerçeve normda yollama ile yetinilmemekte, ayrıca norm transferi (aktarma, taşıma, nakil) yapılmaktadır. Bu bir defaya mahsus ve anlık transfer sonrası geriye adeta uygulanmakla işlevini yitirmiş çerçeve kalmaktadır. Artık kalıcı bir bağlantı ve ilişkiden söz edilemez. Bu itibarla kanaatimizce taşıma normuna atıf normu denmesi isabetli değildir. Göndermede bulunmak demek bizatihi göndermek demek değildir.

¹⁵ İba, Parlamento Hukuku, s.121; Bakırcı, “Kod Yasa,” s. 234; Yüksel, s.34; Bayram, s.105; Bakırcı/Gençkaya/Ergül/ Kılıç/Aslan/Yüksel, s.257; Aslan, Türk Parlamento Hukuku, s.172.

¹⁶ Şirin, s.47.

¹⁷ Yasemin Işıktaç/Sevtap Metin, Hukuk Metodolojisi, 9. tıpkı baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2023, s.153.

Biz taşıma veya aktarma kanun deyimlerini teklif etmekle beraber yaygınlığından dolayı bu çalışmada çerçeve kanun/madde terimini kullanacağız.¹⁸

B. Çerçeve Hükümün Normatif Yapısı

Hukuk normu bir kural-işlem olduğuna göre onun maddi varlığını gösteren ve taşıyan bir belge, süregelen davranış ve söz yâni somut araç bulunmalıdır.¹⁹ Bu belge kanun normu için Resmî Gazete’de taşınan metindir.²⁰ Norm, yâni “hukuk kuralı, gerçekte, bir anayasa veya kanun maddesinin metni değil, metnin *anlamıdır*”,²¹ ondan çıkan “manâ”dır. Hukuk kuralı (normu) olması gerekeni ifade eden bir emir, davranış kuralı olması hasebiyle bir yaptırmalı önermedir.²² Hukuk kuralı konu, irade/emir ve yaptırım unsurlarından oluşur. Hukuk normu ya belirli bir insan davranışını emreder veya yasaklar, ya da ona izin veya yetki verir.²³ Bu kısa izahattan amacımız, çerçeve maddenin yürürlüğü bakımından metnine mi, yoksa anlamına yâni içerdiği kurala mı itibar etmek gerektiği sorusuna cevap bulmaktır.

¹⁸ Bir kanunda başka bir kanuna “X kanunun filan maddeleri/hükümleri saklıdır/X kanunun hükümleri burada da uygulanır/uygulanamaz” şeklinde atıf (yollama, gönderme) yapılması, onun çerçeve kanun olduğu anlamına gelmez. Zira burada öteki kanun normları içselleştirilmekle veya dışlanmakla birlikte bir norm transferi söz konusu değildir. Çerçeve madde atıf, yollama ve göndermede bulunmadan da öte normu aktarma/taşıma işlevi görür. Bu itibarla anılan ibareleri kullanmak yerine çerçeve madde ve taşıma/aktarma maddesi terimlerini tercih ediyoruz.

¹⁹ Burada “araç” kelimesini “bir işin yapılmasını veya sonuçlandırılmasını sağlayan âlet veya nesne” anlamında kullanıyoruz (İlhan Ayverdi, Kubbealtı Lugatı- Misalli Büyük Türkçe Sözlük, C.I, 2. baskı, İstanbul 2006, s.153; Türk Dil kurumu, Türkçe Sözlük, 10. Baskı, TDK Yayını, Ankara 2005, s.112, “Araç”). Kimi zaman ikisi de “vasıta” anlamına gelmekle birlikte aşağıda bahsi geçecek olan “aracı” kelimesiyle arasındaki nüansa dayanarak, normun maddi varlığını barındıran yazılı metne, yâni Resmî Gazete’ye “Araç”, buna karşılık maddenin asıl (taşınan/aktarılan) normunu taşıyan/aktaran kısmına, başka deyişle çerçeveye “aracı” diyoruz. “Aracı: Bir işi yapmak için araya giren veya iki şey arasında bağlantı kuran kimse, vâsıta olan, mutavassıt”, Ayverdi, Kubbealtı Lugatı, s.153; TDK Türkçe Sözlük, s.111, “Aracı”.

²⁰ Kemal Gözler, Hukukun Genel Teorisine Giriş, Us-A Yayıncılık, Ankara 1998, s.28.

²¹ Gözler, Hukukun Genel Teorisi, s.28; Gözler, Hukuka Giriş, s.272.

²² Işıktaç/Metin, s.122-127; Gözler, Hukukun Genel Teorisi, s.28-32; Zeki Hafızogulları, Ceza Normu: Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni, Seçkin Kitabevi, Ankara 1987, s.68.

²³ Gözler, Hukukun Genel Teorisi, s.32; Gözler, Hukuka Giriş, s.58.

Geleneksel kanun türü olarak çerçeve kanunlar kanun faaliyeti kapsamında başvurulması doğal ve zorunlu bir yasama tekniğidir.²⁴ Çerçeve kanun sâdece temel hukuk kuralı birimi olan maddelerin değil büyükten küçüğe doğru sırasıyla büyüğe doğru fıkra, bent, alt bent, cümle veya ibarelerin değiştirilmesine, eklenmesine, yürürlükten kaldırılmasına ya da yeniden düzenlenmesine ilişkin olabilir.²⁵ Uygulamada, diğer maddelerin aksine –kalıcı olmamalarından olsa gerek- çerçeve maddelerin hiç birine başlık konulmamaktadır.²⁶ Mevzuatımızda çerçeve kanun/madde metni karşımıza birkaç şekilde çıkmaktadır. Bunlardan *tümüyle değiştirme tekniği*nde, taşıma/aktarma metninde öteki kanunun sayı ve numarası belirtilerek değiştiren madde/fıkra/bent/alt bent/cümle metninin sayısı ve/veya yeri belirtildikten sonra altına yeni metin yazılmaktadır. Buna kolay anlaşılması açısından çalışmamızda bahsi geçen emsal kararların irdelendiği 6586 sayılı Kanun'un 27. maddesini örnek verebiliriz.²⁷

*Ekleme tekniği*nde yeri gösterildikten sonra eklenen metin aşağıya yazılmaktadır. Burada esasen öteki kanuna ilk elden ve yeni bir hukuk kuralı aktarılmaktadır. Aktarılan metin kanun ise başına “Ek Madde” ibaresi konur. Altını çizelim ki, kod ve temel kanunların ilk hâlinde ek madde bulunmaz.²⁸ Bunlara ek madde ancak ve ancak daha sonra çıkarılan çerçeve kanun/maddeler yoluyla eklenmiş olabilir. Ekleme tekniği, aktarma yapılan öteki kanunun düzenleme şekline, kural

²⁴ Şirin, s.68.

²⁵ Bayram, S.106-107.

²⁶ İba, Parlamento Hukuku, s.121.

²⁷ Maddenin tümünün değiştirilmesine ilişkin örnek (bu ve bundan sonraki kanun hükümleri Resmî Gazete veya mevzuat.gov.tr'den alındığı gibi orijinal şekliyle aynen ve köşeli parantez içinde gösterilecektir):

[Madde 27 – 211 sayılı Kanunun 64'üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Madde 64 – Acil vakalarda hasta, en yakın askerî veya sivil sağlık hizmet sunucusuna müracaat eder ve durumunu mümkün olan en kısa sürede amirine bildirir.”]

Maddenin bir fıkrasının değiştirilmesine ilişkin örnek:

[Madde 64 – 1602 sayılı Kanunun 17'nci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Başkanlar Kurulu; Başkan, Daire Başkanları ve Genel Sekreterden oluşur.”]

²⁸ Zira ek madde uygulaması yürürlükteki bir kanuna yeni madde eklenmek istendiğinde, bu kanunun madde sıralamasını bozmamak için başvuru bir tekniktir, Bakırcı, s. 236.

bütünlüğüne ve sistematığına uyup uymamasına göre iki türlü uygulanabilir. Uyumlu ise ek madde öteki kanunun maddeleri arasına gelecek şekilde numaralandırılır. Bu takdirde araya giren ek madde önceki maddenin rakamına büyük harf ilave edilerek numaralandırılır ve maddelerin arasındaki ilgili yere aktarılır. Aynı yere taşınan bu maddeler birden fazla olabilir (MADDE X/A, MADDE X/B, MADDE X/C gibi).²⁹ Ek maddenin kapsam ve içeriği öteki kanunla uyumsuz ise zorunlu olarak metnin en sonuna, fakat yürürlük, yürütme ve varsa geçici maddelerden önce gelecek şekilde aktarılır. Bu takdirde ek maddeler 6586 sayılı Kanun'un 79. maddesinde olduğu gibi, sırayla "EK MADDE X, EK MADDE Y" vb. şeklinde ve varsa önceki ek maddeyi takip edecek şekilde numaralandırılır.³⁰

Metin içi ibare ekleme veya değiştirme tekniğinde, öteki kanunun sayısı ve ilgili maddesi/fıkrası/bendi/alt bendi/cümlesi gösterilerek tırnak içinde mevcut ibarenin yeni ibare ile değiştirildiği belirtilir ya da eklenen veya çıkarılan ibare açıklanır. Bu takdirde yeni ibare ilgili yere aktarılır ve varsa yerini aldığı ibare kaldırılır. Bu teknik hiç şüphesiz kanun ve madde başlıklarının değiştirilmesinde de kullanılabilir.

²⁹ [Madde 33 – 211 sayılı Kanuna 70 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki maddeler eklenmiştir.

"Madde 70/A – Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları ile bu Kanun'da belirlenen esaslara göre yakınlarının ikinci ve üçüncü basamak muayene ve tedavilerini sağlamak, 59'uncu maddede belirtilen rapor, muayene ve diğer sağlık hizmetleri ile askerlerin ve adayların sıhhi yeterliklerini tespit etmek, kontenjan dâhilinde sivil kişilere sağlık hizmeti vermek maksadıyla askerî ihtiyaçlar dikkate alınarak Genelkurmay Başkanlığınca asker hastaneleri kurulur.

Madde 70/B – Kıta, karargâh ve askerî kurumlarda; sağlığa uygun ve temiz olan içme ve kullanma suları ile muayenesi yapılarak temin edilen güvenilir gıda maddeleri tüketime sunulur.

İçme ve kullanma suları ile gıda maddelerinin temininden tüketimine kadar alınacak gıda ve su güvenlik tedbirleri, Türk Silahlı Kuvvetleri gıda kontrol teşkilatınca yürütülen kontrol, denetim ve laboratuvar faaliyetleri ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar yönetmelik ile belirlenir."

³⁰ [Madde 79 – 3269 sayılı Kanun'a aşağıdaki ek maddeler eklenmiştir.

"Ek Madde 2 – Millî Savunma ve İçişleri Bakanları; uzman erbaşların, istek üzerine, adi malullük dâhil malullük veya vazife malullüğüne bağlı emeklilik işlemlerine ilişkin onay yetkilerini devredebilirler.

Ek Madde 3 – Uzman erbaşların Türk Silahlı Kuvvetleri dışındaki Devlet hizmetlerinde görevlendirilmeleri, 926 sayılı Kanun'un 124'üncü maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde yapılır."

lir.³¹ Bunun yanı sıra ibarelerin değiştirilmesinde metinde değişiklik yapıldığı belirtilmektense dipnotta açıklama yapmak yoluna gidildiği görülmektedir. Buna TSK Disiplin Kanunu'nun 41. maddesinde 6586 sayılı Kanun'un 106. maddesiyle yapılan değişiklikleri açıklayan 20 no.lu dipnotu örnek verebiliriz.

Bazen çerçeve madde aynı zamanda yürürlükteki bir kanunun madde/fıkra/bent/alt bent numaralarının ve hatta içerikteki sayıların sıralamasını değiştirebilir. Bu duruma daha çok araya yeni bir norm girdiğinde veya bir norm tamamen aradan çıkarıldığında rastlanır. Bu takdirde sistematik bütünlüğün sağlanması için numaraların aritmetik olarak teselsülü gerekir.³²

Kanunlar genellikle kendi başına belli bir konuyu ilk elden düzenleyen yeni metinler olduğuna göre, bunların temel maddi birimi olan maddeler de aynı karakteristik özellikleri taşır. Aynı şey fıkra, bent, alt bent gibi küçük birimleri için de geçerlidir. Bir kod kanun maddesi yürürlüğe girmekle hukuk düzenine doğrudan doğruya, dolaysız, aracısız, ilk ve aslen tek bir hukuk kuralı (norm) getirir. Buna karşılık çerçeve kanunda/maddede durum farklıdır. Her kanun (maddesi) gibi çerçeve kanun/madde de yazılı bir metin olarak Resmî Gazete ile "tebellür" eder, maddi varlık kazanır. Yâni ikisinde de araç aynı-

³¹ 6585 sayılı Kanun'daki ibare değişikliğine örnek:

[Madde 106 – 6413 sayılı Kanun'un 41'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "üç" ibaresi "iki", üçüncü fıkrasında yer alan "beş" ibaresi "üç" şeklinde değiştirilmiştir.]

6585 sayılı Kanun'daki madde başlığı değişikliğine örnek:

[Madde 17 – 6/5/1960 tarihli ve 7471 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Ordusu Subay ve Astsubaylarının Giyecek ve Teçhizatına Dair Kanun"un adı "Türk Silahlı Kuvvetleri Giyecek ve Teçhizatı Kanunu" şeklinde değiştirilmiştir.]

³² 6586 sayılı Kanun'un 88. maddesi ibare değişikliğinin yanı sıra teselsüle örnek verilebilir:

[Madde 88 – 4636 sayılı Kanunun eki (I) sayılı cetvelin "Başkan Yardımcılığı" sütununu aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, "Merkez" sütununa (4) numaralı sıradan sonra gelmek üzere aşağıdaki sıra eklenmiş ve mevcut sıralar buna göre teselsül ettirilmiştir.

" Başkan Yardımcılığı

Ant Başkan Yrd.

Ant Başkan Yrd."

"5. Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı"]

dır. Ancak yasama organı çerçeve kanun/maddeyle diğer kanun ve maddelerinden farklı olarak pozitif hukuk düzeninde doğrudan ve asli değil, aracılı, bağlı fakat ayrılabilir, iç içe iki katmanlı, âdeta çift kurallı bir metin oluşturur. Diğer kod/tekel kanunlardan farklı olanak bunlarda maddenin yanı sıra onu taşıyan bir çerçeve bulunmaktadır.³³ Bir başka ifadeyle çerçeve madde (aktarma/taşıma maddesi) normatif yönden biri taşıyan/aktaran, diğeri taşınan/aktarılan olmak üzere birbirine geçici olarak bağlanmış iki emir/yaptırıcı önerme içerir. Yukarıda belirttiğimiz sayılı tekniklere göre, fakat standart ibarelerle ve bildirim kipinde ifade edilen ilk önerme, “şu adrese taşı/aktar” emridir. Aracı kural da diyebileceğimiz bu ikincil kural³⁴ yürürlüğe girişiy-le birlikte hemen ve bir defaya mahsus uygulanır.³⁵ İkinci önerme ise buna dayanılarak ilgili yere taşınması/aktarılması gereken asıl kuraldır. Bu kuralın normatif bağı önermesi gereği yürürlüğe giriş tarihinde çerçeve maddeden çözülür. Böylece asıl norm yürürlüğe girişle eş zamanlı olarak gönderildiği öteki kanunun hükmü haline gelir. Burada çerçeve kanunun/maddenin kargo işlevi gördüğü söylenebilir. Bir mektubun postalanmasında olduğu gibi, taşınan mazruf muhatabın adresine ulaştığında artık taşıyan zarftan ayrılır ve onun tasarrufu altına girer.³⁶ Norm öteki kanunun metnine işlenmek suretiyle madden

³³ Bakırcı’nın da dediği gibi “Yürürlükteki yasanın hangi maddesinin (fıkrasının, bendinin, cümlesinin vs.) değiştirildiğini gösteren bir çerçevesi bulunmaktadır. Bu nedenle çerçeve yasa aslında, ‘maddeleri çerçevesi olan’ yasadır.” Bakırcı, “Kod Yasa,” s.234.

³⁴ Burada aracı kural transfere yardımcı olarak öteki normu değiştirdiğinden, nakledilen hükme göre ve izafeten daima ikincil norm kimliğindedir, Işıktaç/Metin, s.147.

³⁵ Bundan kastımız taşıyan aracı kuralın uygulanmakla etkisi tükenen yasama işlemi olduğu değildir. Hemen ve bir kez sonuç doğursa ve bir daha uygulanması söz konusu olmasa bile söz konusu aracı kural yürürlüktedir. Bu itibarla aşağıda açıklayacağımız üzere aracı kuralın soyut norm denetimiyle Anayasa Mahkemesi önüne götürülmesi mümkündür. Bkz. Aslan, s.422; Halit Yılmaz, İdare Hukuku Açısından Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Zaman Açısından Etkisi, Adalet Yayınevi, Ankara 2020, s.23.

³⁶ Bunu iletişim teknolojisinin kavramlarıyla izah edecek olursak, çerçeve maddenin fonksiyonu bir iletinin WhatsApp ve E-Posta yoluyla internet üzerinden başka adrese gönderilmesi gibidir. İleti fiziken gönderenin cihazında kayıtlıdır ama aynen ve anında alıcının cihazında da yer aldığından tıklanmakla artık onun hüküm ve tasarrufu altına girer. Gönderen silse bile ileti alıcı nezdinde varlığını ve geçerliğini korur. Mektup/ileti muhatabın yedine ulaşmışsa zarfın/gönderen kutusundaki kopyanın bir önemi kalmaz. Gönderen “Herkesten sil” ikonuna basarsa da giden ve açılan ileti muhataptan silinmez, “Benden Sil” ikonuna basıp silmesi de sonucu etkilemez. Mektup/zarf benzetmesi için bkz. İba, Parlamento Hukuku, s.121.

bu araçta varlık kazanır. Yayımlanmış düzenlemenin daha sonraki bir tarihte yürürlüğe sokulabilmesi, metin ile norm arasında fark olduğunu göstermektedir. Bize göre çerçeve kanunda geçen öteki kanuna ilişkin “değiştirilmiştir” ve “eklenmiştir” gibi ibareler açıkça bunu ifade etmektedir.

Çerçeve hükmün transferi görüşüne karşılık kanunun aynı anda her iki düzenlemenin normu olduğu ileri sürülebilir. Ancak hukuk dogmatikğine göre aynı konuda, aynı içeriğe sahip birden fazla kural bulunamaz. Bu sebeple illî olarak sonraki hüküm durumundaki öteki kanuna taşınmış kuralın dikkate alınması gerektiği açıktır.

Son olarak aslında transferin söz konusu olmadığı ve çerçeve kanun hükmünün öteki kanun göz önüne getirilmek suretiyle doğrudan ve birlikte uygulandığı söylenebilir. Gerek hukuk dogmatikği bakımından aksi düşünce kadar tutarlılık taşımadığından, gerek “değiştirilmiştir/eklenmiştir” sözleriyle ifade edilen önermeye aykırı olduğundan bu yaklaşımın kabulü güçtür.

Özetle, çerçeve madde yayımlandığı Resmî Gazete’de ve hatta kanunlar külliyatındaki yerini şeklen ve fiziken korusa bile, ancak ve ancak normatif hukuk düzeninde aktarıldığı öteki kanunun normu olarak hüküm icra eder. Bu itibarla, daha sonra tekrar değiştirilmesi veya ilgası yahut iptali söz konusu olduğunda yeni yeri dikkate alınmalıdır.

III. ÇERÇEVE MADDE HÜKMÜNÜN İLGASININ HUKUKİ ETKİ VE SONUÇLARI

A. Genel Olarak İlga

Çerçeve madde hükmünün zaman bakımından uygulanması, onun yürürlüğe girişi ile ilgası konusunu incelemeyi gerektirir. Bilindiği gibi kanunlar yasama organı tarafından kabul edilip Cumhurbaşkanı’nın onaylamasını müteakip Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle uygulanabilir hâle gelirler. Ancak kanunun uygulanarak hüküm ve sonuç doğurmaya, başka bir ifadeyle gereğinin yapılmaya başlayacağı tarih genellikle kendi metninde gösterilir. Buna yürürlüğe girme denir.³⁷

³⁷ Bayram, s.117; Bozkurt, s.62.

İlga mevcut bir kanunun başka bir kanunla uygulanmasına son verilmesi, yâni yürürlükten kaldırılmasıdır.³⁸ Bu bakımdan esasen bir çerçeve kanunun yürürlükteki başka bir kanunun hükmünü değiştirmesi, aynı zamanda mevcut önceki düzenlemeyi ilga etmesi demektir. Keza öteki kanunun çerçeve kanunla değişik hükmü, sonradan çıkarılan bir kanunla da doğrudan ve açıkça ilga edilebilir. Bu bağlamda hemen ifade edelim ki ilga eden kanunun ilgası, ilk mülga kanunu canlandırmaz. Tekrar edersek, A kanununu ilga eden B kanunu da daha sonra C kanunu ile ilga edilirse A kanunu kendiliğinden ve yeniden yürürlüğe girmez.³⁹

B. Çerçeve Maddenin İlgasının Hükümünü Değiştirdiği veya Ekleme Yaptığı Öteki Kanuna Etkisi

Bütün bu ilga hâllerinde bir sorunla karşılaşılmaz. Kural olarak ilga veya iptal yoluyla ya da süre sonunda kendiliğinden kalkmak suretiyle yürürlükten kaldırılan bir hükmün yeniden kaldırılması veya değiştirilmesi söz konusu olamaz.⁴⁰ Ancak çalışma konumuzda olduğu gibi doğrudan genelde çerçeve kanunun, özelde taşıma maddeleri içeren kanunun ilgası bazı tartışmalara yol açabilecek mahiyettedir. Bu da çerçeveli norm yoluyla değiştirilen veya yeni madde eklenen öteki kanun hükmünün otomatik olarak mülga hale gelip gelmediğidir. Bu konuda evet ve hayır şeklinde iki farklı cevap verilebilir.

1. Evet, Çerçeve Maddenin İlgası Değişik Hüküm ortadan kaldırır

Bağımlı atıf normu anlayışı çerçeve maddeyle öteki kanun hüküm arasında kalıcı ve sürekli bir ilişki bulunduğunu var sayar. Dolayısıyla ikincisinin yürürlüğü zorunlu olarak ilkinin kader ve akıbetine bağlıdır. Bazı idare yargı kararlarında benimsenen bu formel yaklaşıma göre, çerçeve maddenin daha sonra yeni bir kanunla iptal edilmesi halinde diğer kanunun değiştirilmiş hükmü veya ona eklenmiş düzenle-

³⁸ Gözler, Hukuka Giriş, s.257.

³⁹ Bülent Serim, "İptal Edilen Kuralın Yerine Eskisinin Kendiliğinden Yürürlüğe Girmemesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 28, S. 1, 1995, s.33-46; Gözler, Hukuka Giriş, S.257; Aslan, S.392. Aksi Görüşte, Metin Kıratlı, *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu)*, AÜSBF Yayını, Ankara, 1966, s.181-182. Bu konudaki görüş ve tartışmalar için bkz. Aslan, s.389-403.

⁴⁰ İba, *Parlamento Hukuku*, s.122.

meyi, ilgaya bağlı olarak anında ve başka bir işleme gerek kalmaksızın yürürlükten kaldırır. Dolayısıyla, gönderildiği kanunun metnine işlenmiş olsa dahi artık hüküm ifade etmez. İlga tarihine kadar öteki kanunun hükmü olarak icra edilmiş olsa bile, taşınan norm gittiği kanun yürürlükten kaldırılmış gibi geçerliliğini kaybeder.

Son zamanlarda idari yargı mercilerinin yukarıda söz edilen 6586 sayılı Kanun'un çerçeve maddelerinin ilgası dolayısıyla verdikleri kararlarda göndermede bulunulan öteki kanun hükmünün de yürürlükten kalktığına hükmettikleri görülmektedir. Yukarıda, bu kararlarda konusu geçen 6586 sayılı Kanunun birkaç kod maddesi bulunmakla beraber içerdiği çok sayıda çerçeve maddenin de başka kanunların çeşitli hükümlerini ilga ettiğini söylemiştik. Bunlardan biri de 16.02.2013 tarih ve 28561 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 31.01.2013 tarihli ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu'nun diğer dokuz maddesiyle birlikte savunma hakkını düzenleyen 40. maddesinin mevcut ikinci fıkrasını değiştiren 105. maddedir.⁴¹ Bu fıkra da esasen savunma sürelerinin (öncekinden daha kısa olarak) yeniden düzenlendiği, öz olarak yüksek disiplin kurulunun görevine giren disiplinsizliklerde verilecek savunma süresinin üç iş gününden, diğer disiplinsizliklerde ise iki iş gününden az ve her hâlde beş iş gününden fazla olamayacağının kayıtlı olduğu görülmektedir. Ne var ki, birçok kanunla birlikte 6586 sayılı Kanun da 09.07.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan ve 30.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 24. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.⁴²

⁴¹ Çerçeve madde aynen şöyledir:

[Madde 105 – 6413 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(2) İsnat olunan hususlar ile savunma için verilen süre açıkça ve yazılı olarak ilgilie bildirilir. Yüksek disiplin kurulunun görevine giren disiplinsizliklerde verilecek savunma süresi üç iş gününden, diğer disiplinsizliklerde ise iki iş gününden az ve herhâlde beş iş gününden fazla olamaz. Savunması istenen kişinin talebi hâlinde ilave savunma süresi verilebilir. Ancak, ilk verilen savunma süresi ile ilave verilen savunma süresinin toplamı beş iş gününü geçemez. Verilen süre içinde savunmasını yapmayan personel savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.”]

⁴² Madde aynen şöyledir:

[Madde 24- 22.1.2015 tarihli ve 6586 sayılı Millî Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.]

Mahkeme kararlarına esas uyumsuzlukta, 703 sayılı KHK'nin 6586 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmasından dolayı artık TSK Disiplin Kanunu'nun onunla değiştirilmiş olan 40/2. maddesinin ikinci fıkrasının da ortadan kalktığı sonucuna varılmıştır. Örneğin, Erzurum Bölge İdare Mahkemesi'nin önüne gelen somut olayda, bir astsubay hakkında 6413 sayılı Kanun'un 19/1-a maddesindeki emre itaatsizlik disiplinsizliğinden dolayı 17.01.2021 tarihinde verilen aylıktan kesme cezası Erzurum 1. İdare Mahkemesince sübut bulmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Davalı idarenin istinaf başvurusu üzerine BİM yaptığı değerlendirmede, TSK Disiplin Kanunu'nun (6586 SK m.105 ile değişik) m.40/2 hükmünün yürürlükten kaldırılmasından dolayı savunma süresi konusunda ortada boşluk olduğu, bu boşluğun kıyasen 657 sayılı DMK'nın aynı konuyu düzenleyen 130. maddesiyle doldurulmasının gerektiği, dolayısıyla 7 günden az savunma süresi verilmesinin mevzuata hukuka aykırı olduğu sonucuna varmıştır. Neticede Erzurum BİM farklı gerekçeyle de olsa Erzurum 1. İdare Mahkemesi'nin 15.12.2021 gün ve E.2021/569, K.2021/1600 sayılı kararını sonucu itibarıyla hukuka uygun bulmuş ve istinaf başvurusunu kesin olarak reddetmiştir.⁴³

Anılan kararlarda da kabul edildiği üzere, TSK Disiplin Kanunu'nun bazı hükümlerini değiştiren 6586 sayılı Kanun'un ilgası ondan önce yürürlükte olan eski hükümlere hayat vermez. Bu husus yukarıdaki kararda,

“Değişikliğe uğrayan Kanun hükümlerini değiştiren mevzuatın yürürlükten kalkması halinde, Kanunun değişiklikten önceki hallerinin kendiliğinden yürürlüğe girmesi söz konusu

⁴³ Erzurum BİM 4.İDD, 16.6.2022, E.2022/320, K.2020/1134. Bunun gibi 2. İdare Mahkemesi'nin, savunma hakkının kısıtlandığı gerekçesiyle TSK Disiplin Kanunu m.19/1 uyarınca verilen disiplin cezasını iptal eden kararına (Erzurum 2.İM, 19.10.2022, 2022/1871, 2022/1751) karşı yapılan istinaf başvurusu gerekçe belirtilmeden reddedilmiştir: Erzurum BİM, 4.İDD, 30.5.2023, E.2022/1662, K.2023/647. Aynı doğrultuda, Erzurum BİM, 4.İDD, 30.12.2021, E.2021/36, K.2021/272; 2.İM, 29.12.2022, E.2022/1710, K. 2022/2411. Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nin de Ankara idare mahkemelerinin kararlarını aynı gerekçelerle verdiği iptal kararlarına karşı davalı idarenin yaptığı yürütmenin durdurulması taleplerini reddettiği görülmektedir: kararları da aynı doğrultuda gözükmektedir (istinaf süreci devam etmektedir): Ankara BİM, 2.İD, 21.3.2023, E.2023/1282; 2.İD, 1.3.2023, E.2023/898 (dipnotta geçen hiçbir karar yayımlanmamıştır).

olmayacağına göre ve 6413 sayılı Kanunun 40/1. maddesinde öngörülen savunma alma zorunluluğu devam ettiğine göre, 6413 sayılı Kanun kapsamında yapılan disiplin soruşturmalarda soruşturulanlara verilecek savunma süresinin ne kadar olduğu konusunda 6413 sayılı Kanun'da bir boşluk olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.”

şeklinde ifade edilmiştir.

Kanaatimizce çerçeve maddenin ilgasının değiştirilen hükmü ortadan kaldırdığı şeklindeki bir yargının kabulü, ancak kanunun vücut bulduğu ilk maddi varlık/araç dikkate alınır ve normun ondan ayrılmayacağı kabul edilirse mümkündür. Bu bakış açısında norm koyma tekniği göz ardı edilmiştir. Norm mahiyeti ne olursa olsun aynı kefeye konmuştur. Normun ilki vasıtasıyla farklı ve başka bir araca nakledilebileceği kabul edilmemektedir.

Burada 703 sayılı KHK'daki bazı düzenlemelerin ve bunlardan 29. maddenin uygulamasıyla ilgili Danıştay'ın bir onama kararının bu yaklaşımı destekleyici nitelikte olduğunu söyleyelim. Bu içtihadı konu uyuşmazlıkta 703 sayılı KHK'nın 29. maddesiyle,⁴⁴ 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin adı ve bazı ibareleri değiştirilirken Bakanlık teşkilatına ilişkin 1 ilâ 39. maddelerinin yanı sıra 40. maddesi de yürürlükten kaldırmıştır.⁴⁵ Oysa 640 sayılı KHK'nın kap-

⁴⁴ Esasen 29. madde hükmü de bir çerçeve maddedir. Nitekim 703 sayılı KHK'nın bu maddesinin Mevzuat Bilgi Sistemi'ndeki güncel durumu aşağıdaki gibidir:

[(Madde 29- (3/6/2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)]

⁴⁵ 640 sayılı KHK'nın 40. maddesinin değiştiren 703 sayılı KHK'nın 29. maddesinin Resmî Gazete'de yayımlanmış ilk hâli şöyle idi:

[Madde 29- 3/6/2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin;

a) Adı “Gümrük Personeli ile Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” şeklinde değiştirilmiştir.

b) 40/ A maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Maliye Bakanlığı” İbaresini “Hazine ve Maliye Bakanlığı” şeklinde ve üçüncü fıkrasında yer alan “Bakanlık” İbaresini “Ticaret Bakanlığı” şeklinde değiştirilmiştir.

c) 1 ila 38 inci maddeleri, 40'inci maddesi, ek 1 inci maddesi, geçici 1 ila geçici 7'nci maddeleri ile eki (I) sayılı cetvel yürürlükten kaldırılmıştır.]

samlı sayılabilecek “Değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler” başlıklı 40. maddesi başka kanunlarda değişiklikler yapan altı fıkralık bir çerçeve maddedir. Bu maddenin her bir fıkrasıyla ayrıca altı adet kanun veya KHK’de değişiklik yapılmıştır. Bunlardan Danıştay’ın önüne gelen uyuşmazlıkla ilgili olan ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu’nun 40. maddesinin 1-(ç)-alt bendini değiştirerek gümrük muhafaza mensuplarının emeklilik yaşını 55 ve 60 olarak yeniden düzenleyen hüküm üçüncü fıkrada yer almaktadır.⁴⁶

Ne var ki sözü geçen düzenlemelerin yürürlüğü konusunda Bölge İdare Mahkemesi’nin bir kararını onayan Danıştay 12. Dairesi’nin aksi kanaatte olduğu anlaşılmaktadır. Somut olayda, bir gümrük muhafaza memurunun emeklilik yaş haddi süresinin uzatılması talebinin reddi üzerine başvurduğu Zonguldak İdare Mahkemesi tarafından,

“5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu’nun 40. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, 03/06/2011 tarih ve 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 40. maddesiyle değişik (ç/III) bendinin, dava konusu işlemin tesis edildiği tarih itibarıyla, ‘mevzuat.gov.tr’ web sitesinde yer alan halinde, gümrük muhafaza memurları için yaş haddinin 55 olarak belirlendiği görülmekte ise de, 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle, 65 yaş haddini 55 olarak sınırlayan 640 sayılı KHK’nın 40. maddesinin yürürlükten kaldırıldığı, bu nedenle, davacının 55 yaş haddine tabi olmadığı, 5434 sayılı Kanun’un yukarıda yer verilen 40. maddesinin birinci fıkrasında yer alan 65 yaş haddine tabi olduğu”

gerekçesiyle emeklilik işleminin iptaline karar verilmiş, davalı idarenin istinaf başvurusu da reddedilmiştir. Buna yapılan temyiz başvurusunu reddeden Danıştay ayrıca bir gerekçe belirtmeksizin usul ve hukuka uygun bulduğu Ankara Bölge İdare Mahkemesi kararının onanmasına karar vermiştir.⁴⁷

⁴⁶ Söz konusu üçüncü fıkra şu şekildedir:

[(3) 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’nun 40’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinin “III-Gümrük koruma mensupları” başlıklı alt bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“III-Gümrük Muhafaza mensupları:

1-Gümrük Muhafaza memurları

55

2-Gümrük Muhafaza Kısım Amirleri

60”]

⁴⁷ Danıştay 12. D, 20.5.2021, E.2020/5021, K.2021/2799 (yayımlanmamıştır)

6586 sayılı Kanun'la ilgili olaydan farklı olarak burada KHK ile kod kanun tamamen değil kısmen kaldırılmış olup çerçeve 40. madde de bunlardan biridir. Açıkçası hükmün taşındığı 5434 sayılı Kanun'un ilgili maddesi yerine kestirmeden taşıma normu ilga edilmiştir. Bu durum Mevzuat Bilgi Sistemi kayıtlarında da görülmektedir.⁴⁸ Bu gelişmelere rağmen mevzuat.gov.tr'ye bakıldığında 640 sayılı KHK m.40/3 ile değiştirilen 5434 sayılı Kanun hükmünün sisteme işlendiği ilk şekliyle mevcudiyetini koruduğu görülmektedir.⁴⁹ Sonuç olarak, sistem yetkililerine göre bir yasal düzenlemeyle açıkça ilga edilmiş olsa bile gerek taşıyan çerçeve hüküm gerek taşınan hüküm hâlen geçerlidir.

Öncelikle 703 sayılı KHK'nın 29. maddesinin (c) bendindeki 40. maddenin yürürlükten kaldırıldığına dair ibareyi yanlış bulduğumuzu ifade edelim. Zira bir çerçeve kanun/madde ancak kendisinde bir kod düzenlemesi varsa değiştirilebilir veya kaldırılabilir.⁵⁰ Bize göre bu yasama kazası, olağanüstü bir dönemde çok kısa bir sürede ve acilen belki de cumhuriyet döneminde rastlanmayacak ölçüde kanun ve kanun hükmünde kararnamenin elemeye tâbi tutulmasından kaynaklanmaktadır.⁵¹ Yasama organının hata yapmayacağı düşünülse de,⁵²

⁴⁸ Bazı maddeleri hâlâ yürürlükte olan ve adı 640 sayılı Gümrük Personeli ile Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 40. maddesiyle ilgili güncel kayıt şöyledir:

[Değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler

MADDE 40- (Mülga: 2/7/2018-KHK-703/29 md.)]

⁴⁹ 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 640 sayılı KHK ile değişik 40. maddesinin 1-(ç)-alt bendi mevzuat.gov.tr'de hâli hazırda aşağıdaki şekilde gösterilmektedir:

[III- (Değişik: 3/6/2011-640-KHK/40 md.) Gümrük Muhafaza mensupları:

1- Gümrük Muhafaza Memurları 55

2- Gümrük Muhafaza Kısım Amirleri 60]

⁵⁰ Bakırcı, s.234.

⁵¹ Bu tip yasama kazalarına Anayasa düzeyinde dahi rastlanmaktadır. Örneğin, 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun'un çerçeve 15. maddesiyle Anayasa'nın 38. maddesine ilkin yedinci fıkra eklenmiş ve bundan sonra yine aynı çerçeve maddeyle beşinci ve altıncı fıkralardan sonra gelmek üzere iki fıkra eklenmiştir. Aynı zamanda gerçekleştirilen bu hatalı düzenlemelerin doğal sonucu olarak çerçeve yedinci fıkra yerine eklenememiştir. İdari bir kararla mantıklı olarak önce diğer iki fıkra yerine konmuş, sonra teselsül ettirilen çerçeve yedinci fıkra dokuzuncu fıkra olarak işlenmiştir. Bayram, s.105-106.

⁵² Bununla birlikte kanunlarda 1960'lı yıllardan bu yana yanlış adlandırma, numaralarda düzensizlik, dil ve yazılış yanlışlıkları, hükümlerde tutarsızlık, tasnif ve

Bakanlar kurulu tarafından lağvına ramak kala çıkarılan ve organik bakımdan yürütmenin düzenleyici işlemi olan bu kararname parlamentonun tarafından müzakere edilememiş ve denetime tâbi tutulmamıştır. Gerçekten de 703 sayılı KHK'nın konmasından önce ve sonra bu kadar geniş kapsamlı ve kısa sürede yapılmış bir uygulamaya rastlamamak zordur. Nitekim mevzuatı takiple görevli idari birimler de yukarıda aktarılan şekilde çerçeve norm olan 29. maddenin ilga edildiğine işaretle yetinmiş, fakat aktarılan normu sistemde muhafazaya devam etmişlerdir.

Kararlara gelince, ilk derece mahkemesi çerçeve normun ilga edildiğine hükmederken gerekçesinde ayrıntılı bir açıklama yapmamış, Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştay ise gerekçe dahi göstermemiştir. Adı geçen yargı yerleri, değiştiren ve değiştirilen normlar arasında şeklen bağımlı ve sürekli bir ilişki bulunduğunu benimsemiş gözükmektedir. Süregelen bu bağ ilgayla sona ermiş ve gerek değiştiren gerek bunun sonucunda değiştiren hüküm yürürlükten kalkmıştır. Bu mercilerce yasama organının yanlış iş yapmayacağı, iradesinin yaş haddini kaldırmak yönünde gerçekleştiği değerlendirilmiş de olabilir. Diğer bir ihtimal de özellikle kanun yolu sürecinde çerçeve normun ilga edildiğinin farkına varılmamış olmasıdır.

2. Hayır, Çerçeve Maddenin İlgası Değişik Hükümü Yürürlükten Kaldırmaz

Bize göre bu hususta pozitif bir kural göstermek mümkün değilse de normatif açıdan, çerçeve maddenin daha sonra yeni bir kanunla iptal edilmesi halinde diğer kanunun değiştirilmiş hükmü veya ona eklenmiş düzenleme ilgaya bağlı olarak kendiliğinden yürürlükten kalkmaz. Zira;

tertipte sistemsizlik gibi sakatlıklara rastlandığı da bilinen bir gerçektir, Fahri Çoker, "Kanunlarımızın Aksak Yönleri ve Giderme Çareleri Üzerine Bir Deneme", I. Türk Hukuk Kongresi, TBB Yayını, Ankara 1972, s.5 vd.; Abdullah Dinçkol, Hukuka Giriş-Hukukun Temel Kavramları, 13.B., Der Yayınları, İstanbul 2017, s.80 vd. Bu yanlışlardan bir kısmı da kaldırılan veya yeniden düzenlenen bir hükmün mevcut hükümlere göre tutarsız olması veya kaldırılmış hükümlere gönderme yapılmasıdır, Dinçkol, s.84.

Öncelikle çerçeve kanunu *doğası ve mantığı gereği transfer edilmiş hüküm öteki kanunun cüzü hâline gelir*. Norm geçici bir araçla asli aracına geri dönüşü mümkün olmayacak şekilde nakledilmiştir. Örnekteki gibi 6586 SK m.105 ile değiştirilen yeni hüküm artık yürürlüğe girdiği 03.02.2015 tarihi itibarıyla TSK Disiplin Kanunu'nun 40. maddesinin ikinci fıkrasının doğal bir hükmü olarak itibar görür ve uygulanır. Esasen çerçeve kanunla öteki kanunun bazı ibare ve cümlelerinin değiştirilmesinde olduğu gibi, böyle bir aktarma olmaksızın öteki kanun hükmünün yeni duruma göre anlamlandırılması ve uygulanması mümkün değildir. Aynı şekilde çerçeve kanunla getirilen ek maddenin öteki kanuna aktarılıp eklenmeden hüküm ifade etmesi imkânsızdır.

Değişik hükmün yeniden değiştirilmesi veya kaldırılması söz konusu olduğunda, yasama organı aktaran normu değil tek başına ve doğrudan gittiği öteki kanunu dikkate almaktadır. Bu da kanun koyucunun açık iradesini göstermektedir. Örneğin, 6423 sayılı Kanun'un 13. maddesinin dördüncü fıkrası önce 02.01.2017 tarih ve 681 sayılı KHK'nin (RG: 06.01.2017-29940 Mükerrer) 91. maddesiyle, daha sonra tekrar 16.07.2020 tarih ve 7250 sayılı Kanun'un (RG:23.07.2020-31194) 17. maddesiyle değiştirilmiştir.

*Aynı şekilde, öteki kanunun sonradan komple ilgası hâlinde de çerçeve normun hâlâ yürürlüğünü sürdürdüğü söylenemez.*⁵³

*Dahası kanun koyucu yukarıda söz edilen 6413 sayılı Kanun'a 6586 sayılı Kanun ile getirilen Ek Madde 1 hükmünde yine 7250 sayılı Kanun'un 23. maddesiyle 23.07.2020 tarihinden geçerli olarak bir değişiklik yapmıştır.*⁵⁴ İlk varsayıma göre bu madde 703 sayılı Kanun'la ilga edildiğinden 30.07.2018'den itibaren yürürlükte değildir. Bu da yasama organının yürürlükten kaldırdığı hükmü daha sonra değiştirmek gibi tutarsız ve

⁵³ Eski Meclis Başkanı ve Anayasa Hukuku hocaları Mustafa Şentop'a göre, evleviyet kuralı gereği bütünün ilgası onun parça ve eklerini de yürürlükten kaldırır: "(b)u çerçevede A Kanunu'nun bir maddesini değiştiren ya da ona yeni bir madde ekleyen B Kanunu'nun, A Kanunu'nun sonradan yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte kendiliğinden yürürlükten kalkacağı, bunun için ayrı bir hukuki tasarrufa gerek bulunmadığı açıktır." Mustafa Şentop, "Bir Kanunun Tahlili: 7248 Sayılı Kanun Nedir, Ne Değildir?", *Yasama Dergisi*, S. 42, Temmuz- Aralık 2020, s.100.

⁵⁴ Madde hükmü şu şekildedir:

[Madde 23 – 6413 sayılı Kanun'un ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "on" ibaresi "yirmi" şeklinde ve "yirmi" ibaresi "kırk" şeklinde değiştirilmiştir.]

çelişkili bir işe kalkıştığı anlamına gelmektedir. Hâlbuki tam aksine kanun koyucu açıkça Ek Madde 1'in yürürlükte olduğunu kabul etmiştir.

Bazı çerçeve kanunların aktardığı hükmün "Bu Kanunda/kanunun/kanunun" ibareleriyle başlaması da öteki kanunun esas alındığının göstergesidir. Zira buradaki "bu" sıfatı çerçeve kanunun bulunduğu kanunu değil değişiklik yapılan kanunu nitelemektedir. Bu ibare çerçeve maddelerin hükmü ancak öteki kanuna yerleştirildiğinde anlam ifade eder, yoksa uygulanamaz.

Çerçeve kanunun ilgasının değiştirilen hükümleri de ortadan kaldıracığının kabulü hukuk düzeninde kaosa yol açabilir. 703 sayılı KHK ile ilga edilen 6586 sayılı kanunda olduğu gibi, farklı kanunlarda çok sayıda hüküm değiştirilmiş olabilir. Buradaki gibi aktarılan her bir hükmün çerçeveli kuralın ilgası sonucu birden ve topluca yürürlükten kaldırıldığının kabulü, öngörülemez ölçüde büyük bir boşluğa, dolaşısıyla yargı ve idarede karmaşaya sebebiyet verebilir. Bu da hukuki güvenlik ilkesini zedeler.⁵⁵

Tüm bu çerçeve hükümlerin ilga edildiği kabul edildiği takdirde bunların tamamının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bildiğimiz kadarıyla gerek yasama organının gerek yürütmenin bu yönde atılmış bir adımı bulunmamaktadır. Somut örnek vermek gerekirse, 6586 sayılı Kanun'un 108. maddesiyle 6413 sayılı TSK Disiplin Kanunu'na Ek Madde 1 ile eklenen hükümle "Erbaş ve erler tarafından uyuşturucu veya uyarıcı madde kullanılması" başlıklı bir disiplin suçu oluşturulmuştur. Ancak Mevzuat Bilgi Sistemi'ne bakıldığında sâdece bu suçun değil, 6586 sayılı Kanun'la yapılan tüm değişikliklerin (idari yargı yeri tarafından ilga edildiğine işaret edilen m.40/2 dâhil) yerini koruduğu görülmektedir. İdari makamlar ile yargı mercilerinin bu ve benzeri hükümleri uygulamaya devam ettikleri bilinen bir keyfiyettir.

Mevzuatı takiple yetkili ve sorumlu idare de değiştirilen öteki kanunu dikkate almaktadır. Geçmişte Başbakanlık tarafından "Kanunlar Külliyatı"na işlenen kanunlar günümüzde Cumhurbaşkanlığı tara-

⁵⁵ Yukarıda belirtildiği gibi 6586 sayılı Kanun'la 21 ayrı kanunun bir kısmı oldukça kapsamlı ve sistematığı etkileyen 98 maddesi değiştirilmiş veya ek hüküm almıştır. Keza 703 sayılı KHK ile 190'a yakın mevzuatta değişiklik yapılmıştır.

fından “Mevzuat Bilgi Sistemi”ne rutin olarak aktarılmaktadır. Gerek özel kişiler gerek kamu kurum ve kuruluşları resmi olarak kanunları buradan takip etmektedirler. Uygulamada yukarıdaki 6586 sayılı Kanun’la ilgili verdiğimiz örneklerden de anlaşılacağı üzere, çerçeve kanunlar işlenirken çerçeve (taşıyan kısım) buraya aktarılmamakta, sâdece yapılan değişiklikler değiştirilmiş şekliyle metne işlenmekte ve aktaran çerçeve kanunun tarih ve sayısı başına “Değişik” ibaresi konarak parantez içinde gösterilmektedir. Aynı zamanda çerçeve normun metni silinip yerine parantez içinde ve koyu renkle ilgili diğer kanuna işlendiği belirtilmektedir. Aynı uygulamalar mülga ve ek madde hükümleri için de geçerlidir. Bu uygulamanın dayanağı 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 7. ve 537. maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 23.02.2022 gün ve 5210 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla yayımlanan (RG: 24.02.2022-31760) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 18 ilâ 21. maddeleridir.

Öteki kanunun çerçeve kanunun yürürlüğe girmesinden önce ilgası *varsayımı da bu görüşü desteklemektedir*: Yayımlanan çerçeve kanunun yayımlandığı tarihten daha sonraki bir tarihte yürürlüğe girmesi öngörülmüş olabilir. Öteki kanun bu tarihten önce ilga edildiği takdirde artık aktarma hükümsüz ve çerçeve madde geçersiz hale gelmiş olur. Ancak çerçeve kanun/madde, salt yayımlandığı kanunun normatif cüzü olduğu farz ve kabul edilirse doğal olarak öteki kanunun ilgasından etkilenmez. Bu takdirde çerçeve kanunun/maddenin ileride yürürlüğe girerek hüküm icra etmesi beklenir ki, bu hem tutarsız hem de imkânsızdır. Zira her şeyden önce ek madde bile olsa çerçeve maddenin ekleneceği yürürlükte bir kanun yoktur. İkincisi ne denli açık ve dört başı mamur bir norm da olsa, öteki kanun olmadan uygulanabileceğinin düşünülmesi çelişki yaratır. Çerçeve madde tek başına hüküm ve sonuç doğurup uygulanabilecek olsaydı, mantıken zaten öteki kanuna gönderme yapmaya gerek olmazdı.

3. Özel Bir Durum: Çerçeve Hükümün Anayasa Mahkemesi Önüne Götürülmesi

Anayasa yargısında hangi normun dava konusu yapılabileceği ve iptal edilebileceği tartışması da soruna açıklık getirebilir. Öncelikle itiraz yolu yönünden bazı istisnaları varsa da ilgada olduğu gibi

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının da geçmişe yürümediğini belirtelim.⁵⁶ Kanunun iptali üzerine varsa yürürlükten kaldırdığı kanun da kendiliğinden yürürlüğe girmez.⁵⁷ Farklı durumlar söz konusu olduğundan çerçeve normun anayasaya aykırılığının denetimini itiraz (AY m.152) ve iptal davası (AY m.150) yolu bakımından ayrı ayrı açıklayalım.

a. Çerçeve Hükme Karşı İtiraz Yoluna Başvurulması

İtiraz yolunda (somut norm denetiminde) çerçeve değil öteki kanun hükmü esas alınır. Yargı organı baktığı bir davada anayasa aykırılığı ileri sürüldüğü takdirde, onu yürürlüğe sokan çerçeve normu değil, kanunun uygulanan değişik hükmünü Anayasa Mahkemesi önüne götürür. Zira mahkemenin baktığı davada uygulayacağı somut bir kanun gerekir ki bu da doğal olarak taşıyan değil taşınan normdur. Anayasa Mahkemesi'nin iptal etmesi halinde de değişik hüküm ileriye dönük olarak yürürlükten kalkar.⁵⁸ Nitekim 6413 sayılı Kanun'un değişik 43. maddesiyle ilgili davada Anayasa Mahkemesi 24.06.2021 tarih ve 7329 sayılı Kanun'un 17. maddesi metnini değil bu Kanunla değiştirilen 43. madde hükmünü dava konusu yapmış ve bunun bazı ibarelerini iptal etmiştir. Hatta daha sonra bu madde hükmündeki değişik ibareler bir kere daha iptal edilmiştir. Değişikliğin yanı sıra Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları da 43. madde metnine işlenmiştir.⁵⁹

⁵⁶ Bilge, s. 203; Anayurt, s.316; Atay, s.266-267; Kalabalık/Doğancı, s.112; Bozkurt, s.63; Şirin, s.622 vd.; Onur Sır, Hukuk Devleti Açısından Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi, DEÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2010, s.378; Yılmaz, s.13. Bu doğrultuda, AYM, E. 15.10.2009, E.2007/144, K. 2009/148; AYM, 21.02.2008, E. 2005/35, K. 2008/62; AYM, 12.12.198., E.1989/11, K. 1989/148.

⁵⁷ Yılmaz, s.127. AYM, 11.11.1963, E.1963/106, K.1963/270, RG: 29.1.1964-11619.

⁵⁸ Şirin, s.666; Sır, s.321 vd.

⁵⁹ Maddenin mevzuat.gov.tr'deki son durumu şu şekildedir:

[Madde 43 - (1) (Değişik:24/6/2021-7329/17 md.) Askerî öğrenciler ile erbaş ve erler hakkında verilen disiplin cezaları ile subay, astsubay, uzman erbaş ile sözleşmeli erbaş ve erler hakkında verilen (İptal İbare: Anayasa Mahkemesi'nin 1/6/2022 tarihli ve E.: 2022/10, K.: 2022/72 sayılı Kararı ile.) (İptal İbare: Anayasa Mahkemesi'nin 30/11/2022 tarihli ve E.: 2022/122, K.: 2022/151 sayılı Kararı ile.) (İptal İbare: Anayasa Mahkemesi'nin 1/6/2022 tarihli ve E.: 2022/10, K.: 2022/72 sayılı Kararı ile.) (İptal İbare: Anayasa Mahkemesi'nin 30/11/2022 tarihli ve E.: 2022/122, K.: 2022/151 sayılı Kararı ile.) bu Kanunda yer alan disiplin ce-

b. Çerçeve Hükme Karşı İptal Davası Yoluna Başvurulması

İptal davası yolunda (soyut norm denetiminde) çerçeve hükümleri taşıyan kanunun anayasaya aykırılığı ileri sürülebildiğinden durum farklıdır. Bu takdirde kanaatimizce kanunun diğer maddelerinin dava konusu edilmesi normal şartlarda aktarılan çerçeve hükümleri etkilemez.

Buna karşılık değiştiren kanununun tümüyle şekil bakımından anayasaya uygun olmadığı iddia edilebilir. Anayasa'ya göre şekil yönünden denetimde sâdece son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığına bakılır (m.148/II). Bu bozukluk aslında kanunun tümünü temelden sakatlayan, ortak ve esastan denetimi önceleyen (dışsal) bir usul eksikliğidir.⁶⁰ Bu usul eksikliği her ne kadar şekli bir bozukluk olarak görülse de çoğunluğa dayanmayan böyle bir kararın TBMM'nin yetkili genel kurulu tarafından alındığı, dolayısıyla demokratik ilkelerle bağdaştığı söylenemez.⁶¹

Kanaatimize göre, kanunun tümü dava konusu edilir ve şekil yönünden anayasaya aykırı bulunursa iptalin çerçeve hükmü de kapsayacağı kabul edilmelidir. Burada, şekli (dışsal) denetimin kanunun yapım sürecine ilişkin olmasından dolayı, norm koyma tekniği yönünden bütünü gibi çerçeve hükmün de baştan beri anayasaya uygun olmaması söz konusudur. Başka bir deyişle sâdece aktarılan norm değil değişikliği emreden aracı kural da iptalle geçersiz hale gelmiştir. Bu takdirde zorunlu olarak tüm kanun dava konusu olduğundan, -nak-

zalarına karşı iptal davası açılabilir. Seferberlik ve savaş zamanında ise yüksek disiplin kurulları tarafından verilen Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezası hariç bu Kanunda yer alan diğer disiplin cezaları yargı denetimi dışındadır.]

⁶⁰ Sır, s.317-318; Bkz. Özen Ülgen, "Anayasaya Uygunluğun Şekil Bakımından Denetiminin Kapsamına İlişkin Sorunlar ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Şekli Bakımdan Denetimi," *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.11, S.137, Ocak 2016, s.125-157.

⁶¹ Nitekim genel kabul toplantı ve karar yeter sayısına ulaşılmadan alınan kolajyal kararların usul (şekil) sakatlığı taşıdığı yönünde ise de (Örneğin, Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 14. baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2021, s. 399; E. Ethem Atay, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 6. baskıya ek tıpkı baskı, Ankara 2019, s.505), bunun kişi yönünden yetkisizlik oluşturduğu da savunulmaktadır (Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C.I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s.680). Günday, her ikisini de kabul etmektedir, *Metin Günday, İdare Hukuku*, 7. baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2003, s.128-129;

ledilmiş olsa bile- çerçeve hüküm de iptalden etkilenir. Bu düşünce-
miz iptalin ilgayla aynı hüküm ve sonuçları doğurduğu kabulü ba-
kımından çelişkili görülebilir.⁶² Ancak burada yürürlükteki hukuka
uygun hükümleri ortadan kaldıran ilgadan farklı ve istenmeyen bir
durum olarak kanunun tümünün anayasaya aykırılığı söz konusudur.
Bu itibarla kamu yararı ve kamu düzeni gerektirdiğinden, hatta zorla-
dığından istisnai bir çözüm olarak iptalin çerçeve kanunun aktarılan
hükmünü de kapsadığı kabul edilmelidir. Esasen Anayasa'nın da şekil
bozukluklarına dayalı iptal davalarına ayrıca vurgu yaptığı da dikkate
alınmalıdır.⁶³

Öte yandan çerçeve kanunda içkin aracı kural da anayasaya uy-
gun olmayabilir. Çerçeve kanunda aktarılması gerekenden çok farklı
ve ilgisiz bir kanun adres gösterilmiş olabilir. Örneğin, taşımanın X
kanunu yerine Y kanununa yapılacağına belirtilmesi hâlinde, yanlış
yetkilendirmeden dolayı –esasta sakatlık bulunmasa bile- çerçeve hük-
mün anayasaya aykırı olduğu söylenebilir. Bu takdirde adresin geçer-
sizliğinden dolayı çerçeve hükmün dava konusu edilmesi gerektiği ka-
naatindeyiz. İptal halinde taşıma maddesi yürürlükten kalkar. Esasen
bu durumda yanlış yere transfer edilmiş olan normun uygulanmasına
imkân olmadığını söyleyelim. Adreste hata sebebiyle hükmün yerine
işlenememesi hâlinde zaten norm aktarılamamış olduğundan, iptal-
den dolayı doğal olarak çerçeve maddenin tümü yürürlükten kalkar.

Bize göre, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının ileriye dö-

⁶² Aslında iptal geçmişe yürüterek işlemi hiç yapılmamış gibi ortadan kaldırdığı-
ndan ilgadan farklıdır. Ancak AY m. 153/V'de Anayasa Mahkemesi'nin iptal karar-
larının geriye yürümeyeceği kabul edildiğinden son tahlilde ikisi de aynı sonucu
doğurmaktadır, Yılmaz, s.38 vd.

⁶³ Şekil yönünden denetimi önemseyen ve öncelik veren Anayasa'ya göre, "Ka-
nunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla
yapılıp yapılmadığı (...) hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cum-
hurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından
istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil
bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez (m.148/
II)". "Şekil bozukluğuna dayalı iptal davaları Anayasa Mahkemesi'nce öncelik-
le incelenip karara bağlanır (m.149/IV)". "Kanunların, (...) veya bunların belirli
madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla
Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cum-
hurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti
grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir (m.150)".

nük hüküm ve sonuç doğurduğu dikkate alındığında, herhangi bir pozitif düzenleme olmayan bu iki halde çerçeve hükmün askıda geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.

SONUÇ

Başka bir kanunun hükümlerini değiştiren ve kimi zaman -kana- atimizce hatalı olarak- atıf normu da denen çerçeve kanunların kod kanunlara işlenmeyen veya müstakilen yürürlükte kalan kendine ait hükümlerinin ilgasının önünde hiçbir engel bulunmaktadır. Bu tamamen kanun koyucunun takdirine kalmıştır. Ancak özellikle bazı torba kanunlarla kod kanunların tümüyle ve topluca ilgası ve iptali halinde, başka kanunlarda değişiklik yapan çerçeve kanun ve madde hükümlerinin de yürürlükten kalktığı düşünülebilir. Nitekim bazı yargı kararlarında çerçeve normun ilgasının aktarma yaptığı öteki kanunun hükmünü de etkilediğine, daha açık ifadeyle ortadan kaldırdığına hükmedilmiştir. Bunun metnin şekli bakıstan ve lafzi yorumdan kaynaklandığı söylenebilir. Ne var ki bu yaklaşım birçok probleme yol açabilecek mahiyettedir. Ayrıca değiştirilen her bir hükmün birden ve topluca yürürlükten kaldırıldığı kabul edilirse hukuki güvenliği tehlikeye sokan bir karmaşa çıkabilir. Buna 20'den fazla kanunun 100'e yakın hükmünü değiştiren 6586 sayılı Kanun'un 703 sayılı KHK ile ilga edilmesini örnek verebiliriz.

Bize göre çerçeve hükmün ilgası eklenen ve/veya değiştirilen hükmü yürürlükten kaldırmamaktadır. Zira aslında çerçeve kanun "madde-leri çerçeveli olan" kanundur. Çerçeve kanun normatif bakış açısından iç içe geçmiş, illi yönden birbirine bağlı iki emir ve önerme içerir. Biri tırnak içindeki asıl normu çerçeve hükümden koparan ve "değiştirilmiştir/eklenmiştir" şeklinde ifade edilen taşıyan/aktaran/aracı kuraldır. İkincisi ise başka bir kanuna eklenmesi istenen ek madde veya değişik asıl kuraldır. Aracı kural yürürlüğe girmekle hemen, tek seferde ve bir defaya mahsus uygulanır. Yasama organının açık iradesi gereği değişik ve asıl (tırnak içindeki) norm öteki kanuna temelli transfer edilir. Artık yeni aracına nakledilen bu kural işin tabiatı ve mantığı gereği taşındığı kanunun cüzü olarak hüküm ifade ve icra eder. Bir mektup veya ileti gibi öteki kanuna ulaşmakla öteki kanunun malı olmuş, geriye işlevini yitirmiş zarf (kanunun çerçevesi) kalmıştır. Bu itibarla öteki kanunun tamamen ilgası hâlinde çerçeve norm da hükümsüz hâle gelir.

Kısacası çerçeve kanunun öteki kanunun kuralı olması artık onun hükmüne ve kaderine tâbi olması demektir. Hukuk dogmatikğinde ve tatbikatta öteki kanunun değiştirilmiş hükmü esas alınmalı, idari ve yargı organları bu hükmü uygulamalıdır. Bu cümleden olarak, yasama organı tekrar düzenlemek istediğinde taşıma normunu değil değişik hükmü dikkate almalı, ilga etmeli, değiştirmeli veya ekleme konusu yapmalıdır. Nitekim yetkili idare değiştirilen kanunu dikkate almakta ve bu doğrultuda Mevzuat Bilgi Sistemi'nde yapılan değişiklikleri aktaran kanundan silerek öteki kanuna işlemektedir.

Anayasa Mahkemesi itiraz yolunda öteki kanunu dikkate aldığından bir sorunla karşılaşmamaktadır. Ancak iptal davasında, özellikle aktarma yapan kanunun şekli denetiminde durum biraz farklıdır. Tüm kanunun AY m.148/II uyarınca son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılmadığı iddia edilen bu durumda çerçeve maddenin aktaran/aracı kuralı da dava ve iptal konusudur. Burada esasen kanunun tümünü temelden sakatlayan, ortak, dıșsal ve kişi yönünden yetkisizlik de sayılabilecek ağır ve önemli bir usul eksikliği söz konusudur. Böyle bir anayasaya aykırılık demokratik hukuk devleti ilkesiyle de bağdaştırılamaz. Bu takdirde çerçeve hükmün iptalinin kamu yararı ve kamu düzeni gerektirdiğinden değiştirilen hükme de sirayet edeceği kabul edilmelidir. Buna ilaveten aynı yaklaşım çerçeve kanunda yanlış ve ilgisiz bir kanuna aktarmada bulunulması hali için de gösterilebilir.

Sonuç olarak, yukarıda değinilen idari yargı kararlarının aksine, çerçeve hükmün sonradan ilgasının eklenen ve/veya değiştirilen öteki kanun hükmünü yürürlükten kaldırmadığı kabul edilebilir.

Kaynakça

Kitaplar

- Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer Murat/Kaya Cemil, Türk İdare Hukuku, 14. baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2021.
- Aslan Kahan Onur, Türk Parlamento Hukuku, 3. baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2022.
- Atay E. Ethem İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 6. baskıya ek tıpkı baskı, Ankara 2019.
- Atay E. Ethem Hukuk Başlangıcı, 9. baskı, Gazi Kitabevi, Ankara 2021.
- Aybay Aydın/Aybay Rona, Hukuka Giriş, 2. baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005.
- Ayverdi İlhan, Kubbealtı Lugatı- Misalli Büyük Türkçe Sözlük, C.I, 2. baskı, İstanbul 2006.

- Bakırcı Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, İmge Kitabevi, Ankara 1990.
- Bakırcı Fahri/Gençkaya Ömer Faruk/Ergül Ozan/Kılıç Abbas/Aslan Gündüz Alp/Yüksel, İsmail, Parlamento Hukukuna Giriş, 2. baskı, Lykeion Yayınevi, Ankara 2022.
- Bilge Necip, Hukuk Başlangıcı, 36. baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2019.
- Dinçkol Abdullah, Hukuka Giriş-Hukukun Temel Kavramları, 13. baskı, Der Yayınları, İstanbul 2017.
- Em Ali, Kanunların İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım ve Yazışma Teknikleri, 5. baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2019.
- Fendoğlu Hasan Tahsin, Hukuka Giriş, 9. baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara 2020.
- Gözler Kemal, Hukuka Giriş, 14. baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2017.
- Gözler Kemal, Hukukun Genel Teorisine Giriş, Us-A Yayıncılık, Ankara 1998.
- Gözler Kemal, İdare Hukuku, C.I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003.
- Günday Metin, İdare Hukuku, 7. baskı, İmaj Yayınevi, Ankara 2003.
- Hafızoğulları Zeki, Ceza Normu: Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni, Seçkin Kitabevi, Ankara 1987.
- Işıktaç Yasemin/Metin Sevtap, Hukuk Metodolojisi, 9. tıpkı baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 2023,
- İba Şeref, Parlamento Hukuku, 8. baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2022.
- Kalabalık Halil/Doğancı, E. Doğa, Temel Hukuk Bilgisi, 12. baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2022.
- Kıratlı Metin, Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu), AÜSBF Yayını, Ankara 1966.
- Şirin Tolga, Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, 2. baskı, Onikilevha, İstanbul 2019.
- Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, 10. baskı, TDK Yayını, Ankara 2005.
- Yılmaz, Halit İdare Hukuku Açısından Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Zaman Açısından Etkisi, Adalet Yayınevi, Ankara 2020.

Makaleler

- Araç İbrahim / İba Şeref, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", *AÜSBF Dergisi*, C.58, S.3, 2003, s.35-59.
- Bakırcı Fahri, "Kod Yasa- Çerçeve Yasa, Yasa Ayrımı Üstüne", *AÜHFD*, Cilt 54, Sayı 3, 2005, S. 223- 240.
- Bayram Erdin, "Kanun Sistematüğinde 'Madde", *Yasama Dergisi*, S.8, 2008, S.102-123.
- Çoker Fahri, "Kanunlarımızın Aksak Yönleri ve Giderme Çareleri Üzerine Bir Deneme", I. Türk Hukuk Kongresi, TBB Yayını, Ankara 1972, s.5 Vd.
- Geçmez Taner, "Özel Yasama Yolu Olarak Temel Kanun", *TBB Dergisi*, S.104, 2013, S.265-298.

- İba Şeref, "Ülkemizde 'Torba Kanun' Ve 'Temel Kanun' Uygulamaları," *Ankara Barosu Dergisi* S.2011/1, 2011, s.197-202.
- Serim Bülent, "İptal Edilen Kuralın Yerine Eskişinin Kendiliğinden Yürürlüğe Girmemesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 28, S. 1, 1995, s.33-46.
- Şentop Mustafa, "Bir Kanunun Tahlili: 7248 sayılı Kanun Nedir, Ne Değildir?", *Yasama Dergisi*, S. 42, Temmuz- Aralık 2020, s.97-130.
- Ülgen, Özen, "Anayasaya Uygunluğun Şekil Bakımından Denetiminin Kapsamına İlişkin Sorunlar ve Kanun Hükümünde Kararnamelerin Şekli Bakımdan Denetimi," *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.11, S.137, Ocak 2016, s.125-157.
- Yüksel Nahit, "Türk Parlamento Hukukunda 'Çerçeve' Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları, *Yasama Dergisi*, S.26, S. 2014, s.31-63.

Tezler

- Aslan Gündüz Alp, Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı, AÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2016.
- Sır Onur, Hukuk Devleti Açısından Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi, DEÜSBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2010.

İnternet kaynakları

- www.anayasa.gov.tr
www.mevzuat.gov.tr